UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MOÇAMBIQUE

FACULDADE DE DIREITO

Hugo do Rosário da Conceição Albino Mapilele

ANÁLISE DO INSTITUTO DA PROVIDÊNCIA CAUTELAR DE SUSPENSÃO JURISDICIONAL DE EFICÁCIA DO ACTO ADMINISTRATIVO: *O CASO ESPECÍFICO DO ACTO NULO*

NAMPULA, 2023

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MOÇAMBIQUE

FACULDADE DE DIREITO

Hugo do Rosário da Conceição Albino Mapilele

ANÁLISE DO INSTITUTO DA PROVIDÊNCIA CAUTELAR DE SUSPENSÃO JURISDICIONAL DE EFICÁCIA DO ACTO ADMINISTRATIVO: *O CASO ESPECÍFICO DO ACTO NULO*

Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Católica de Moçambique, como requisito para obtenção do grau de Doutor em Direito Público, orientada pelo Prof. Doutor Melquisedec Graciano dos Santos Félix Pedro Muapala

Nampula, Julho de 2023.

Universidade Católica de Moçambique

Faculdade de Direito

Doutoramento em Direito Público

Hugo do Rosário da Conceição Albino Mapilele

ANÁLISE DO INSTITUTO DA PROVIDÊNCIA CAUTELAR DE SUSPENSÃO JURISDICIONAL DE EFICÁCIA DO ACTO ADMINISTRATIVO: *O CASO ESPECÍFICO DO ACTO NULO*

Local_____Data____/____/____

Nota de avaliação_____

Assinatura do Júri Assinatura da estudante

_____
_____
_____
_____
_____
_____

DECLARAÇÃO ANTI-PLÁGIO

Declaro por minha honra que esta pesquisa, com o título, *Análise do instituto da providência cautelar de suspensão jurisdicional de eficácia do acto administrativo: o caso específico do acto nulo*, resulta do trabalho investigativo por mim realizado. O material consultado para esta pesquisa, foi devidamente referenciado.

Nampula, Julho de 2023.
O declarante

Hugo do Rosário da Conceição Albino Mapilele

AGRADECIMENTO

Em primeiro lugar, há que agradecer ao **Criador** pela inspiração e dom da vida. Aos meus progenitores, Gilda da Conceição Uamusse e Paulino Mapilele, que com seu empenho, perseverança, amor incondicional e esperança que depositaram em mim mesmo quando eu já não acreditava em minhas capacidades, demonstraram que o amor de pai é a melhor coisa que pode um indivíduo ter na vida. Posso não ter sido o melhor filho do mundo, mas vocês e o vosso amor incondicional, me fizeram sentir como tal.

Minha companheira de todos dias, Íris Maria do Rosário, com seu amor inspirador, que nutre o meu coração de profunda alegria, satisfação e felicidade, tornando a minha vida tão maravilhosa que se mostra insuficiente quaisquer palavras que diga e possa demonstrar com firmeza, o quão maravilhoso é ter o prazer de desfrutar a cada dia, da sua companhia sempre agradável, se ficou saliente acima que o amor dos pais é incondicional e benigno, ter uma esposa do seu quilate transforma-nos naquilo que de melhor podemos ser e este trabalho tem nele uma boa dose do seu teor tributário do gáudio que é estar contigo e não só: nossos filhos são o espelho do bem-querer que há em mim por viver ao teu lado.

Minhas irmãs, Ercília Fernanda, Elsa Cláudia, Paula da Conceição, Gilda Leocádia e Juvénia Lídia, não há palavras suficientes para espelhar tudo aquilo que vai na minha alma por ter tido a oportunidade de conviver convosco e aprender sempre a cada dia que é possível não obstante as dificuldades da vida, é possível sempre olhar cada dia que passa com renovada esperança ciente de que algo melhor virá desde que se faça esforço. Em mim ficou preservada esta valiosa lição.

Meu grande amigo Cláudio Foquiço, que brevemente espero ver também concluído o seu trabalho de doutoramento, saiba que nossos laços de amizade actualmente ultrapassam a esfera da pura afeição e camaradagem, somos irmãos conquanto germinados de ventre materno diversos. Dr. Melquisedec Muapala, uma especial palavra de apreço pela forma simples, clara e precisa com que transmite instruções aos seus discentes, após ter trabalhado sob sua sábia orientação neste projecto, por si, a minha admiração desenvolveu-se ainda mais, homem de fina inteligência e incrível dedicação.

DEDICATÓRIA

À meus filhos Lisandra, Ivana, Lohan, Karen, Kellen e Kevin, razão da minha vida.

EPÍGRAFE

“E não vos conformeis com este mundo, porém transformai-vos pela renovação da vossa razão, para que experimenteis qual seja a boa, agradável e perfeita vontade de Deus.” **Romanos 12:2**

LISTA DE ABREVIATURAS

AP – Administração Pública
AR – Assembleia da República
CADHP – Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos
CC – Código Civil
CRM – Constituição da República de Moçambique
CP – Código Penal
CPC – Código de Processo Civil
CPP – Código de Processo Penal
DA – Direito Administrativo
DUAT – Direito de uso e aproveitamento da terra
DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos
EGFAE – Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado
LF – Lei Fundamental
LFP – Lei da fiscalização prévia
LGT – Lei Geral Tributária
LOJA – Lei de organização da jurisdição administrativa
LPPAC – Lei que regula os procedimentos atinentes ao processo administrativo contencioso
LFVAP – Lei de formação de vontade da Administração Pública
LBOFAP – Lei de bases de organização e funcionamento da Administração Pública
MP – Ministério Público
NFSAP – Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública
PI – petição inicial
PRM – Polícia da República de Moçambique
RCP – Regulamento de Contratação Pública
REGFAE – Regulamento do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado
TA – Tribunal Administrativo
TAP – Tribunal Administrativo Provincial

Resumo

A Lei suprema prevê no n.º 1 do artigo 248 o princípio do respeito pelos direitos e interesses legalmente tutelados do cidadão como mandamento nuclear de actuação dos funcionários públicos e agentes do Estado. Por este preceito, ressalta claramente a vista que a busca pelo interesse público tem como fronteira os direitos do cidadão, isto significa que na prossecução da finalidade pública, deve-se prestar especial atenção ao que a lei estabelece como direitos e liberdades fundamentais do cidadão, porquanto, são um limitante à acção administrativa de tal sorte que nas circunstâncias em que o agir específico da Administração colide com as prerrogativas essenciais dos particulares, deve-se procurar aquela medida que menos gravosa se apresente para o indivíduo no seguimento da utilidade geral. Dentre os direitos fundamentais que a *Magna Carta* estabelece para os cidadãos, consta o princípio do acesso à justiça, o qual implica a impugnação contenciosa dos actos ilegais que lesem os direitos do cidadão. Este princípio pode ser analisado em uma tríplice vertente, designadamente: a) o direito de se dirigir ao Tribunal Administrativo com o fito de obter uma decisão judicial definitiva acerca de determinado litígio emergente de uma relação jurídico-administrativo, b) o direito de obter uma decisão executória que faça cumprir o que determinou no processo declarativo, quando o órgão público não se dignou em cumpri-la voluntariamente dentro do interstício temporal em lei definido para tanto; ou ainda, c) o direito de obter uma decisão com natureza cautelar com objectivo de proteger os efeitos nefastos do acto de que se pretende recorrer contenciosamente. É sobre este último aspecto que irá incidir o nosso exame. Como manifestações do princípio do respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos em nossa ordem jurídica, podemos apontar, os seguintes: **I.** Em casos de alteração unilateral do conteúdo das prestações de contratos administrativos que impliquem acréscimo de despesa para o contratado, a Entidade Contratante deve acautelar o equilíbrio financeiro, é o que se extrai do plasmado na alínea a), do artigo 178 da Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto; **II.** Nas situações em que haja lugar a expropriação por utilidade pública, o Estado constitui-se no dever de ressarcir o proprietário pelos prejuízos sofridos em sua esfera jurídica resultantes da intervenção estatal na propriedade privada, *ex vi* do estatuído no artigo 82 da lei fundamental; **III.** Se o acto administrativo for deveras prejudicial ao cidadão e a espera pela decisão judicial definitiva acarretar efeitos gravosos decorrentes de sua imediata implementação em atendimento do privilégio de execução prévia, pode o cidadão requerer a suspensão jurisdicional de eficácia do acto, de harmonia com o plasmado no artigo 132 da Lei n.º 7/2014, de 28 de Fevereiro. **IV.** O direito à informação sobre assuntos do interesse geral e do próprio cidadão, com ressalva dos casos legalmente sujeitos ao sigilo, consagrado na Lei n.º 34/2014, de 31 de Dezembro, *v.g.,* o exercício do direito de impugnação graciosa ou jurisdicional pressupõe a consulta por quem esteja interessado em documentos ligados ao procedimento inerente a produção do acto final.

Palavras-chave: Providências cautelares, suspensão de eficácia, princípio do respeito pelos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e acto nulo.

Abstract

The Constitution of the Republic of Mozambique enshrines in paragraph no. 1 of article 248 the principle of respect for the legally protected rights and interests of the citizen as a core commandment of action of the bodies, State agents and public oficial. By this precept, it clearly highlights the view that the pursuit of the public interest is limited to the rights of the citizen, this means that in the pursuit of the public purpose, special attention must be paid to what the law establishes as the fundamental right and freedom of the citizen, that is, the basic rights and freedoms of citizens are a limitation to administrative action, so that in circumstances where the specific action of the Administration collides with the essential prerogatives of individuals, the least burdensome measure should be sought for the individual following the general utility.Among the fundamental rights that the *Magna Carta* establishes for citizens, there is the principle of access to justice, which implies the contentious challenge of illegal acts that affect the rights of the citizen. This principle can be analyzed in a triple aspect, namely: a) the right to address the Administrative Court with the aim of obtaining a final judicial decision on a certain dispute arising from a legal-administrative relationship, b) the right to obtain an enforceable decision that enforces what it determined in the declaratory process, in circumstances in which the public agency did not deign to comply voluntarily within the time period established by law for this purpose; or, c) the right to obtain a decision with a precautionary nature in order to protect the harmful effects of the act that is being appealed against. It is on this last aspect that our analysis will focus. As manifestations of the principle of respect for the legally protected rights and interests of citizens in our legal system, we can point out the following: I. In cases of unilateral change in the content of the provisions of administrative contracts that imply an increase in expense for the contracted Entity, the Contracting Entity must ensure the financial balance, this is what is extracted from paragraph a) of article 178 of Law No. 14/2011, of 10 August; II. In circumstances where expropriation for public purpose takes place, the State is obliged to compensate the owner for damages suffered in its legal sphere resulting from State intervention in private property, ex vi of the provisions of article 82 of the fundamental law; III. If the administrative act is truly harmful to the citizen and the waiting for the final court decision entails serious consequences arising from its immediate implementation in compliance with the privilege of prior execution, the citizen may request the judicial suspension of the effectiveness of the act, in accordance with the provisions of the article 132 of Law no. 7/2014, of 28 February. IV. The right to information on matters of general interest and of the citizen himself, with the exception of cases legally subject to secrecy, enshrined in Law No. 34/2014, of December 31, eg, the exercise of the right to free or judicial contestation presupposes consultation by anyone interested in documents related to the procedure inherent in the production of the final act.

Keywords: Precautionary measures, suspension of effectiveness, principle of respect for the fundamental rights and freedoms of citizens and null act.

Índice

.....i
AGRADECIMENTO v
DEDICATÓRIA vi
EPÍGRAFE vii
LISTA DE ABREVIATURAS viii
Resumo ix
Abstract x
Índice xi
Introdução 15
1.1 Tema 19
1.2. Delimitação do tema 21
1.3. Contexto do problema 23
1.4. Formulação do problema 26
1.5. Justificativa 28
1.6. Objectivos 37
1.6.1. Geral 38
1.6.2. Específicos 38
1.6. Estrutura do trabalho 43
CAPÍTULO I. ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS 48
1.1. Tipo de pesquisa 48
1.1.1 Quanto a finalidade ou objectivos 48
1.1.2. Quanto ao modo de abordagem 51
1.1.3. Quanto aos procedimentos técnicos 52
1.2. Método da pesquisa 54
1.3. Instrumentos de recolha de dados 59
1.4. Técnica de apresentação e análise de dados 60
1.5. Técnica de discussão de dados 61
CAPÍTULO II: FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA 62
2.1. Princípios regedores da função jurisdicional 62
2.1.1. Princípio da igualdade 68
2.1.2. Princípio da presunção de inocência 74
2.1.3. Princípio da legalidade 78
2.1.4. Princípio da imparcialidade 88

2.1.5. Princípio da vedação das provas ilícitas 93
2.1.6. Tutela jurisdicional efectiva 97
2.1.7. Em especial: o princípio do acesso à justiça 102
2.2. Procedimento comum 108
2.2.1. Invalidade do acto 111
2.2.1.1 Anulação 113
2.2.1.2. Ineficácia 115
2.2.1.3 Inexistência 119
2.2.1.4 Nulidade 125
2.2.3. Nulidade por ausência de elementos constitutivos essenciais 128
2.2.4. Nulidades em espécie 141
2.2.4.1. Usurpação de poderes 142
2.2.4.2. Falta de fundamentação 151
2.2.4.3. Defeito no objecto 154
2.2.4.4. Carência absoluta de forma 155
2.2.4.5. Violação de lei 159
2.2.4.6. Incompetência 160
2.2.4.7. Preterição de direito fundamental 163
2.3. Fluxograma do processo contencioso de anulação 167
2.3.1 Impulso processual 168
2.3.1.1 Petição inicial 168
2.3.1.2 Requisitos 169
2.3.1.3 Correcção 170
2.3.1.4 Indeferimento liminar 170
2.3.1.5 Admissão 171
2.3.2. Contraditório 171
2.3.2.1 Excepção 173
2.3.2.2 Impugnação especificada 173
2.3.2.3 Réplica 173
2.3.2.4 Reconvenção 174
2.3.4 Visto inicial do MP 175
2.3.5 Alegações facultativas 176
2.3.6. Visto final do MP 179
2.3.7 Sentença 180

2.3.7.1 Notificação aos litigantes 186
2.3.7.2 Interposição de recurso 186
3. Providências cautelares no contencioso administrativo 188
3.1. Pedidos de intimação 192
3.1.1 Pedidos de intimação para informação, consulta de processo ou passagem de certidão 192
3.1.2. Pedidos de intimação a órgão administrativo, particular ou concessionário para adoptar ou abster-se de determinada conduta 202
3.1.3 Produção antecipada de prova 209
3.1.4 Suspensão jurisdicional de eficácia do acto 211
3.1.5. Providências cautelares não especificadas 213
3. 2. Providência cautelar de suspensão jurisdicional de eficácia do acto 214
3.2.1. Características 215
3.2.2. Provisoriedade 215
3.2.3. Caducidade 216
3.2.4. Instrumentalidade 217
3.2.5. Dependência 219
3.2.6. Sumariedade 221
3.2.7. Proporcionalidade 222
3.2.8. Subsidiariedade 224
3.2.9. Urgência e celeridade 226
3.3. Requisitos 228
3.3.1. Prejuízos de difícil reparação (periculumin mora) 228
3.3.2 Inexistência de grave lesão ao interesse público 231
(proporcionalidade) 231
3.3.3. Fortes indícios de ilegalidade do recurso (*fumus boni iuris*) 235
3.4. Marcha do processo 239
3.4.1. Acto já executado 240
3.4.2. Momento e forma do pedido 241
3.4.3. Conteúdo do pedido 243
3.4.4. Identificação dos contra-interessados 247
3.4.5. Autuação, rejeição e tramitação processual 252
3.4.6. Suspensão provisória 257
3.4.7. Execução indevida 259
3.4.8. Responsabilidade do órgão, seu titular, funcionário ou agente 260
3.4.9. Tramitação subsequente do processo 260

3.4.10. Decisão e seu regime 261
3.5. Breve referência a suspensão de eficácia de normas 267
CAPÍTULO IV – O CASO ESPECÍFICO DA SUSPENSÃO DE EFICÁCIA DO ACTO NULO 270
4. Pressupostos da abordagem 270
4.1 Providências cautelares 280
4.2. Suspensão de eficácia 283
4.3. Princípio do respeito pelos direitos, garantias e liberdades fundamentais dos cidadãos 290
4.4. Nulidade 292
4.5. Suspensão de eficácia do acto nulo 297
4.5.1. Conhecimento oficioso da nulidade 302
4.5.2. O princípio da economia processual 307
4.5.3. Princípio da tutela jurisdicional efectiva 315
4.5.4. Regime jurídico da nulidade 322
5. Conclusão 325
5.1. SUGESTÕES DO ESTUDO 330
6. Referências Bibliográficas 337
I. Os Documentos Legislativos 337
II. Jurisprudência 341
II.I. Conselho Constitucional de Moçambique 341
II.II. Tribunal Constitucional de Portugal 341
II.III. Tribunal Administrativo de Moçambique 342
II.IV. Tribunal Administrativo Provincial de Niassa 350
II.V. Tribunal Administrativo Provincial de Nampula 351
III. Livros e Obras de Natureza várias 351

Introdução

Vivemos numa era marcada por uma síndrome de pensamento acelerado em que as pessoas que retardam em compreender as vicissitudes da interacção social da presente era, são expurgadas da convivência por incapacidade de adaptação ao ritmo dos encadeamentos céleres em que se busca o resultado imediato de uma dada preocupação e onde a instantaneidade passa a ser a nova dimensão temporal fornecida pelas Tecnologias de Informação[1].

Nas transacções empresariais, a celeridade é o traço comum e típico onde o bem ajustado num determinado ponto do globo, chega ao destinatário sem grandes obstáculos, e a maior prova disso, são os mecanismos de pagamento, em que é suficiente o acesso aos códigos bancários internacionais para fazer o pagamento e o bem vendido passa a esfera jurídica do comprador sem grandes complicações.

Contudo, ainda que se assinale esta celeridade nas convenções comerciais travadas entre os contraentes envolvendo uma negociação transnacional, o direito positivo, que compete um papel preponderante como condição de salvaguarda dos interesses legalmente protegidos das partes, teima em colocar meios expeditos de resolução definitiva de situações litigiosas e nesse aspecto, a nossa abordagem visa trazer uma inédita fisionomia para o Direito dirimir em período hábil os litígios ocorridos sob a égide do Direito Público, contribuindo dessa forma para dar resposta satisfatória aos anseios do impetrante que amiúde reclama por um serviço público de prestação jurisdicional expedito, atendendo a circunstância de que a tramitação judicial é *de per si* caracterizada pela morosidade e nisto, Moçambique encontra-se acompanhado até por países desenvolvidos, chegando-se mesmo a afirmar que são os Tribunais *cemitérios de processos*.

Os efeitos nefastos de um acto ilegal e prejudicial são actuais e perniciosos para o cidadão que se encontra em situação de hipossuficiência perante o Estado, carece de uma resolução célere, sendo certo que a cognição expedita e urgente é reservada, no mais das vezes, para as providências cautelares em que assumem uma função cujo escopo, essencialmente, volta-se para composição provisória do imbróglio e aqui vale a pena legitimamente questionar: *quid iuris* se observados

[1] **CHIAVENATO, Idalberto**, Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações, 7.ª Edição, revista e actualizada, Rio de Janeiro: Elsevier, 2003, página 428.

determinados pressupostos jurídicos e factuais, se admitisse uma resolução final em sede cautelar?

Na verdade, o direito que assiste a cada um é objecto de discussão e ulterior resolução em Tribunal[2], sendo certo que para garantir realmente esta possibilidade aos cidadãos, em praticamente, todos os actuais Estados de direito democráticos, consagra-se o direito essencial de acesso à justiça pelo cidadão que constitui norma fundamental[3] e permite ao interessado na acção judicial para obter a reposição da ordem jurídica violada, o direito a um processo justo e célere como forma de prestar a tutela jurisdicional enquanto esta ainda é útil e apta a resolver os litígios surgidos na sociedade[4].

Em vista desse desiderato, o direito de acesso à justiça actualmente deve ser compreendido não só como a garantia legal de provocar o judiciário, mas também, o direito a um agir diligente que não se compadece com dilações indevidas, imensas formalidades que emperram o expediente em detrimento da duração razoável que se espera por todo aquele que faça uso das garantias jurisdicionais para resolução de conflitos. Em suma: uma justiça acessível e pronta[5], traduzindo este termo, uma ideia de resolução expedita.

O direito de accionar o poder judicial desdobra-se, amiúde, em três facetas universalmente tidas por consensuais pelos Estados, designadamente, o direito de pedir ao Tribunal que se pronuncie sobre determinada relação social merecedora de protecção legal enunciando em carácter concludente quem tem razão[6], *processo declarativo*, e como consequência disso, a ordem jurídica confere ao interessado, o reconhecimento com eficácia *erga omnes* do direito pleiteado[7]. Se a parte que decaiu no processo judicial, não cumprir voluntariamente o que se determinou judicialmente,

---

[2] Artigo 211 da Constituição da República de Moçambique, artigo 3 da Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto, e artigo 3 da Lei n.º 7/2014, de 28 de Fevereiro.

[3] **DIDIER JR., Fredie**, e **CUNHA, Leonardo Carneiro da**, Curso de direito processual civil: o processo civil nos tribunais, recursos, acções de competência originária de tribunal e querela *nullitatis*, incidentes de competência originária de tribunal, 13.ª Edição, reformada, Salvador: Editora Juspodivm, 2016, página 511.

[4] **FREIRE, Rodrigo da Cunha Lima,** e **CUNHA**, **Maurício Ferreira,** Novo CPC para concursos: Doutrina, Jurisprudência e questões de concursos, 6.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Salvador: Juspodivm, 2016**,** página 210.

[5] Alínea g), do n.º 1 do artigo 5 da Lei n.º 22/2009, de 28 de Setembro.

[6] **PINTO, Rui Carlos Gonçalves**, A questão de mérito na tutela cautelar, Doutoramento em Ciências Jurídicas Direito Processual Civil, Tese orientada pelo Prof. Doutor Miguel Teixeira de Sousa, UNIVERSIDADE DE LISBOA - FACULDADE DE DIREITO, 2007, página 587.

[7] **LUZ, Valdemar P. da,** Manual do advogado: advocacia prática – civil, trabalhista e criminal, 29.ª Edição, Barueri, SP: Manole, 2017, página 255.

há lugar a instauração do *processo executivo*[8] marcado pela uso coercivo dos meios de força estatais para fazer valer o direito da parte que tenha sido injustamente prejudicada da fruição do seu direito[9].

Porém, nem sempre as coisas ocorrem de forma tão nítida como aqui se expôs: vezes há, em que o interesse carece de tutela jurisdicional antecipada[10] para que o efeito útil da acção principal seja resguardado e nessa circunstância, assume particular preponderância, em Direito Administrativo Contencioso, a providência cautelar de suspensão de eficácia do acto, que garante a manutenção do *status quo ante* dando ao cidadão, a permanência da situação real em que se encontrava antes da expedição do acto que afecta negativamente a sua esfera jurídica. Neste sentido, a suspensão de eficácia do acto é uma providência conservatória[11].

Num rápido contemplar pela Jurisprudência do Tribunal Administrativo (TA), disponível a todo interessado através do seu endereço electrónico (www.ta.gov.mz) é a mais empregada pelos cidadãos no propósito de garantir a subsistência de suas posições jurídicas activas nas circunstâncias em que se julgam prejudicados pela actividade dos órgãos públicos no exercício das múltiplas tarefas administrativas, sobretudo, no que toca a aplicação de medidas disciplinares ou prática de outros actos de natureza sancionatória, quais sejam, os resultantes da acção inspectiva.

A suspensão jurisdicional de eficácia do acto administrativo constitui uma providência cautelar conservatória e mecanismo estabelecido pelo legislador para densificar concretamente, na relação jurídico-administrativa, o princípio do respeito pelos direitos, garantias e liberdades fundamentais do cidadão[12], que em virtude de sua particular relevância tem dignidade constitucional[13]. A nossa abordagem em torno da temática actualmente em estudo traz uma vertente totalmente inusitada no ordenamento jurídico nacional na medida em que nos arredamos da concepção

---

[8] **ALVES, João, GERALDES, António,** e **SANTOS, Jorge**, Direito Civil e Processual Civil (Tomo II), Editor: INA – Instituto Nacional de Administração, 2007, páginas 195 e 196.

[9] **GAJARDONI, Fernando da Fonseca, ZUFELATO, Camilo,** Processo Civil, 4.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Juspodivm, 2015, páginas 313 a 320.

[10] **NEVES, Daniel Amorim Assumpção**, Manual de Direito Processual Civil, Volume único, 9.ª Edição, Revista e actualizada, Editora Juspodivm, 2017, páginas 483 a 485.

[11] **CASTANHEIRA, Joana Maria Coimbra**, As providências cautelares e os requisitos para o seu decretamento, Confronto entre o processo administrativo e o processo civil. Dissertação no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito conducente ao grau de Mestre, na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas/Menção em Direito Administrativo orientada pelo Professor Doutor Fernando Licínio Lopes Martins e apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2018, página 57.

[12] **AMARAL**, **Diogo Freitas do,** Curso de Direito Administrativo, Volume II, Lisboa, 6.ª Reimpressão da Edição de 2001, página 62.

[13] Artigos 3 e 248, ambos da Constituição da República de Moçambique.

clássica do instituto da providência cautelar cujo acento tónico é colocado na sua **instrumentalidade**[14] dependendo sempre da instauração pelo interessado do recurso contencioso de anulação, declaração de nulidade ou mesmo de inexistência jurídica do acto sindicado.

De nossa parte, essa forma de contemplar as coisas deve ser modificada, especialmente, nas circunstâncias em que a solicitação do requerente baseia-se na impugnação de um acto nulo cominado expressamente, excluindo-se os actos nulos por carência de seus elementos constitutivos essenciais, por virtude da ausência de um critério delimitador claro, preciso e suficiente desta espécie de nulidade quer em sede legal quer na seara doutrinal. (Voltaremos a esta questão adiante).

Cumpre notar ainda que a nossa tese constitui uma mais-valia não só para a ordem vigente, como igualmente para o TA e a todo cidadão interessado no serviço público de administração da justiça. Trata-se, de uma vantagem em tríplice vertente, ganha o panorama jurídico pela fundação de um mecanismo célere de resolução de litígios emergentes das várias relações jurídico-administrativas, dando desse modo, existência autêntica ao princípio da tutela jurisdicional efectiva que prevê o direito de obter uma decisão com força de caso julgado dentro dum prazo razoável[15].

E aqui torna-se indispensável assinalar que este é um direito reconhecido internacionalmente como primordial pela Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos[16] (CADHP), pela Declaração Universal dos Direitos Humanos[17] (DUDH), o que demonstra a preocupação global em atribuir eficácia jurídica aos instrumentos de resolução lesta de desavenças na sociedade que reclamam a intervenção do poder judicial para dar o devido trato na farmácia jurídica; o proveito para o Tribunal decorre do facto de evitar trabalho adicional (e repetitivo) quando esteja no exame do recurso principal sobre questão já conhecida, o que se traduziria na prática por colagem de argumentos apresentados na decisão sobre a providência e tira ainda benefício o cidadão, que obtém uma resolução atempada em carácter constitutivo e preserva seu direito.

---

[14] **LISBOA, Helena**, Suspensão de Eficácia do Acto Administrativo e A Resolução Fundamentada, Dissertação de Mestrado, Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito, 2019, página 10.
[15] Artigo 4 da LPPAC.
[16] Artigo 7 da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos.
[17] Artigo 6 da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

1.1 Tema

A nossa pesquisa encontra-se subordinada ao tópico análise do instituto da providência cautelar de suspensão de eficácia do acto nulo. A primeira vista, parece haver contradição entre a paralisação temporária de efeitos e a natureza jurídica do acto nulo, porque, a doutrina maioritária e a própria lei[18] convergem no sentido de que esta categoria de actos é insusceptível desde à nascença de possibilidade de produção de resultados válidos entre as partes envolvidas numa dada relação que se repute juridicamente e devemos ter em linha de conta, o campo de estudo ligado ao nosso trabalho: o Direito Administrativo.

Isto significa que as relações importantes para o fim que se almeja encontra-se intimamente adstrito as interacções sociais que se verificam no âmbito jurídico-administrativo e sob a égide do Direito Público.

O acto nulo observa invariavelmente a regra da improdutividade[19] jurídica por "apresentar vício insanável que o compromete irremediavelmente, em decorrência da violação de exigências prescritas pelas regras que o fundamentam[20]". Para Maria Helena Diniz[21] o acto nulo quando assim se proclame judicialmente em virtude do reconhecimento da presença em sua estrutura de imperfeição determinante dessa forma de invalidade, "não produzirá qualquer efeito por ofender princípios de ordem pública por estar inquinado de vícios essenciais".

José dos Santos Carvalho Filho[22] após discorrer sobre a teoria das nulidades em Direito Civil e sua aplicabilidade prática para o Direito Administrativo, atesta a existência de duas teses principais, *a monista*, que defende a nulidade para os actos expedidos em desacato à lei, *a dualista*, que apoia a admissibilidade de actos anuláveis. Perante essa situação, perfilha a opinião de que "a regra geral deve ser a da nulidade considerando o interesse público que rege os actos administrativos, e tais interesses, como regra, são indisponíveis".

---

[18] Artigo 286 do Código Civil, artigo 130 da Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto, e o n.º 1 do artigo 35 da LPPAC.

[19] **ANDRADE, José Carlos Vieira de**, Lições de Direito Administrativo, 5.ª Edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017, página 218.

[20] **CARVALHO, Aurora Tomazini de,** Teoria Geral do Direito, o Construtivismo Lógico-Semântico, PUC/SP, 2009, página 515.

[21] **DINIZ, Maria Helena**, Código Civil Anotado, 14.ª Edição, Revista e actualizada de acordos com as Leis n.ºs 11.698/2008, e 11.804/2008, Editora Saraiva, 2009, página 193.

[22] **CARVALHO FILHO, José Dos Santos**, Manual de Direito Administrativo, Revista, ampliada e actualizada até 31.12.2014, 28.ª Edição, São Paulo, Editora Atlas S.A, 2015, página 157.

Tomando em consideração, a doutrina apresentada, resta claro que o acto nulo *de per si*, não produz consequências válidas, porém, é preciso ter-se presente que em Direito Administrativo nacional vigora o privilégio de execução prévia, como um dos atributos precípuos do acto administrativo que permite a produção imediata de suas concretizações na esfera jurídica do destinatário e tem afloração legal na alínea g), do artigo 1 das Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública, aprovas pelo Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro (NFSAP).

Em corolário dessa característica do acto administrativo, "o particular atingido pela decisão encontra-se, a partir do momento em que é proferida, titular do direito ou do dever que ela quis criar, e pode elidir a legalidade, sem efeito suspensivo[23]". Por aqui se testemunha claramente, que o acto administrativo inquinado de vício determinante de nulidade, é por imposição legal, susceptível de produção de efeitos jurídicos para as partes, quer para o próprio órgão público mediante o privilégio de execução prévia[24] quer para o cidadão em razão da hipótese de emprego de meios coercivos[25] do Estado caso voluntariamente não cumpra a decisão administrativa.

De até aqui exposto, depreende-se facilmente que a prerrogativa de sustar os efeitos do acto nulo, não é algo absurdo, antes pelo contrário, encontra respaldo na lei e na realidade fáctica. Quanto a este aspecto, vale a pena notar que no ano de 2013 registou-se em Moçambique uma greve dos médicos[26], que viria a terminar em 15 de Janeiro do mesmo ano[27], e na sequência das exigências da classe médica, quando se deu o termo da greve, os médicos que aderiram a greve, foram alvo de instauração de processos disciplinarem que culminaram muitos deles, na aplicação da pena de multa pelo Director-Geral do Hospital Central de Maputo. Inconformados perante o castigo aplicado, submeteram pedido de suspensão de eficácia da medida por reputarem a mesma de ilegal e lesiva porque a greve é um direito essencial com dignidade constitucional[28] e foram assegurados os serviços mínimos aos utentes.

---

[23] **RIVERO, Jean,** Direito Administrativo, Tradução de Rogério Ehrhardt Soares, Livraria Almedina, Coimbra, 1981, páginas 116 e 117.
[24] **MELLO, Celso António Bandeira de,** Curso de Direito Administrativo, 26.ª Edição, Revista e actualizada até a Emenda Constitucional 57, de 18.12.2008, Malheiros Editores, São Paulo, 2009, página 413.
[25] **MAZZA, Alexandre**, Manual de Direito Administrativo, 2.ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2012, páginas 192 a 194.
[26] **DW** – Made for Minds, artigo da autoria de Romeu da Silva (Maputo)/LUSA, 7 de Janeiro de 2013.
[27] **Voa Moçambique**, artigo da autoria de William Mapote, 15 de Janeiro de 2013.
[28] Artigo 87 da Constituição da República de Moçambique.

Em diversos Acórdãos conexionados a controvérsia entre os litigantes, o TA posicionou-se no sentido de que o acto impugnado (aplicação da pena de multa) era irrecorrível[29] porque este órgão não goza de poder funcional para sancionar os impetrantes e em virtude disso, deveriam ter interposto recurso hierárquico próprio à Ministra da Saúde para que o acto pudesse assim revestir-se dos atributos de definitividade e executoriedade, e por via disso, fosse susceptível de impugnação contenciosa.

Frise-se que estas decisões foram tomadas quando o n.º 3 do artigo 252 da Lei Fundamental (LF) já pressupunha que a regra de impugnação judicial assenta na ilegalidade e lesividade do acto, eliminando da ordem jurídica o critério do acto definitivo e executório até então vigente, e ficou irreversivelmente ultrapassada a questão com as sensatas deliberações do Conselho Constitucional que declararam a inconstitucionalidade quer do n.º 1 do artigo 27 da Lei n.º 9/2001, de 7 de Julho[30], quer do n.º 1 do artigo 33 da Lei n.º 7/2014, de 28 de Fevereiro[31].

É curioso notar que o Tribunal ao proceder como agiu, adoptou uma postura de todo questionável, tendo em linha de conta, sobretudo, que o acto elaborado em contravenção as regras de distribuição de competência em nossa ordem vigente, são fulminados com a sanção de nulidade e isso verifica-se tanto no regime anterior da Reforma Administrativa Ultramarina[32] (RAU), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 23229, de 15 de Novembro de 1933, assim como no actual panorama jurídico-legal[33] e em vista disso, é legítimo perquirir: a nulidade patente no acto ressalta claramente aos olhos, qual a razão subjacente a recusa de conceder provimento ao pedido de suspensão jurisdicional de eficácia quando da investigação (ainda que sumária) da matéria trazida ao processo, é evidente a inaptidão do acto?

1.2. Delimitação do tema

Neste projecto em que nos embrenhamos, há que delinear em que consiste o objecto de estudo, porque o tema encontra-se directamente ligado as providências

[29] Acórdão n.º 86/2014, de 6 de Maio, Acórdão n.º 87/2014, (*nullum diem*), Acórdão n.º 89/2014, (*nullum diem*), Acórdão n.º 91/2014, de 6 de Maio.
[30] Acórdão n.º 01/CC/2016, de 5 de Maio.
[31] Acórdão n.º 06/CC/2016, de 23 de Novembro.
[32] N.º 1 do artigo 361 da Reforma Administrativa Ultramarina (RAU), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 23229, de 15 de Novembro de 1933.
[33] N.º 1 do artigo 35 da Lei n.º 7/2014, de 28 de Fevereiro.

cautelares, assunto alvo de indagação genérica pelos cultores do Direito em obras ligadas ao Processo Civil[34], Processo Administrativo Contencioso[35] e também noutros ramos específicos do Direito Processual tal como o Processo Penal em que avulta dentre as medidas cautelares, a prisão preventiva que na opinião de **Renato Marcão**[36] embasado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal do Brasil:

> "Somente deve ser decretada quando não existirem outras medidas menos gravosas ao direito de liberdade do indiciado ou acusado, por meio das quais seja possível alcançar, com igual eficácia, os mesmos fins colimados pela prisão cautelar".

De forma breve e sumária, a decretação judicial de prisão preventiva parece contrastar com o direito fundamental a presunção de inocência que assiste a todo cidadão que sobre ele impende uma acusação de índole penal, apesar disso, tenha-se presente que a razão determinante da existência desse instituto encontra-se na necessidade e adequação da medida como forma de precaver outros valores que serão cotejados no exame dos pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculumin mora* conforme ensina magistralmente **Paulo Rangel**[37].

É enorme a importância do direito fundamental a presunção de inocência para aferição das condições de decretação judicial de prisão preventiva exigindo redobrado cuidado na sua aplicação, sob pena de provocar ao indiciado prejuízos irreversíveis à sua figura[38].

Há muito por se investigar no campo das providências cautelares e em vários domínios do saber jurídico, (laboral[39], fiscal, civil[40], etc.), porém, a nossa pesquisa no referente ao tópico, cinge-se somente ao Processo Administrativo Contencioso, disciplinado sobretudo pela Lei n.º 7/2014, de 28 de Fevereiro (LPPAC). E aqui, convém também esclarecer que a investigação proposta, abrange tão-somente a questão da possibilidade de decretação judicial de nulidade do acto na providência cautelar de suspensão de eficácia do acto administrativo pelo interessado.

---

[34] **LOURENÇO, Haroldo**, Processo Civil Sistematizado, 2.ª Edição, Reformulada e actualizada, São Paulo: Forense, 2017, páginas 255 a 260.
[35] **ALMEIDA, Mário Aroso de,** e **CADILHA, Carlos Alberto Fernandes**, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 2ª Edição Revista, Almedina, 2007, páginas 645 a 778.
[36] **MARCÃO, Renato**, CPP comentado, São Paulo: Saraiva, 2016, página 715.
[37] **RANGEL, Paulo,** Direito Processual Penal, 23.ª Edição, Atlas, 2015, página 804.
[38] **TÁVORA, Nestor,** e **ALENCAR, Rosmar Rodrigues**, Curso de Direito Processual Penal, 12.ª Edição, Revista e actualizada, Salvador: Editora Juspodivm, 2017, página 70.
[39] N.º 4 do artigo 69 da Lei n.º 23/2007, de 1 de Agosto.
[40] Artigo 396 do CPC.

Mostra-se importante elucidar que a delimitação feita deve ser observada sob o ângulo da amplitude da pesquisa[41].

Cabe frisar que o legislador nacional no artigo 129 da Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto (LFVAP), ao estabelecer o regime jurídico respeitante a nulidade do acto, consagra uma espécie dual, isso significa que em Moçambique, o acto eivado em sua estrutura de defeito tendente a essa forma de invalidade, dá-se, em primeiro lugar, quando tenha sido emitido o acto faltando em sua composição, a presença de um elemento essencial constitutivo, ou então quando a lei expressamente assim comina[42].

Centra-se o nosso trabalho numa pesquisa reducionista, porquanto, a técnica de estudo que iremos empregar não abarca toda forma de nulidade, circunscreve-se tão-só ao acto nulo explicitamente fulminado pela lei, excluindo-se assim, os actos inválidos por ausência de seus elementos constitutivos essenciais, por virtude da inexistência em nossa ordem jurídica de um critério delineador do regime jurídico do que se deva entender pelos mesmos. Refoge da nossa inquirição, não apenas como decorrência lógica da falta de clarificação legal, mas também da falta de consenso doutrinário sobre a real significação técnica e jurídica dos citados elementos[43]. Em evidência e oportunamente será exposta a divergência doutrinária sobre os tipos de nulidade criados pela LFVAP.

1.3. Contexto do problema

Assiste-se em Moçambique a adopção de um novo panorama jurídico que se volta para defesa efectiva dos direitos, liberdades e garantias matriciais do cidadão e nessa conjuntura política, económica e social, o Direito Processual reveste de particular relevância na medida em que o direito de cada um, ganha formulação mais precisa e grande significação quando apreciado em juízo[44]. Com o advento em 2004 da Constituição da República que procedeu a modificação substancial da LF de 1990,

[41] **CISTAC, Gilles**, Como elaborar uma tese em ciências jurídicas, Escolar Editora, 2020, páginas 38 a 39.
[42] N.º 1 do artigo 129 da LFVAP.
[43] **CARVALHO FILHO, José Dos Santos**, Manual de Direito Administrativo, Revista, ampliada e actualizada até 31.12.2014, 28.ª Edição, São Paulo, Editora Atlas S.A, 2015, página 106.
[44] **DINAMARCO, Cândido Rangel,** e **LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho**, Teoria geral do novo processo, 2.ª Edição, São Paulo: Malheiros, 2017, página 15.

nota-se uma mobilização legal no sentido de conferir reforço jurídico as posições dos indivíduos que a lei lhes outorga em carácter primordial.

Pela Constituição de 2004, o direito de provocar o TA passou a ter por base, a prática pelo órgão público recorrido de um acto ilegal e prejudicial[45]. Dessa forma, distancia-se o constituinte da concepção clássica que teve em autores como Diogo Freitas do Amaral[46], os seus insignes defensores com o estabelecimento da regra da exaustão dos recursos graciosos, mediante a qual, unicamente é admissível a impugnação contenciosa de actos cuja lavra compete àquele que se acha no cume da hierarquia do serviço estatal (definitividade em sentido vertical) e que se reservem a ser executados mesmo sem aquiescência do destinatário, revelando-se nessa conduta, a pertinência do privilégio da execução prévia[47] (executoriedade).

Tudo isto acontece ainda que o acto esteja em sua composição padecendo de deformidade que o torna nulo, em evidente prejuízo aos interesses do cidadão que sob esta perspectiva, é considerado como mero administrado (objecto), e não um sujeito activo na relação jurídica[48] em evidente prejuízo ao devido respeito ao princípio básico da dignidade humana, o qual está no epicentro da ordem jurídico-constitucional. De maneira impecável, Pedro Vaz Patto[49], detectou os traços básicos da dignidade humana:

> "A consagração constitucional da dignidade humana proclama a sacralidade da pessoa e o dever absoluto de a respeitar e proteger que recai sobre todas as autoridades públicas. A dignidade da pessoa humana é um valor insusceptível de ponderação com outros valores constitucionais, diante dos quais nunca pode ceder, e nunca um atentado a essa dignidade, mesmo em nome de outros valores, pode encontrar apoio na ordem jurídico-constitucional. A dignidade da pessoa humana exige que esta mantenha sempre a qualidade de sujeito e não seja degradada à condição de objecto. A pessoa nunca pode ser reduzida a objecto ou meio para atingir quaisquer fins."

Sem embargo da positivação indiscutível em norma jurídica, julgamos, de alguma utilidade evidenciar que no actual panorama jurídico, é insustentável no bojo

[45] N. º 3 do Artigo 252 da CRM.
[46] **AMARAL**, **Diogo Freitas do,** Curso de Direito Administrativo, Volume II, Lisboa, 2001, página 283.
[47] Alínea h), do artigo 1 das NFSAP.
[48] **ALEXANDRINO, José Melo**, Direitos Fundamentais, Introdução Geral, 2.ª Edição, revista e actualizada, Principia, 2011, páginas 65 e 66.
[49] **PATTO, Pedro Vaz**, No Cruzamento do Direito e da Ética, Almedina, 2008, páginas 199 a 200.

duma Administração democrática, em que os cidadãos gozam de direitos ante o poder público, reconhecê-la um poder geral de emprego da força fora de situações excepcionais ou de urgência[50].

As transformações operadas no plano infraconstitucional com a promulgação da Constituição de 2004 não tardaram a se fazer sentir, criou-se nova modalidade de actos nulos, ao se prescrever essa forma da invalidade para condutas do órgão que não respeitem os direitos básicos da pessoa[51] na sua produção, pois, aceita-se hodiernamente a força cogente[52] das posições jurídicas activas do indivíduo[53] como factor determinante da acção administrativa[54].

A Lei n.º 9/2001, de 7 de Julho, lei que aprovou o processo administrativo contencioso que vigorou até 2014, era parca na existência de preceitos voltados para resguardo efectivo de mecanismos legais de amparo aos direitos essenciais de quem ao Tribunal se dirigia com o propósito de ver tuteladas as suas inquietações, prova cabal disso, é a ausência do direito à obtenção de uma decisão com força de caso julgado, dentro dum prazo razoável, do princípio da prevalência da justiça material, no qual se escuda o ideal de julgamento de mérito em qualquer processo, neste sentido, o pórtico tem cunho universal[55] no processo que corre seus termos na jurisdição administrativa, da circunstância de cumulação do pedido de declaração de inexistência jurídica, nulidade ou anulação do acto administrativo com o pedido de indemnização pelos transtornos causados pela decisão injusta em sua esfera jurídica[56], e da acção para determinação do acto legalmente devido

Levando em conta, o paradigma constitucional de impugnação contenciosa no domínio jurídico-administrativo, baseado agora na lesão e ilegalidade do acto sindicado, é nossa convicção firme que no plano de acção judicial, há que proceder-se a revisão dos critérios de compulsação dos pedidos de suspensão de eficácia, não

---

[50] **ANDRADE, José Carlos Vieira de**, Lições de Direito Administrativo, 5.ª Edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017, página 197.
[51] Alínea c), do n.º 2 do artigo 125 da Lei n.º 2/2006, de 22 de Março (LGT).
[52] **PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves**, Direito Internacional Público e Privado: incluindo noções de Direitos Humanos, 9.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, Salvador, Juspodivm, 2017, página 838.
[53] **PETERKE, Sven**, *etall,* Manual Prático de Direitos Humanos Internacionais, Brasília: Escola Superior do MP da União, 2009, página 157.
[54] **BINENBOJM, Gustavo**, Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização,3.ª Edição, Revista e actualizada, Rio de Janeiro: Renovar, 2014, página 61.
[55] **CUNHA, José Manuel Cabrita Vieira e**, O Novo Processo Civil Contributos da doutrina para a compreensão do novo CPC, Centro de Estudos Jurídicos, 2.ª Edição, 2013, página 211.
[56] **MICHELLAZZO, Busa Mackenzie**, Do Dano Moral, Teoria, Legislação, Jurisprudência e prática, Volume 1, 4.ª Edição, LawBook Editora, 2000, páginas 79 a 94.

sendo suficiente a clássica tripartição das exigências de decretação jurisdicional assentes nos prejuízos de difícil reparação, inexistência de grave prejuízo para o interesse público e também na ausência de fortes indícios de ilegalidade do recurso, em que neste requisito, tem sido prática corriqueira e escorada na jurisprudência sectorial, a inquirição dos pressupostos processuais, quando por imposição do artigo 5 da LPPAC, todo e qualquer meio processual para sua apreciação de fundo, é sempre necessário que se perquira sobre as condições de impugnação judicial.

Isto significa que necessita haver lugar a investigação das exigências em lei fundadas para que o Tribunal plenamente exerça o seu mister, o que nos reconduz ao conspecto da legitimidade[57] dos litigantes, tempestividade do direito[58] ao recurso contencioso, com ressalva de que este requisito incide exclusivamente sobre os actos eivados de defeito conducente a anulação, competência do Tribunal (amiúde em dividida razão da matéria[59], hierarquia[60] e território[61]) e recorribilidade do acto que desde a entrada em vigor da Constituição de 2004, passou a respaldar-se no prejuízo e ilegalidade da conduta, por conseguinte, na presente conjuntura social, jurídica, política e económica, cabe olhar sob novas lentes, a suspensão de eficácia que em função das provas carreadas aos autos, pode assumir carácter constitutivo, estando assim essa forma de agir em perfeita consonância a tendência moderna de justiça célere, efectiva e eficaz.

1.4. Formulação do problema

Tradicionalmente, as providências cautelares são tidas como instrumento do processo principal[62] que haja de ser interposto para expurgação do acto prejudicial e ilegal da ordem jurídica. Todavia, atendendo a circunstância de que o direito de impugnação contenciosa representa uma prerrogativa essencial do cidadão, donde a

---

[57] **DONIZETTI, Elpídio**, Novo CPC Comentado – 2.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, São Paulo: Atlas, 2017, páginas 73 a 76.
[58] **AMARAL**, **Diogo Freitas do,** Direito Administrativo, Volume II, Lisboa, 1988, páginas 185 a 196.
[59] **GAJARDONI, Fernando da Fonseca, ZUFELATO, Camilo,** Processo Civil, 4.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Juspodivm, 2015, páginas 76 a 79.
[60] **MARINONI, Luiz Guilherme**, *et all*, Novo CPC Comentado, 3.ª Edição Revista, actualizada e ampliada, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2015, página 133.
[61] **DINAMARCO, Cândido Rangel,** e **LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho**, Teoria geral do novo processo, 2.ª Edição, São Paulo: Malheiros, 2017, página 105.
[62] **THEODORO JÚNIOR, Humberto**, Curso de Direito Processual Civil, Volume 1, Teoria Geral do Direito Processual Civil e Processo de Conhecimento, 55.ª Edição, revista e actualizada, 2014, página 308.

consagração no texto ápice no capítulo respeitante aos direitos, liberdades e garantias básicas do indivíduo, dúvidas não se nos põem que trata-se de vantagem conferida a pessoa cuja aplicação é imediata e vincula a todos os entes públicos e privados[63]. Daí que possamos afirmar que a positivação constitucional tem como corolário o cumprimento obrigatório dos imperativos prescritos na lei suprema, haja vista que os mandamentos consignados no Texto Maior "são imperativos, taxativos, cogentes, não veiculam meros conselhos, avisos, recomendações ou lembretes[64]".

Em boa lógica jurídica, aceita-se que o direito ao recurso contencioso em sua essência compreende a possibilidade de uso das providências cautelares[65] para fazer valer em juízo, o reconhecimento de determinada posição jurídica activa do cidadão, sendo certo que o procedimento cautelar acha-se de tal sorte atrelado ao prazo razoável e a celeridade que é praticamente impossível apreender um sem que se faça conexão ao outro, dito de outra forma: o procedimento cautelar exige uma actuação expedita conciliada a necessidade de observância das regras básicas de resolução judicial de dissídios de maneira que sejam salvaguardados os direitos principais dos conflituantes, pois uma justiça tida por célere e irregular não cumpre a finalidade para que foi instituída: a pacificação social com recurso ao quadro jurídico vigente como factor de segurança das múltiplas interacções ocorridas na sociedade sob batuta do Direito Público, em particular, o Direito Administrativo[66].

Se é verdade que a celeridade implica supressão de etapas pertinentes, não é menos certo que a morosidade na resolução tem os seus inconvenientes: diminui o prestígio dos órgãos, agentes e instituições da administração da justiça, promove a resolução de conflitos pela via privada assente, no mais das vezes, em critérios particulares e movidos frequentemente pelo desejo de vingança, gera o descrédito do sistema judicial, para não falar no tão propalado efeito útil da decisão, que nalguns casos, o pronunciamento do Tribunal dá-se quando a parte impulsionadora já não se encontra mais entre os vivos. Perante este quadro desolador em si, cabe sondar:

---

[63] N.º 1 do artigo 56 da LF.

[64] **BULOS, UadiLammêgo**, Curso de Direito Constitucional, 8.ª Edição, Revista e actualizada de acordo com a Emenda Constitucional n.º 76/2013, São Paulo: Saraiva, 2014,página 477.

[65] **SILVA, José Afonso da**, Curso de Direito Constitucional Positivo, 25.ª Edição, Revista e actualizada nos termos da Emenda Constitucional n.º 48 de 10 de Agosto de 2005, Malheiros Editores, 2005, página 431.

[66] **BRITO, Wladimir**, Lições de Direito Processual Administrativo, 4.ª Edição, actualizada, Petrony Editora, 2021, páginas 110 a 113.

É admissível a manutenção de uma forma de agir no exame dos requisitos de decretação jurisdicional de suspensão de eficácia, voltado essencialmente para uma perspectiva estritamente formal quando a LF trouxe novo paradigma?

Havendo consagração legal e universal quer pela CADHP quer pela DUDH, do direito ao prazo razoável como direito básico do cidadão em processos judiciais, não seria viável o conhecimento exauriente da nulidade quando tal resulte evidente da matéria trazida aos autos em sede cautelar?

Por via da regra, o acto nulo não se convalesce pelo decurso do tempo, e assim sendo, qual a utilidade prática de mantê-lo hígido na ordem vigente quando se percebe de antemão que jamais transformar-se-á em válido e relegar a sua extirpação do mundo jurídico para momento posterior?

1.5. Justificativa

O legislador constituinte assumiu uma postura voltada para conferir amparo efectivo aos direitos, garantias e liberdades fundamentais. O direito fundamental de recorrer a jurisdição administrativa deixou de ter o seu ponto nodal no acto da lavra do órgão competente da Administração (acto definitivo e executório[67]), e centra-se agora na conexão materialmente administrativa (julgar as acções que tenham por objecto litígios emergentes de relações jurídicas administrativas[68]).

Embora, num observar sumário, pareça uma regulamentação sem grande impacto na ordem vigente, ela traz um novo protótipo direccionado para evidenciar o papel preponderante que exerce o destinatário da acção administrativa na produção da decisão final, por conseguinte, o acto administrativo não traduz hodiernamente expressão do poder soberano sem que seja antecedido de garantias de participação onde se "oferece condições materiais para a integração irrestrita do indivíduo na sociedade política organizada[69]" àquele que interessa a resolução de determinado assunto.

---

[67] Artigo 33 da LPPAC, e os artigos 106 e 107 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro.
[68] Artigo 229 da Constituição da República de Moçambique, aprovada pela Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho, Lei de Revisão Pontual da Constituição da República de Moçambique
[69] **PAULO**, **Vicente,** e **ALEXANDRINO, Marcelo,** Direito Constitucional Descomplicado, 16.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, São Paulo: Método, 2017, página 90.

Esta visão necessita da instituição de mecanismos legais de participação efectivação indivíduo em questões que lhe digam respeito, pelo que a concessão do direito de uso e aproveitamento de terra, não pode ter lugar sem antes proceder-se a uma consulta prévia[70] aos moradores da localidade onde se pretende atribuir o direito de uso e aproveitamento de terra (DUAT) para obtenção posterior de uma licença de construção, no procedimento administrativo ordinário, deve haver sempre que for pertinente à justa deliberação da AP, a audiência prévia dos interessados[71].

O que interessa demonstrar com tudo isto, é que actualmente, o proceder da AP, pauta-se pelo reconhecimento do homem como fim precípuo da acção pública, daí despontando a necessidade premente do poder legislativo em parceria com o poder judicial, abraçarem técnicas processuais convenientes destinadas a obter em tempo útil uma decisão judicial com força de caso julgado.

Actualmente, o eixo primordial da actuação estatal é a protecção dos direitos básicos, prova disso, é a sistematização adoptada pelo constituinte ao reger na LF, ao reger primacialmente as posições jurídicas dos cidadãos havidas por essenciais e elaborando depois, as instruções organizacionais do poder político.

Esta forma de redigir os preceitos constitucionais, transparece claramente o seu desígnio precípuo, qual seja, colocar o homem em acepção lata, como objectivo principal do ordenamento legal vigente. Assim, importa reconhecer ao indivíduo "um conjunto de valores básicos e directrizes de actuação positiva do Estado[72]" por meio da identificação de uma técnica legal e judicial inspirada no ideal de justiça célere.

Calcorreando a jurisprudência sobre o tema, é notória a propensão quando da apreciação dos pressupostos da providência cautelar de suspensão jurisdicional de eficácia do acto em tomar-se como relevante para o efeito, a mera observância das exigências instituídas em lei sem que se adentre de forma breve e sumária na questão material controvertida.

O que se transmitiu, pode ser confirmado através de uma busca sucinta no endereço electrónico do TA, em que diversas deliberações confluem em reduzir o exame aos três pressupostos clássicos que nunca é demais lembrar: a) prejuízos de

[70] Artigo 13 da Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro, que estabelece os termos em que se opera a constituição, exercício, modificação, transmissão e extinção do direito de uso e aproveitamento de terra.
[71] Artigo 65 da LFVAP.
[72] **MARANHÃO, Lara Rodrigues dos Santos**, e **MELO, Auricélia do Nascimento**, Direito Constitucional em Foco, artigos da especialização UESPI, Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2019, página 81.

difícil reparação; b) inexistência de grave prejuízo para o interesse público; e c) ausência de fortes indícios de ilegalidade do recurso que eventualmente tenha que ser interposto pelo requerente[73].

Pelos Acórdãos mencionados, resulta cristalino que é doutrina praticamente assente na jurisprudência do TA que a suspensão de eficácia em seu âmago traduz um providência cautelar e nessa qualidade, não pode (nem deve) pronunciar-se o TA sumariamente sobre os aspectos da legalidade do comportamento, tão-somente deve gravitar sua actividade em torno do exame do preenchimento dos requisitos estabelecidos no artigo 132 da LPPAC.

Todavia, julgamos de alguma utilidade frisar que este proceder não agrega valor a actuação judicial, porquanto, limita-se o órgão judicial em ser um fidedigno disseminador do conteúdo normativo inserido na regra, exercendo o julgador a sua actividade em função dos regulamentos e rotinas e não em função dos objectivos organizacionais[74]que foram estabelecidos os tribunais, a administração da justiça.

Trata-se, em bom rigor, de um comportamento obsoleto, ultrapassado e vedante de progresso jurídico-social que jamais pode contribuir para uma maior defesa concreta dos direitos, liberdades e garantias fundamentais do cidadão, pois numa providência cautelar, o magistrado deve fazer uma indagação sucinta[75] sobre a probabilidade séria de existência do direito pleiteado com recurso ao panorama jurídico existente "podendo avançar até os limites tolerados pelo ordenamento jurídico[76]" e com isso, "precipitar no tempo, a satisfação da pretensão[77]".

Porém, tal forma de proceder, não implica de modo algum, a preterição das formalidades essenciais do processo judicial, quais sejam, a petição inicial (PI) e o princípio do contraditório, o dever de fundamentação da decisão, participação do Ministério Público (MP), e por fim, direito ao recurso jurisdicional.

---

[73] Acórdão n.º 01/2014, de 11 de Março, Acórdão n.º 01/2017, de 8 de Fevereiro, Acórdão n.º 93/2017, de 12 de Setembro, Acórdão n.º 124/2017, de 12 de Dezembro, Acórdão n.º 01/2018, de 20 de Março, Acórdão n.º 11/2018, de 10 de Abril.

[74] **CHIAVENATO, Idalberto**, Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações, 7.ª edição, revista e actualizada, Rio de Janeiro: Elsevier, 2003, página 270.

[75] **CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS**, O Novo Processo Civil – Contributos da doutrina para a compreensão do Novo CPC, Caderno I, 2.ª Edição, 2013, página 130.

[76] **LENZA, Pedro**, Direito Constitucional Esquematizado, 21.ª Edição, São Paulo, Saraiva, 2017, página 764.

[77] **AUGUSTO JÚNIOR, António,** e **MARTINS, André Epifânio**, Direito Processual Civil em Provas Discursivas, Editora Juspodivm, 2015, página 343.

A morosidade processual é um pecado que perpassa pelo sector de justiça há bastante tempo, e não configura preocupação apenas nacional, possui dimensão universal de tal modo que se colocou na DUDH e na CADPH preceito estatuindo em termos inequívocos que o direito à uma decisão judicial definitiva (com força de caso julgado), constitui direito fundamental dos cidadãos.

Conforme dispõe o artigo 381/A do Código de Processo Civil (CPC), as providências cautelares revestem carácter urgente e de igual modo, sucede com a suspensão jurisdicional de eficácia do acto *ex vi* do plasmado no artigo 11 da LPPAC, apesar da reivindicação legal de tramitação célere, como decorrência lógica do carácter urgente, nem por isso, as providências escapam da lentidão processual conforme assevera o advogado **João Nhampossa**[78] na rubrica opinião do jornal a Carta de Moçambique em que abertamente declarou:

> "A tramitação dos processos nos Tribunais e no MP é excessiva e abusadamente morosa, e de certa maneira institucionalizada…As providências cautelares que são processos de natureza urgente nos termos da lei, também são remetidas para as gavetas judicias da morosidade e aqui o TA também se destaca pela negativa, na medida em que os juízes conselheiros do mesmo têm plena consciência de que não vão ser sujeitos a qualquer responsabilização por essa conduta ociosa em prejuízo da realização da justiça pelo cidadão.*"*

Pronunciamento similar encontra-se em **Ramos Miguel**[79] e é tão premente esta preocupação que no seu informe atinente a 2019 na Assembleia da República (AR), o Provedor de Justiça[80] asseverou que é a principal causa de queixas que lhe são apresentadas pelos cidadãos, e para não parecer distante da realidade fáctica, a Ministra da Justiça, assinalou a morosidade como um dos maiores empecilhos do sector, pois "transmite a apreciação de ineficiência e ineficácia do sistema da administração da justiça[81]".

---

[78] **CARTA DE MOÇAMBIQUE,** artigo intitulado Institucionalização e legalização da morosidade processual no contexto do acesso à justiça, publicado em 7 de Setembro de 2022.
[79] **VOA MOÇAMBIQUE**, artigo intitulado Atrasos mancham justiça moçambicana, difundido em 28 de Junho de 2017.
[80] **MINUTO AO MINUTO**, Mundo Moçambique, artigo intitulado Morosidade processual lidera queixas ao Provedor de Justiça em Moçambique, publicado pela agência LUSA em 22 de Outubro de 2020.
[81] **EVIDÊNCIAS, artigo intitulado Acesso à justiça: Ministra assume "fracasso" do Estado, da autoria de Nelson Mucandze, publicado em 22 de Janeiro de 2021.**

Como facilmente se pode notar, é preocupação geral dos cidadãos e também do executivo, a eliminação (ou pelo menos redução) da morosidade porque afecta em grande medida o impetrante que vê o seu direito violado perpetuar-se no tempo, de forma indeterminada, produzindo a sensação de impunidade ao prevaricador da ordem vigente, particularmente, quando o transgressor é um órgão estatal porque além da profanação do direito, é-lhe reconhecido o poder de execução forçada de suas decisões, daí a necessidade pontual de adoptar uma nova postura orientada para tutela jurisdicional plena e rápida do interesse legalmente protegido ou direito reivindicado em juízo pelo cidadão, até mesmo porque "a protecção judicial constitui em verdade, a principal garantia dos direitos subjectivos[82]".

Perante essa afirmação, promanada com inegável acerto, pode-se dizer, sem receio de traduzir uma pretensão utópica, que sem a consagração de um órgão do poder judicial, independente e imparcial, na estrutura política do moderno Estado de Direito Democrático "não há como garantir a protecção dos direitos e garantias constitucionais positivadas[83]".

O interesse subjacente ao assunto a que nos propusemos debater, revela-se de capital relevância para os anseios da população e não só, os órgãos do poder soberano têm igualmente benefícios com a linha de argumentação que temos vindo a adoptar no presente trabalho.

Desde logo, avulta o interesse da temática para o povo (entendido aqui como aquele cidadão que procura os serviços da justiça), da circunstância de obter em tempo razoável uma decisão com força de caso julgado, ganhando o seu direito fundamental de acesso à justiça uma formulação consentânea com os reclamos da sociedade em geral pois, a antiquada máxima de que ajustiça tarda mas não falha arriscamo-nos a enunciar nunca encontrou eco na consciência do pacato cidadão, consubstancia uma dimensão objectiva da prerrogativa de acesso ao judiciário para evidenciar que os magistrados e demais intervenientes estatais jamais eximem-se de praticar actos de seu domínio funcional e em consequência disso, resolvem os assuntos que lhes são postos em mesa.

---

[82] **SILVA, José Afonso da**, Curso de Direito Constitucional Positivo, 25.ª Edição, Revista e actualizada nos termos da Emenda Constitucional n.º 48 de 10 de Agosto de 2005, Malheiros Editores, 2005, página 430.

[83] **MACHADO, Costa**, organizador, e **FERRAZ, Anna Cândida da Cunha**, coordenadora, Constituição Federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo, 9.ª Edição, Barueri, SP: Manole, 2018, página 543.

Noutro conspecto, os órgãos do poder soberano tiram vantagens da doutrina aqui apresentada, porquanto, o legislador acolhendo a nossa tese, adoptará uma maneira de resolução de litígios compaginável a tendência universal de criação de estruturas legais que garantam a devida celeridade, sendo certo que a arquitectura institucional tal e qual defendemos, está moldada para atender os imperativos da eficiência funcional[84].

O executivo extrai benefícios porque o que sucede, nos casos em que decai no recurso contencioso principal, por imposição legal – artigo 187 da LPPAC, e n.º 3 artigo 125 do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, aprovado pela Lei n.º 4/2022, de 11 de Fevereiro (EGFAE) – tem a incumbência de proceder a reconstituição da situação actual hipotética[85], o que significa em termos práticos, o dever de pagar os vencimentos de que o recorrente ficou indevidamente privado durante o tempo de cumprimento da sanção disciplinar, com observância de todas actualizações salariais decorrentes da aprovação anual de um novo salário mínimo, sem descurar o encargo de acautelar as promoções e progressões de que não se beneficiou o recorrente.

Este regime jurídico é, a nosso ver, deveras angustiante e pernicioso para os cofres públicos porque na prática, implica pagar valores a pessoa que no período de cumprimento efectivo da sanção esteve na ociosidade e como prémio pelo lapso sabático (ainda que ocorrido por facto não directamente imputável a sua vontade), é retribuído em montantes exorbitantes em se tratando de Técnico Superior de N1, o que afronta despudoradamente, os ideais prestigiados pelo princípio da eficiência[86] enquanto fio condutor de administração orçamental, o qual em reconhecimento da sua relevância, tem afloração legal em diversos dispositivos, nomeadamente, e sem intuito de esgotar a enunciação dos mesmos: artigo 12 da LFVAP, artigo 12 da Lei n.º 7/2012, de 8 de Fevereiro (LBOFAP), artigo 11 da Lei n.º 16/2012, de 14 de Agosto (LPP), e alínea d), do artigo 5 da Lei n.º 14/2020, de 23 de Dezembro.

Na explicação clara de **Flávia Limmer**[87]:

---

[84] **CONTI, José Maurício**, O Planeamento Orçamentário da Administração Pública no Brasil, 1.ª Edição, São Paulo: Blucher Open Access, 2020, página 133.
[85] **AMARAL**, **Diogo Freitas do,** Direito Administrativo, Volume IV, Lisboa, 1988, páginas 237 a 242.
[86] **TORRES, Heleno Taveira**, Direito Constitucional Financeiro: teoria da constituição financeira, Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, páginas 236 a 266
[87] **LIMMER, Flávia,** Direito Administrativo, 1ª Edição, Brasília, CP Iuris, 2020, página 47.

> "O princípio exige justamente que as acções públicas não desperdicem recursos e consigam implementar suas finalidades de forma económica, óptima, valendo a pena o custo benefício, não podendo a Administração gastar mal".

Quanto ao judiciário, é por demais evidente, o benefício que colhe ao tomar como padrão de conduta, o carácter constitutivo da suspensão, porque ao decidir em razão dos elementos carreados aos autos, pela declaração de nulidade cumpre o seu dever de ciência oficiosa da nulidade em tempo justo, aliado ao facto de ter certeza da presença de vício determinante da inabilidade do acto em virtude de ser precedido a sua expedição pela observância de um protocolo[88] minuciosamente disciplinado em lei[89] que determina a produção de documentos comprovativos da decisão tomada e por cada etapa ultrapassada, ocorre a preclusão administrativa[90], dando assim, aos interessados, a preciosa dádiva de segurança jurídica[91].

É essencial ter-se presente que o peso da doutrina por nós propugnada de apreciação exauriente quando tal seja possível perante os elementos patentes no processo, supera a concepção da legalidade pura e estrita, consequência imediata da aderência cega ao positivismo jurídico, tese enfraquecida actualmente pelo pós-positivismo em que cabe trazer à colação, o facto de assumir-se hodiernamente o pendor de observar a lei com "uma visão crítica e de preocupação social no campo jurídico. Busca-se o Direito como agente de transformação e de participação na sociedade, abandonando a neutralidade e indiferença[92]".

Para melhor apreensão dos ideais imbuídos na doutrina do pós-positivismo, o processo de determinação do sentido e alcance de qualquer lei vigente deve partir do conspecto daquilo que se encontra estabelecido na Constituição da República (CRM) e indagar ulteriormente se há compatibilidade entre os preceitos da Carta Maior e da lei infraconstitucional[93], isto significa que a técnica de interpretação hoje aceite não se restringe mais a uma simples incumbência de "subsunção silogística, mas, sim, trata-se de um procedimento reflexivo-axiológico-valorativo, voltado para o

---

[88] **MELLO, Celso António Bandeira de,** Curso de Direito Administrativo, 26.ª Edição, Revista e actualizada até a Emenda Constitucional 57, de 18.12.2008, Malheiros Editores, São Paulo, 2009, páginas 480 e 481.

[89] **MAZZA, Alexandre**, Manual de Direito Administrativo, 2.ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2012, página 630.

[90] **BORGES, Cyonil**, e **SÁ, Adriel**, Manual de Direito Administrativo Facilitado, 2.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Salvador: Juspodivm, 2017, página 60.

[91] **NETO, Fernando Ferreira Baltar,** e **TORRES, Ronny Charles Lopes de,** Direito Administrativo, 8.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2018, páginas 599 a 601.

[92] **FARIAS, Cristiano Chaves de,** e **ROSENVALD, Nelson**, Curso de Direito Civil: Parte Geral e LINDB, Volume I, 13.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, São Paulo: Atlas, 2015, página 11.

[93] Alínea c), do n.º 3 do artigo 10 da Lei n.º 2/2006, de 22 de Março.

sentimento constitucional de justiça[94]", por isso, o juiz deve ter o compromisso de reparar de forma sucinta, o preenchimento dos requisitos precípuos de impugnação contenciosa pela *Magna Carta* determinados, designadamente, a ilegalidade e o prejuízo na esfera do cidadão.

Um aspecto de grande importância, a ter em conta, é que o juiz hoje não se deve dar por satisfeito por agir embasado em doutrinas clássicas desfasadas do que a realidade precisa. *Hoc sensu*, é a lição de Paulo Bonavides[95] que pela relevância peculiar, não pode deixar de ferir a nossa atenção, a nomenclatura que adopta para aludir ao magistrado que actua impregnado em seu espírito pelo valor da dignidade humana, e concomitante respeito pelos direitos fundamentais, o juiz social:

> "A figura do juiz social enquanto consectário derradeiro de uma teoria material da Constituição, e sobretudo, da legitimidade do Estado social e seus postulados de justiça, inspirados na universalidade, eficácia e aplicação imediata dos direitos fundamentais. Coroam-se assim, os valores da pessoa humana no seu mais elevado grau de juridicidade e se estabelece o primado do Homem no seio da ordem jurídica, enquanto titular e destinatário, em última instância, de todas as regras do poder. O juiz social incorpora em seu juízo ou aparelho de reflexão e entendimento uma vasta e sólida pré-compreensão das questões sociais, pressuposto inalterável de toda hermenêutica constitucional e de seu conceito de concretização; o que faz soar em sua mente, a ratio das decisões judiciais com mais sensibilidade para os direitos fundamentais e para o quadro social da ordem jurídica."

A nova configuração do Contencioso Administrativo conforme apresentamos sumariamente, optou em nortear-se pela manutenção do regime jurídico tradicional das providências, preservando o seu papel instrumental ao instituir no momento da submissão do pedido pelo interessado que este pode ser formulado, previamente a interposição do recurso, juntamente com o recurso ou mesmo durante a pendência do recurso[96], redacção a partir da qual, extrai-se a inferência de que o solicitação de sustar os resultados do acto, depende sempre da instauração pelo requerente do correspondente processo principal.

---

[94] **GÓES, Guilherme Sandoval**, Direito Constitucional Avançado, Rio de Janeiro: SESES, 2018, página 149.
[95] **BONAVIDES, Paulo**, Curso de Direito Constitucional, 15.ª Edição, Editora Malheiros, 2004, página 587.
[96] Artigo 134 da LPPAC.

E quanto a nós, esta norma é susceptível de reparos, porquanto, o legislador ordinário seguindo a linha de direcção que o constituinte agasalhou de prevalência de direitos fundamentais, em que se constata a vocação de alterar o contencioso administrativo da concepção objectivista para a subjectivista[97], deliberadamente opta por ater-se a um modo de conhecimento que não mais se amolda a fluidez das diversas relações travadas pelos órgãos e instituições estatais no desempenho da função administrativa. Oportuno se torna reafirmar vivamente que o modelo pátrio respeitante ao contencioso administrativo, sofreu uma modificação de sumo valor com o estabelecimento do critério de impugnação judicial respaldado na *ilegalidade* do acto e no *prejuízo* causado na esfera do cidadão[98].

Quando a CRM define um novo arquétipo de refutação contenciosa do acto administrativo, o preceito constitucional irradia seus efeitos sobre a restante ordem jurídica[99] e incide sua concretização igualmente no Direito Processual que é onde o cidadão vê no plano jurídico e material, satisfeita sua pretensão com amparo legal cujo gozo do direito em causa, havia sido posto em crise.

O que deve ser feito à luz do novo critério de impugnação estabelecido na CRM, é o escrutínio conciso da probabilidade da existência do direito asseverado pelo requerente, o que amiúde designa-se por *fumus boni iuris*[100], e aclarar o risco efectivo do definhamento da vantagem ao impetrante resultante de seu direito, ou seja, examinar o *periculum in mora*[101].

Postas as coisas nestes termos, o essencial da questão sucinta em exame, deve incidir sobre aqueles dois aspectos referidos no parágrafo anterior, envolvendo perquirição sumária das formalidades constitucionalmente previstos de impugnação contenciosa na jurisdição administrativa, quais sejam, a ilegalidade do acto e a lesão efectivamente sofrida, pois toda norma processual guarda fundamento numa garantia constitucional[102] e se é verdade que o órgão ou funcionário da AP opera sempre com

---

[97] **ROCHA, Joaquim Freitas da**, Contencioso Tributário Angolano, **Edição:** EDUM Escola de Direito da Universidade do Minho, 2019, páginas 68 e 69.
[98] N.º 3 do artigo 252 da LF.
[99]**SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL,** A Constituição e o Supremo, 4.ª Edição, Brasília: Secretaria de Documentação, 2011, página 1212.
[100] **DONIZETTI, Elpídio**, Novo CPC Comentado – 2.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, São Paulo: Atlas, 2017, página 402.
[101] **MARINONI, Luiz Guilherme**, *et all*, Novo Código de Proceso Civil Comentado, 3.ª Edição Revista, actualizada e ampliada, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2017, páginas 312 e 313.
[102] **DIDIER JÚNIOR, Fredie**, *et all*, Novo CPC, doutrina seleccionada, Volume I: Parte Geral, Salvador, Editora Juspodivm, 2016, página 143.

sustentáculo num preceito legal[103], não é menos certo que o Tribunal deverá efectuar um juízo propedêutico no que toca a compatibilidade da conduta com a ordem jurídica e aí constatando a não adequação da conduta exercida ao texto normativo, terá condições de ter uma ideia geral ou **mesmo precisa** sobre a validade do acto.

O que lhe possibilitará reunir elementos bastantes para resolução definitiva, o que pode suceder ainda na fase da apreciação do pedido de suspensão do acto, sem necessitar de interpor o recurso contencioso principal. Em abono de nossa tese, e em reforço de que não se trata de uma visão isolada, oportuna a transcrição de excerto doutrinário extraído da obra de Frederico Amado[104] com posição similar a nossa conquanto esteja discorrendo sobre o processo previdenciário, mas a ideia central coincide:

> "O Juiz poderá, de ofício ou a requerimento das partes, deferir medidas cautelares no curso do processo, para evitar dano de difícil reparação, impugnáveis via recurso inominado. Na prática, normalmente não são concedidas liminares cautelares, e sim satisfatórias, inclusive de ofício."

1.6. Objectivos

O empreendimento em que penetramos visa atender um desígnio específico que se encontra directamente ligado ao paradigma há muito instituído entre nós da natureza instrumental da providência cautelar.

Convém lembrar que na estratégia metodológica que destacamos, volta-se a nossa investigação para indagação da função da suspensão de eficácia do acto administrativo eivado em sua edificação de defeito que leva a **nulidade taxativa** e advogamos a opinião de que em tais casos e ao contrário da vetusta concepção assente na dependência, instrumentalidade, provisoriedade ou ainda na caducidade da providência cautelar, na actual fase do pensamento jurídico, evolução histórica e social[105], justifica-se a perfilhação de uma nova cultura jurídica bem como inusitado paradigma com escopo de dar roupagem pragmática ao processo judicial marcado

[103] Artigo 19 da LBOFAP.
[104] **AMADO, Frederico,** Curso de Direito e Processo Previdenciário, 9.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Salvador: Editora Juspodivm, 2017, página 1121.
[105] **HOMMERDING, Adalberto Narciso** História do Direito: reflexões histórico-compreensivas sobre o fenómeno jurídico, Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2021, páginas 288 a 290.

essencialmente pelo excessivo rigor formal, aliado a morosidade[106] da deliberação, o que acarreta inevitavelmente prejuízos de grande vulto aos impetrantes.

Indispensável se mostra circunscrever nossa abordagem em duas linhas de orientação: o objectivo geral da pesquisa, o qual chama necessariamente objectivos secundários (específicos) para atestar a adequada compreensão da argumentação desenvolvida e da ideia primordial da tese.

Dito isto, passemos então ao exame do objectivo geral.

1.6.1. Geral

Encontra-se nossa pesquisa direccionada para estudo aprofundado sobre a providência cautelar de suspensão de eficácia do acto administrativo. Porém, não se trata de examinação abrangente sobre qualquer espécie de acção administrativa, cinge-se, tão-somente, aos actos nulos sendo certo que nessa vertente, vamos analisar apenas os que padecem de vício determinante de nulidade manifesta em virtude da lei fulminar propositadamente essa consequência jurídica.

A finalidade inerente a busca em que iremos adentrar volta-se para trazer uma rara abordagem ao instituto da suspensão de eficácia do acto que em face do constitucionalismo moderno assente na defesa[107], promoção[108] e preservação[109] de direitos fundamentais como tarefa precípua do Estado de Direito Democrático, não se compagina actualmente com a clássica teoria da salvaguarda do efeito útil da acção, visão consonante com a função objectiva do Tribunal de dizer o direito ao caso em concreto, hoje, a providência tem que ser vista como parte integrante do direito fundamental de acesso à justiça previsto na *Magna Carta* pátria, na DUDH e na CADHP.

1.6.2. Específicos

---

[106] **CUNHA, Leonardo Carneiro da**, A Fazenda Pública em juízo, 14.ª Edição, revista, actualizada e ampliada, Rio de Janeiro: Forense, 2017, página 334.

[107]**BULOS, UadiLammêgo**, Curso de Direito Constitucional, 8.ª Edição, Revista e actualizada de acordo com a Emenda Constitucional n.º 76/2013, São Paulo: Saraiva, 2014, página 526.

[108]**BAHIA, Flávia,** Colecção Descomplicando, Direito Constitucional, 3.ª Edição, Coordenação: Sabrina Dourado Recife, PE: Armador, 2017, página 119.

[109]**MACHADO, Costa**, organizador, e **FERRAZ, Anna Cândida da Cunha**, coordenadora, Constituição Federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo, 9.ª Edição, Barueri, SP: Manole, 2018, página 346.

Uma vez traçado o quadro geral em que se alicerça o nosso trabalho, faz-se necessário estabelecer os contornos próprios ou particulares da providência cautelar enquanto direito que assiste aos interessados na reparação de injustiças decorrentes da acção administrativa. Assim sendo, cabe decompor o objectivo geral em diversas finalidades singulares, o que implica desdobrá-lo em partes como forma de ressaltar a importância do estudo.

Um objectivo primário situa-se no espaço na detecção de elementos jurídicos na ordem vigente que permitam sustentar a ideia do carácter constitutivo da decisão em sede da indagação no processo da probabilidade séria da existência do direito invocado pelo impetrante e do risco na demora em proferir uma decisão de mérito.

Pôr este desiderato em prática, significa efectuar uma peregrinação histórica sobre a origem bem como evolução das providências cautelares no mundo jurídico, perscrutar a jurisprudência nacional acerca da suspensão da eficácia do acto, de modo a obter a tendência passada e actual dos juízes na decretação jurisdicional da paralisação de efeitos do acto administrativo praticado pelo órgão no exercício do seu mister.

Nessa missão, teremos ainda de olhar o rumo dos acontecimentos na seara processual, isto é, observar a orientação doutrinal moderna sobre o procedimento cautelar de maneira a aferir se propende para noção da objectividade do processo ou tende para considerar a tutela *ex ante* como verdadeiro direito da parte que recorre ao Tribunal para salvaguarda de seus direitos, o que revela a dimensão subjectivista do contencioso administrativo. Este desígnio pode ser sintetizado na seguinte frase: descortinar a possibilidade no quadro jurídico vigente de se outorgar carácter constitutivo ao procedimento cautelar tendo em conta que as situações de convolação frequentemente ocorrem em nosso País, sem afectar os direitos das partes envolvidas numa dada relação jurídica.

Um segundo objectivo prende-se com o estudo entranhado do regime jurídico da nulidade em que procuraremos demonstrar que não tendo estabelecido de modo peremptório o legislador que o conhecimento desse defeito cabe somente na acção principal, *nihil obstat* o conhecimento dessa forma de invalidade durante a fase de investigação dos dois requisitos básicos, primários e essenciais para deferimento do solicitação de suspensão jurisdicional de eficácia do acto nulo: o perigo do atraso na proferição da decisão judicial, situação determinante da ocorrência de estragos cuja

reparação se torne difícil senão mesmo impossível ao impetrante e da probabilidade real da existência do direito.

Em particular, envolve o estudo aprofundado da nulidade questão de suma importância, na exacta medida em que não havendo lugar a possibilidade legal de aproveitamento do acto nulo por reforma, ratificação ou conversão, o mesmo nunca se convalesce pelo decurso do prazo. Assim, se não opera qualquer transformação ao seu regime de validade, o mais acertado em face da relevância que o constituinte outorga aos direitos fundamentais, melhor será a expurgação do acto desde logo da ordem jurídica.

Há, todavia, um certo aspecto digno de destaque: conquanto seja dever de ciência oficiosa da nulidade pelo Tribunal sempre que o processo forneça elementos que possibilitem reconhecer a sua existência, atendendo a natureza dialéctica do processo judicial, defendemos entusiasticamente a participação efectiva de todos intervenientes processuais no caso em concreto, a quem a decisão possa afectar.

Importa, pois, à semelhança do que concebemos para o objectivo específico inicial, delinear uma frase que resumidamente demonstre a intenção subjacente a instituição do segundo objectivo particular: o facto do regime jurídico da nulidade estabelecer a regra de improdutividade jurídica desde à data de expedição do acto, já nos mostra que o legislador tem o intento de afastar o acto nulo da ordem vigente sempre que for realizável a agregação de evidências decisivas da comprovação da nulidade patente no acto.

O terceiro objectivo específico está relacionado com o princípio da eficiência, o qual propugna a realização de actividades estaduais mediante emprego dos critérios de diminuição de desperdícios[110] (maximização de benefícios com menor custo[111] e usar o tempo de trabalho na forma mais produtiva possível[112], qualidade, produtividade, flexibilidade, rendimento funcional e rapidez[113] na acção pública em qualquer de suas múltiplas vertentes, legislativa, executiva e judicial.

[110] **OLIVEIRA, Regis Fernandes de**, Curso de Direito Financeiro, 3.ª Edição revista e actualizada, EDITORA REVISTA DOS TRIBUNAIS LTDA, 2010, páginas 97 a 106.
[111] Alínea d), do artigo 5 da Lei n.º 14/2020, de 23 de Dezembro.
[112] Alínea a), do artigo115 da LPP.
[113] **MAZZA, Alexandre**, Manual de Direito Administrativo, 2.ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2012, página 104.

Nisto, está o peculiar relevo que conferimos ao dever de decidir dentro dum intervalo de tempo razoável, sem retardações indevidas ou protelares impróprias quando o processo *de per se* seja susceptível de apreciação de mérito.

No processo judicial, há indícios claros do dever de eficiência, traduzida na marcação legal de prazos de acção, na possibilidade de ciência por juiz singular[114] dos processos urgentes[115]. A eficiência funcional não se confunde com supressão de etapas processuais, há dever de celeridade com recurso a previsão legal que autoriza a prática do acto jurisdicional, *v.g.*, num processo que tenha sido preterida uma determinada formalidade – falta de notificação ao impetrante para apresentar resposta a réplica – ao invés de se determinar a nulidade do processado até a fase actual do expediente, pode o magistrado desde que constate falta de prejuízo aos intervenientes processuais, decidir que se aproveite a matéria factual trazida aos autos[116] e que se cumpra a diligência em falta para assegurar a marcha do processo dentro dos devidos carris jurídicos.

Atente-se, todavia, que a ideia central inerente ao prazo razoável de decisão não defende a tese de que a celeridade judicial seja o novo normal, até porque a apreciação que se faz dos pressupostos de decretação jurisdicional de suspensão de eficácia, deverá ter em conta a complexidade do caso em concreto, além de que o processo de intrincada dimensão[117] pela sua natureza exigirá um trabalho mais aturado que não poderá ser alvo de estudo em procedimento cautelar, *v.g.*, em situações excepcionais de grave urgência para prossecução do interesse público, o Presidente do Município encontra-se autorizado a praticar actos da competência do Conselho Municipal, devendo, no prazo máximo de quinze dias após a produção do acto, submetê-lo a ratificação sob pena de nulidade caso assim não proceda[118].

Esta é uma situação de fácil resolução e que cabe naturalmente a cognição da invalidade evidente no acto em juízo sumário e peremptório, já o mesmo não sucede para o caso de pretender apurar-se o que se compreende por procedimento atentatório ao prestígio e dignidade da função.

---

[114] Artigo 17 da Lei n.º 9/2018, de 27 de Agosto.
[115] Artigo 17 da Lei n.º 4/2018, de 9 de Julho.
[116] Artigo 75 da Lei n.º 7/2014, de 28 de Fevereiro.
[117] **LEÃO, Anabela Costa**, *etall*, Declaração Universal dos Direitos Humanos, Convenção Europeia dos Direitos Humanos, Anotação pelos estudantes da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Edição Universidade do Porto, 2019, página 230.
[118] Artigo 62 da Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto.

Quando o agente que exerce uma função de direcção e chefia confraterniza com seus colegas, põe em choque a dignidade da função quando se der o encontro no dia do trabalhador? E no caso contrário, tratar-se do início do final de semana, depois do termo da jornada laboral? Se o servidor público não se faz presente a uma reunião do partido que assumiu as rédeas do poder por entender que acções partidárias não se englobam dentro da sua esfera de deveres estatutários, estará violando este preceito? A disciplina partidária abrange igualmente os servidores que não sejam devotos do partido no poder? Os actos praticados pelo substituto de uma determinada função possuem limite igual aos actos expedidos pelo delegado?

Examinar a nulidade em casos envoltos em certa dose de complexidade exige um esmero superior a invalidade manifesta e quando assim acontece, a eficiência funcional deve ser conciliada com o dever de conhecimento pleno da lide pelo juiz, o que torna necessário maior disponibilidade temporal para análise, pelo que justifica-se a delonga na resolução, por conseguinte, a formulação concreta do terceiro fito próprio de nossa tese, será assim consagrado: em preito ao princípio da eficiência, o Tribunal quando seja indubitável a deformidade causadora de nulidade no acto, pode efectuar a decretação judicial de suspensão de eficácia mediante reconhecimento da improdutividade jurídica de forma peremptória e não provisória.

Entendamo-nos: a doutrina exibida em nenhum momento significa supressão de etapas no processo judicial, pois há direitos das partes que devem infalivelmente ser respeitados, sob pena de nulidade da decisão judicial, pois, a provocação ao Tribunal para dirimir um litígio decorrente de uma controvérsia surgida no bojo de uma relação jurídico-administrativa almeja resolver um posicionamento antagónico de direitos, por isso, sempre haverá lugar a instauração do procedimento judicial pelo interessado[119]s erá dado ao órgão de que se recorre de sua decisão, o direito de resposta[120], o zelador da legalidade[121] (MP) também estará assegurada a sua intervenção pois participa da sessão de julgamento com direito a intervir plenamente

[119] **DIDIER JÚNIOR, Fredie**, Curso de Direito Processual Civil: Introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento, 19.ª Edição, Salvador: Editora Juspodivm, 2017, páginas 617 a 640.
[120] **NEVES, Daniel Amorim Assumpção**, Manual de Direito Processual Civil, Volume único, 9.ª edição, revista e actualizada, Editora Juspodivm, 2017, páginas 656 a 673.
[121] N.º 2 do artigo 1 da Lei n.º 1/2022, de 12 de Janeiro.

sobre questões de direito e de facto[122], e a todos garante-se o direito fundamental de impugnação judicial[123] caso não se revejam na resolução tomada pelo Tribunal.

Eis então sinteticamente os objectivos específicos de nosso labor:

- Descortinar a possibilidade no quadro jurídico vigente de outorgar-se carácter constitutivo ao procedimento cautelar tendo em conta que as situações de convolação amiúde ocorrem em nosso País, sem afectar os direitos das partes envolvidas numa dada relação jurídica;

- A circunstância de o regime jurídico da nulidade estabelecer a regra de improdutividade jurídica desde à data de expedição do acto, já nos mostra que o legislador assume o desígnio de afastar o acto nulo da ordem vigente sempre que for realizável diante da matéria factual trazida aos autos, a agregação de evidências decisivas da comprovação da nulidade patente no acto;

- Em preito ao princípio da eficiência, o Tribunal quando seja indubitável a deformidade causadora de nulidade no acto, é lícito efectuar a decretação jurisdicional de paralisação temporária dos efeitos do acto através do reconhecimento da improdutividade jurídica de forma peremptória e não provisória.

1.6. Estrutura do trabalho

O nosso trabalho está estruturado em cinco partes. Na primeira, temos uma visão geral sobre os elementos pré-textuais, aqueles cujo incidência liga-se aos aspectos inerentes ao índice, que apresenta o itinerário que iremos percorrer em busca do desiderato do presente empreendimento, nesta jornada, como não poderia deixar de ser, há pessoas que nos marcam pelo contributo imensurável para alcance da meta traçada, e por causa disso, merecem nosso reconhecimento, daí uma palavra de apreço para demonstrar a gratidão que perpassa em nossa alma pelo privilégio de ter tido a oportunidade de sermos agraciados com a presença de pessoas que com o seu jeito único de ser e estar, engrandecem a nossa existência.

[122] Artigo 23 da LPPAC.
[123] Artigo 163 da LPPAC.

Uma dedicatória típica e que acompanha sempre nossos projectos, vai sobretudo orientada para meus descendentes que sempre souberam compreender minhas ausências quando iniciei esta caminhada visando atingir mais um degrau na escada académica.

Esta parte é marcada ainda pelo resumo que de forma sucinta espelha linhas gerais de orientação a que se volta a nossa pesquisa, qual seja, a possibilidade à luz do quadro jurídico-legal vigente do estabelecimento do carácter constitutivo da suspensão de eficácia do acto administrativo, todavia, o que cabe destacar nessa perspectiva, é que não se trata de todo e qualquer acto, trata-se daquele eivado em sua composição de defectividade que o torna nulo, isto é, inapto para produção de efeitos jurídicos que haviam sido planeados pela autoridade que o expediu.

Passado esse estádio, o labor em que nos pusemos, aborda as estratégias metodológicas destinadas a transformar o conhecimento pretendido, válido, de harmonia com as técnicas de produção científica na vertente jurídica.

Assim, dentre os métodos sabidos de validação da ciência social, daremos preferência ao jurídico, articulando com os métodos indutivo[124] e dedutivo[125].

Tal como as demais ciências sociais, o direito não atinge a sua finalidade por meio da comprovação em laboratório ou experiência prática ou empírica, o estudo da ciência do direito passa necessariamente pelo conspecto de diversas teorias apresentadas em obras especialmente concebidas pelos cultores do direito em que reputa-se como a mais assisada, aquela que exibir a argumentação mais coerente, implicando exame da mais variada doutrina sobre as providências cautelares assim como das especificidades do acto nulo como categoria particular da invalidade do acto jurídico.

Assoma de titanesca importância o entendimento de Hans Kelsen[126] quando sabiamente afirma que arrimar a existência de um acto nulo *ab initio* é algo de difícil sustentação jurídica e factual na exacta medida em que o acto uma vez produzido,

---

[124] **PRODANOV, Cleber Cristiano**, Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho académico, 2.ª Edição, Novo Hamburgo: Feevale, 2013.
[125] **PEREIRA, Adriana Soares**, *etall,* Metodologia da pesquisa científica, 1.ª Edição, Santa Maria, RS: UFSM, NTE, 2018, página 28.
[126] **KELSEN**, **Hans,** Teoria Pura do Direito, tradução de João Baptista Machado, Martins Fontes, São Paulo, 1999, páginas 192 a 193.

forçosamente algum resultado irá produzir[127], prova cabal disso, é que a nulidade deve ser arguida e constituída[128] pelo interessado, e em vista disso, conquanto seja doutrina assente e largamente dita ou difundida pelos estudiosos de direito[129] sobre a regra de improdutividade jurídica[130], um acto que tenha vício decisivo de nulidade, sempre deterá uma esfera de validade ínsito nele, surgindo daí o problema fulcral de nossa tese em que se defende a paralisação temporária das consequências do acto em carácter constitutivo, e não provisório e instrumental como estabelece a lei vigente.

A metodologia utilizada terá por escopo demonstrar a confirmação do nosso objectivo de acordo com padrões de elaboração de conhecimento universalmente aceitos em direito. Uma vez palmilhada a doutrina sobre a metodologia, entraremos no estudo das principais doutrinas sobre a nulidade e as procedências cautelares, em que será indispensável efectuar um percurso histórico acerca da origem desse instituto, suas transformações no decorrer do tempo e indagar sobre a concepção moderna, exercício que demanda um aprofundado conspecto doutrinal.

A propósito, ocorre ter presente que suspender o acto durante muito tempo, ocupou (e ocupa) um lugar de destaque no âmbito das medidas cautelares de tutela efectiva dos direitos do cidadão, pois, é a providência mais usada pelos impetrantes, ilação que se extrai da observância dos quatrocentos e dezasseis (416) Acórdãos disponíveis no endereço electrónico do TA, na exacta medida em que dentre os diversos processos acessórios, contam-se cerca de 60 decisões deste tipo embora em sua maior parte, as resoluções sejam no sentido de denegação da concessão.

Chegando-se mesmo ao ponto de se encontrar juízos em que o raciocínio subjacente ao indeferimento consiste na afectação que poderá causar no prestígio do exercício do poder disciplinar pela AP, em manifesta contradição ao artigo 3 da LF, no que toca ao dever de fundamentar, o qual constitui importante garantia dos cidadãos[131].

---

[127] **MELLO, Celso António Bandeira de, Curso de** Direito Administrativo, 26.ª Edição, Revista e actualizada até a Emenda Constitucional 57, de 18.12.2008, Malheiros Editores, São Paulo, 2009, página 471.

[128] **CARVALHO, Aurora Tomazini de,** Teoria Geral do Direito, o Construtivismo Lógico-Semântico, PUC/SP, 2009, página 517.

[129] **SANTOS, Washington dos**, Dicionário jurídico brasileiro, Belo Horizonte: DelRey, 2001, página 39.

[130] **OLIVEIRA, Regis Fernando de**, Curso de Direito Financeiro, 3.ª Edição revista e actualizada, Editora Revista dos Tribunais LTDA, 2010, página 483.

[131] **PAULO**, **Vicente,** e **ALEXANDRINO, Marcelo,** Direito Constitucional Descomplicado, 16.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, São Paulo: Método, 2017, página 361.

Este número de Acórdãos (60) em que o sentido da decisão, no que tange ao requisito da alínea c), do n.º 1 do artigo 132 da LPPAC, cinge-se as condições de validade de actuação do TA mostra que a tese defendida não se situa simplesmente na esfera teórica e é possível sustentá-la com dados que foram recolhidos sobre o tema em discussão, fortalecendo dessa forma, a capacidade de argumentação em torno do objecto de estudo[132].

Outra parte do nosso estudo, reserva-se ao estudo do regime legal previsto especialmente para providência cautelar de suspensão de eficácia, em que iremos focar nossa atenção a marcha do processo com as suas *nuances,* elencando os atributos do instituto de maneira a aferir-se condições do carácter constitutivo final, pois, já possui marca importante nesse sentido, apesar de transitória.

No último capítulo, dedicar-se-á a investigação dos argumentos legais que permitem ao julgador decretar em sede de providência cautelar, uma decisão de mérito, possibilitando ao requerente a obtenção de uma decisão com força de caso julgado, dentro dum prazo razoável, direito de teor verdadeiramente preceptivo[133], sendo certo que prazo razoável deve "ser sempre apreciado em concreto, e sempre em função da complexidade do processo e do proceder do próprio tribunal[134]".

O juiz comprometido em promover justiça eficiente, deve levar em conta na sua actuação, este direito por imposição do artigo 43 da LF, o qual constitui cláusula pétrea e direito primordial do cidadão[135], daí que[136]:

> "Já levou a muitas condenações dos Tribunais Portugueses por parte do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (doravante TEDH). Trata-se do direito a obter uma decisão num prazo razoável, prazo que compreende não só o período até ao início do julgamento, como a duração total do processo, incluindo o recurso para um Tribunal superior. Importa ter em atenção que não há um prazo certo definido, que seja considerado razoável – o que o pode ser para determinado caso, pode não o ser num outro caso. Para se

[132]**NEVES, Pedro, e GUERRA, Rita**, Teses em Ciências Sociais – Dicas muito práticas, Edições Sílabo, 1.ª Edição, Lisboa, 2015, páginas 69 e 70.
[133] Artigo 4 da LPPAC, artigo 2 do CPC, n.º 1 do artigo 6 da DUDH, alínea d), do n.º 1 do artigo 7 da CADHP.
[134] **JERÓNIMO, Patrícia**, *etall*, Comentário Lusófono à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, **Edição:** Observatório Lusofóno dos Direitos Humanos da Universidade do Minho (OLDHUM)**,** Direitos Humanos – Centro de Investigação Interdisciplinar (DH-CII), 2018, páginas 96 e 97.
[135] **REVISTA DE RECURSOS REPETITIVOS DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**: organização sistemática/Superior Tribunal de Justiça, Volume 1, Brasília: STJ, 2018, página 505.
[136] **ROCHA, Cátia Margarida Vieira da**, Declaração Universal dos Direitos Humanos, Anotações pelos Estudantes da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Organizadores, Anabela Costa Leão *et all*, Porto e FDUP, Maio de 2019, página 230.

saber qual o prazo razoável aplicável a cada caso, é necessário fazer uma análise segundo diversos critérios: a complexidade do caso, a própria conduta das partes, a actuação das autoridades e o que está em causa para o autor em litígio".

CAPÍTULO I. ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS

1.1. Tipo de pesquisa

Discorrer sobre o tipo de investigação em que nos embrenhamos, envolve revelar a forma empregada para obter o resultado que se pretende.

Tal pretensão, se atinge mediante uma divisão da modalidade de indagação consoante diferentes vertentes que serão objecto de escrutínio nos parágrafos seguintes, cumprindo desde já frisar o esclarecimento de que o estudo deverá nesta parte tornar claro o método empregue quanto a finalidade, ao modo de abordagem e aos procedimentos técnicos.

Revela-se este passo de extrema utilidade na investigação aprofundada de determinada matéria cujo escopo é trazer um conhecimento que se repute válido para a ciência do direito.

Cabe recordar que em virtude de se tratar de uma análise jurídica, impõe-se naturalmente que a pesquisa socorra-se dos métodos do estudo próprios do direito para chegar à uma conclusão amoldável ao quadro jurídico vigente, sem prejuízo do recurso aos métodos clássicos providos pela metodologia de investigação científica, quer isto enunciar, no final de contas, que haverá uma miscigenação de habilidades de perquirição, aliás, não poderia ser de outra forma, haja vista que a ordem jurídica possui hoje uma dimensão axiológico-normativa que se dinamiza reflexivamente num contínuo diálogo problemático-judicativo com a prática histórica dos casos *decidendos* afastando-se assim da clássica dimensão estritamente normativística[137].

1.1.1 Quanto a finalidade ou objectivos

Neste aspecto, o que importa destacar é o propósito que se colima no caso em concreto, isto é, o trabalho de investigação faz-se mediante cumprimento de um determinado critério.

Conforme decorre da melhor erudição em torno da matéria, a pesquisa toma no que toca a finalidade diversas vertentes, amiúde subdivididas em três espécies: exploratórias, descritivas e explicativas.

[137]**NEVES, António Castanheira**, O Direito hoje e com que sentido? O problema actual da autonomia do direito, Instituto Piaget, 2002, página 61.

De forma breve e sumária, podemos dizer com António Carlos Gil[138], que a exploratória colima propiciar melhor proximidade com a temática em estudo possibilitando a sua apreensão clara pelos destinatários da informação, a descritiva têm o seu foco orientado para enumeração dos atributos de um dado fenómeno apontando a instituição de uma conexão entre as diversas variáveis, e por final, a explicativa quer reconhecer os elementos subjacentes a ocorrência de determinado fenómeno, e, por sua incidência exaustiva na busca do conhecimento do objecto de estudo, é a modalidade mais exigente e melindrosa, dado o risco elevado de cometimento de falhas.

Sob o ponto de vista da divisão adoptada alusivo aos objectivos, a pesquisa em que penetramos assume uma natureza mista, na medida em que mesclamos as técnicas inerentes as diferentes espécies de investigação.

Assim, pode considerar-se numa certa perspectiva como exploratória, pois, iremos indagar sucintamente sobre o instituto da providência cautelar colocando especial enfoque a suspensão judicial de eficácia do acto administrativo eivado em sua estrutura de defeito conducente a nulidade, e aqui confunde-se com o **estudo de caso** que[139] "investiga um fenómeno contemporâneo dentro do seu contexto da vida real, especialmente quando as fronteiras entre o fenómeno e a circunstância não estão claramente definidas".

Todavia, é preciso ter-se presente que iremos dar uma visão sumária que permitirá compreender a génese, evolução e estágio actual sobre as providências, criando dessa forma, familiaridade maior do objecto de estudo, o que facilitará a sua compreensão para que se mostre perceptível o entendimento do posicionamento final perfilhado.

Assume igualmente uma natureza descritiva o nosso trabalho na medida em que procuraremos traçar as características comummente identificadas quer do acto nulo singularmente considerado, dando especial enfoque ao regime jurídico próprio do Direito Administrativo, quer da providência cautelar enquanto mecanismo que visa assegurar a tutela jurisdicional efectiva de quem se sinta ofendido por acção ilegal da AP.

---

[138] **GIL, António Carlos**, Como elaborar projectos de pesquisa, 4.ª Edição, São Paulo: Atlas, 2002, páginas 41 a 43.

[139]**YIN, Robert K.,** Estudo de Caso, Planeamento e Métodos, Tradução de Daniel Grassi, 2.ª Edição, Porto Alegre: Bookman, 2001, página 32.

Ressalve-se, porém, que incidirá nossa abordagem sobre aspectos práticos da conexão existente entre a nulidade patente no acto como vício determinante da improdutividade jurídica e a suspensão jurisdicional de eficácia na qualidade de direito fundamental do cidadão que demanda um procedimento judicial *ex novo* direccionado para "actuar sempre na persecução da máxima efectividade possível dos direitos fundamentais, recusando, ainda precedentes que desrespeitam tais direitos[140]".

No concernente ao propósito explicativo, importa salientar que se vale para o objectivo que se destina, do método experimental e assim vistas as coisas, o seu emprego ganha terreno fértil no campo das ciências exactas.

No plano do estudo social (onde se insere naturalmente, o Direito), o que cabe investigar é o fundamento de verdade[141] patente na linha de argumentação seguida pelo intérprete, dizer isto, é postular que o raciocínio empreendido deverá encontrar respaldo na ordem jurídica vigente e não traçar elucubrações somente válidas no domínio teorético.

Um exemplo, ajudará a perceber melhor o que se afirmou: imagine-se por hipótese que é submetido um caso ao TA para decretar a nulidade do acto ocorrido em 2001.

Em sua justificação, o recorrente invoca deformidade que inevitavelmente leva a nulidade, porém, advoga a contraparte, que o direito do impetrante precludiu porque o artigo 46 da LPPAC, determina a aceitação tácita do acto para quem não apresentou atempadamente manifestação de opor-se ao acto lesivo e ilegal da lavra do órgão competente da AP. Ora, de um observar breve e atento da norma ínsita no preceito atrás referido, há que analisá-lo com o devido rigor que merece, porque, o seu campo de abrangência não atinge os actos nulos ou juridicamente inexistentes porque estes não são alcançados pelo limite temporal[142].

Por estes preceitos, fácil é depreender que a incidência do preceito limita-se tão-somente aos actos anuláveis, por possuírem fronteira fixada temporalmente, para além de que o seu conteúdo não se compagina com a natureza fundamental do direito ao recurso contencioso (acesso à justiça) previsto nos artigos 62, 69, 70 e n.º 3 do artigo 252, todos da LF, por isso, perfilhamos a precisa leccionação de Aroso de

---

[140] **FERNANDES, Bernardo Gonçalves,** Curso de Direito Constitucional, 9.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2017, página 350.
[141] **LAKATOS, Eva Maria,** e **MARCONi, Marina de Andrade**, Fundamentos de metodologia científica, 5. Edição, São Paulo: Atlas 2003, página 23.
[142] Artigo 130 da LFVAP, n.º 1 do artigo 37 da LPPAC, e artigo 286 do CC.

Almeida e Carlos Cadilha[143] quando acertadamente enunciam que o artigo "deve ser interpretado restritivamente, por ser limitativo da garantia constitucional de impugnação contenciosa. Assim, só uma aceitação livre, incondicionada e sem reservas poderá ser entendida como impeditiva do direito de acção".

Não menos importante no caso em tela, é que o silêncio do recorrente por 20 anos jamais significa aceitação, haja vista que para ser juridicamente relevante deve o sossego obedecer há alguns pressupostos segundo **Serpa Lopes**[144]a*pud* **Nestor Duarte:**

> "a) a manifestação da vontade mediante um comportamento negativo; b) que as circunstâncias sejam concludentes; c) que a parte tenha o dever ou obrigação, bem como a possibilidade de falar; d) a convicção da outra parte de haver no comportamento negativo uma direcção inequívoca e incompatível com a expressão de vontade oposta."

Posicionamento coerente com o prescrito no artigo 217 do CC, por isso, o exame do artigo 46 da LPPAC, envolve averiguação abrangente que não se retira de uma observação preliminar, açodada e sucinta, há que contemplá-lo de harmonia com os princípios e demais preceitos vigentes (bloco da legalidade[145]) que sejam pertinentes para sua adequada compreensão.

1.1.2. Quanto ao modo de abordagem

Consoante a forma de observar o(s) fenómeno(s) em estudo, subdivide-se a pesquisa de uma maneira geral, em quantitativa típica dos investigações estatísticas em que se procura mensurar o ocorrência dum determinado fenómeno e fornecer elementos/dados com vista a solucionar problemas sociais surgidos na sociedade em que se revelam decisivos a informação colectada, *v.g.,* no domínio da tributação ou da necessidade de alargamento da base tributária, a contagem de indivíduos com capacidade laboral e que se encontrem efectivamente a exercer trabalho sob autoridade de outrem, sem vínculo formal da sua relação de trabalho, reputa-se essencial para o fim visado com a mensuração, designadamente, o recrudescimento

[143] **ALMEIDA, Mário Aroso de,** e **CADILHA, Carlos Alberto Fernandes**, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 2ª Edição Revista, Almedina, 2007, página 342.
[144] **GODOY**, **Cláudio Luís Bueno de,** *etall,* Código civil comentado: doutrina e jurisprudência, coordenação Cezar Peluso, 12.ª Edição, revista e actualizada, Barueri SP, Manole, 2018, página 89.
[145]**MACIE, Albano**, Poder Disciplinar no Funcionalismo Público, Escolar Editora, 2021, página 11.

de contribuintes possuindo por escopo, o reforço da arrecadação de receitas pela Autoridade Tributária para satisfação de necessidades colectivas, através da colecta de impostos[146].

Por outro lado, no que respeita a técnica de abordagem, a pesquisa pode ser qualitativa em que busca-se "o estudo de uma unidade de forma aprofundada[147]"não se contentando com uma indagação sumária do objecto de estudo.

Destarte, nota-se claramente que o escopo almejado na presente tese, se traduz na colocação do acento tónico na qualidade em detrimento da quantidade, o que se revela como o estilo mais adequado a ser por nós usado, tendo em conta, sobretudo, que "o estudo qualitativo é deveras proveitoso quando o procedimento é menos padronizado e aplica-se de modo flexível para que aspectos novos e inesperados se tornem relevantes[148]".

Tradicionalmente, e isso é um facto de observância simples na jurisprudência do TA, a suspensão de eficácia circunscreve-se unicamente à indagação breve dos requisitos elencados no artigo 132 da LPPAC, sem que haja audácia por parte dos julgadores em imiscuírem-se concisamente naquelas exigências que se encontram subjacentes ao instituto da providência cautelar, o *fumus boni iuris* e o *periculumin mora.*

Seria assim de todo interesse, que houvesse esta perscrutação, pois ao órgão judicial encarregue pela resolução do expediente, poder-se-ia aflorar um juízo com certo estado de certeza quanto a colocação da conduta em compulsação nos seus devidos carris jurídicos e da desnecessidade do procedimento subsequente.

1.1.3. Quanto aos procedimentos técnicos

Parece-nos que caberia começar por asseverar que neste passo, o que se quer ilustrar é o caminho percorrido para colecta de dados em torno da investigação que se irá efectuar[149] nos capítulos adiante.

---

[146] Artigo 2 da Lei n.º 15/2002, de 26 de Junho.
[147] **PRODANOV, Cleber Cristiano**, Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho académico, 2.ª Edição, Novo Hamburgo: Feevale, 2013, página 60.
[148] **FLICK, Wue**, Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes, tradução de Magda Lopes, Porto Alegre, Penso, 2013, página 130.
[149] **LUNDIN, Iraê Baptista**, Metodologia de Pesquisa em Ciências Sociais, Escolar Editora, 2016, página 138.

Privilegiamos a pesquisa bibliográfica como a técnica apropriada para elaboração de nosso trabalho, porque o tema já foi objecto de estudo em outros quadrantes do mundo, e embora se trate de doutrina produzida em atenção a realidade do país de cada autor consultado, não sobejam dúvidas de que se trata de lição perfeitamente amoldável do direito nacional, pois, o fenómeno jurídico têm as sua especificidades em função da ideologia dominante em cada nação e em cada época, porém, tal circunstância não veda a ocorrência de pontos de contacto que confluem na busca de semelhante aspiração, qual seja, a justiça, de tal modo que podemos questionar, retoricamente, com Tomás de Aquino: desprezada a justiça, que são os Estados senão bandos de ladrões[150]?

E não foi por acaso que deu-se a aprovação da DUDH, como um documento jurídico que espelha a preocupação global de instituição do mínimo aceitável no plano jurídico internacional nas interacções criadas entre os Estados e o indivíduo como destinatário da norma de direito interestadual e o acto final da consumação desta pretensão, pode ser visto em vários ordenamentos dos países lusófonos em que consagrou-se um preceito com conteúdo semelhante ao do nosso artigo 43 do Texto Ápice: "Os preceitos constitucionais relativos aos direitos fundamentais são interpretados e integrados de harmonia com a DUDH e a CADHP".

Importa, todavia, não confundir a pesquisa bibliográfica com a investigação documental, pois ambas servem-se de fontes escritas de informação para produção de ciência, a diferença essencial radica na circunstância de que aquela abrange "basicamente das contribuições dos diversos autores sobre determinado tema, esta vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objectos da pesquisa[151]".

Assim, a nossa pesquisa há-de valer-se igualmente de outros documentos existentes no mundo empírico respeitantes ao cerne da questão debatida no labor presente: a necessidade de conciliar o direito fundamental de acesso à justiça em sede cautelar com o dever de cognição exauriente sem prejudicar as prerrogativas básicas garantidas aos intervenientes processuais por lei.

---

[150] **BOBBIO, Norberto**, A teoria das formas de governo, Tradução de Sérgio Bath, 10.ª Edição, EDITORA UNB, 1981, página 80.

[151] **GIL, António Carlos**, Como elaborar projectos de pesquisa, 4.ª Edição, São Paulo: Atlas, 2002, página 45.

O que vai resvalar na inquirição da jurisprudência sobre a matéria para obter a tendência das decisões tomadas, isto é, se se restringem só ao conspecto dos aspectos formais ou se dão prevalência à verificação breve do busílis da contenda. Em bom rigor, significa dizer que haverá congregação da pesquisa bibliográfica com a documental, embora a preferência recaia sobre a primeira por ser onde se dedica exaustivamente no estudo da temática respeitante as providências cautelares.

1.2. Método da pesquisa

Para que se obtenha um conhecimento válido, em qualquer ramo da ciência, o pesquisador deve adoptar um determinado procedimento metódico, isto é, seguir determinado caminho de forma sequenciada e devidamente organizada para o fim que pretende[152], e na ciência do direito, as coisas se passam de igual forma.

Há emprego dos clássicos métodos dedutivo e indutivo. Como se sabe, o primeiro deles assume um carácter tautológico porque o conteúdo da conclusão já se encontra implantado na premissa inicial, enquanto o segundo, assenta na possibilidade de extensão de ampliação do âmbito do teor das premissas.

A propósito, tenha-se presente a notável explicação de Lakatose Marconi[153]:

> "Os argumentos dedutivos ou estão correctos ou incorrectos, ou as premissas sustentam de modo completo a conclusão ou, quando a forma é logicamente incorrecta, não a sustentam de forma alguma; portanto, não há graduações intermediárias. Contrariamente, os argumentos indutivos admitem diferentes graus de força, dependendo da capacidade das premissas de sustentarem a conclusão. Resumindo, os argumentos indutivos aumentam o conteúdo das premissas, com sacrifício da precisão, ao passo que os argumentos dedutivos sacrificam a ampliação do conteúdo para atingir a certeza."

Para os fins almejados com o presente trabalho, o método dedutivo, caso dele fizéssemos emprego como o ideal, significaria colocarmo-nos em posição de simples aderência ao texto normativo ou manifestar a nossa aquiescência ao teor da norma de modo acrítico, isto é, sem efectuar qualquer juízo de valor, sendo certo que tal forma de actuar em nada acrescenta para evolução jurídica, pois dá-se prevalência

[152]**TELLES, Inocêncio Galvão**, Introdução ao estudo do Direito, Volume II, 10.ª Edição, Coimbra Editora, 2014, página 247.
[153] **LAKATOS, Eva Maria,** e **MARCONI, Marina de Andrade**, Fundamentos de metodologia científica, 5. Edição, São Paulo: Atlas 2003, página 92.

ao elemento literal da norma no processo de interpretação, sendo certo a unanimidade dos estudiosos do direito no sentido de que a componente literalé a mais pobre[154].

Quando se pretende instaurar um regime ditatorial, a maneira eficaz de obter êxito é através da imposição de uma interpretação estrita das normas vigentes, com isso assegurando-se a fidelidade ao idealismo assente em determinada nação[155], no entanto, a preocupação em afastar o apego a literalidade do preceito é antiquíssima, podendo-se assinalar importante trecho bíblico onde o apóstolo Paulo na pregação disse magistralmente aos seus discípulos: sejamos capazes de ser ministros de um novo testamento, não da letra, contudo, do espírito; porque a letra mata, e o espírito vivifica[156].

Daqui resulta evidente que os disseminadores da doutrina cristão sempre tiveram a preocupação em transmitir a mensagem procurando colocar em evidência o fim visado pelos ensinamentos de Cristo e não tomar a sua palavra pondo acento tónico na literalidade. Impõe-se, em direito, adoptar semelhante doutrina.

Em que pese a debilidade da construção do saber jurídico respaldado apenas no elemento gramatical não deixa de merecer crédito a letra da lei por ser o suporte a partir do qual se avança a diversas percepções[157], além de que em determinadas circunstâncias se revela conclusivo para precisar o sentido e alcance do preceito, isso ocorre exactamente quando há coincidência absoluta entre o elemento literal e a componente lógica[158], *v.g.,* o termo prescrição, que implica a perda dum direito pelo seu não exercício durante um determinado lapso de tempo[159].

Em acepção idêntica, se bem que num timbre mais repreensivo, António Cortês[160] refere que:

---

[154] **FARIAS, Cristiano Chaves de,** e **ROSENVALD, Nelson**, Curso de Direito Civil: Parte Geral e LINDB, Volume I, 13.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, São Paulo: Atlas, 2015, páginas 85.
[155] **PERKINS, John**, Novas confissões de um assassino económico: a chocante história por trás dos bastidores sobre como os Estados Unidos dominou o mundo, tradução Mário Molina. – São Paulo: Cultrix, 2018, página 125.
[156] **BÍBLIA SAGRADA**, Velho e Novo Testamento, 2 Coríntios 3: 6, Tradução de João Ferreira de Almeida, Edição Sociedade Bíblica, 2001, página 1601.
[157] **MACHADO, João Baptista**, Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador, Almedina Coimbra, 1997, página 182.
[158] **TELLES**, **Inocêncio Galvão**, Introdução ao Estudo do Direito, Volume I, 9.ª Edição, Editor: WoltersKluwer sob a marca Coimbra Editora, Abril de 2010, página 178.
[159] Artigo 298 do CC, alínea b), do n.º 1 do artigo 155 do CP, alínea e), do n.º 1 do artigo 137 do EGFAE.
[160] **CORTÊS, António,** Para uma Metodologia Jurídica Integral, texto elaborado no âmbito da abertura da nova Unidade de Investigação & Desenvolvimento de Direito da Universidade Católica, página 40.

> "Ao se colocar o enfoque central na norma que em termos proposicionais mais directamente se refere ao caso com as suas circunstâncias típicas, não se abrem, verdadeiramente, todas as soluções plausíveis de direito, isto é, todas as hipóteses de resolução justa e adequada dos casos ou problemas jurídicos à luz da lei, da ordem constitucional e do Direito no seu todo".

Ilustre adepto dessa visão é o professor Oliveira Ascensão[161] que em síntese lapidar afirma: "os textos legais não podem ser compreendidos separadamente uns dos outros. O Direito é uma unidade, é um sistema, e o todo reage por natureza sobre as partes."

Quanto ao método indutivo, este já traz algumas vantagens pois parte da literalidade do texto legal, porém, pretende ampliar o seu campo de incidência de maneira a obter compreensão não apreensível num diagnóstico inicial e daí extrair conclusões ajustáveis ao *cogitatur legislatoris, "*onde a interpretação se mostra como um método aberto de argumentação[162]", o que no fundo, corresponde ao emprego da investigação do objectivo da lei como elemento base do processo de determinação do sentido e alcance da norma jurídica, "deixando de lado a visão extremamente positivista e literal[163]".

Frise-se que a adesão acrítica a literalidade da norma configura um estado passivo e retrógrado de interpretação que é "marca registada da ultra literalidade e imprescindível se impõe superar para encontrar mediante interpretação axiológica, sistemática e modificativa, a *ratio iuris* do preceito[164]".

Insere-se nesta linha de pensamento, a doutrina expendida por Sebastião de Assis Neto[165].

Convém ter-se presente que a técnica lógica de interpretação revela-se mais adequada pelo facto "do pensamento contido em uma sentença é mais bem avaliado quando confrontado com outras disposições, desde que todas tenham afinidades de

---

[161] **ASCENSÃO, José de Oliveira**, O Direito, Introdução e Teoria Geral, 13.ª Edição Refundida, Almedina, Março de 2005, página 399.
[162] **BARROSO, Luís Roberto**, Interpretação e Aplicação da Constituição: Fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora, Editora Saraiva, 1996, páginas 4 e 5.
[163] **DIAS, Maria Berenice,** Manual de Direito das Famílias, 4.ª Edição, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, página 588.
[164] **MOTA, Maurício,** e **KLOH, Gustavo**, Transformações contemporâneas do direito das obrigações, Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, páginas 539 e 617.
[165] **NETO, Sebastião de Assis**, *etall*, Manual de Direito Civil, Volume único, 3.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015, página 71.

princípios[166]" e não podemos esquecer que gravita o nosso estudo em torno do direito fundamental de acesso à justiça e suas implicâncias no âmbito do procedimento cautelar de forma especial, no qual defendemos uma interpretação dinâmica e progressiva para assim livrarmo-nos da visão excessivamente formal (e por inerência vetusta) de contemplar a suspensão de eficácia do acto como meio acessório, o modo de ver as coisas que adoptamos é em si mesmo, progressista porquanto "coloca-se os interesses de protecção dos indivíduos no centro das considerações finais[167]".

A reprovação que se aponta ao método indutivo na lição das autoras citadas, é que sacrifica a precisão e constitui (a exactidão) um dos valores fulcrais da ciência conquanto seja de difícil alcance nas ciências sociais por ser quase impossível obter uma verdade indubitável, o que conta para validação de uma teoria, é a coerência da argumentação desenvolvida, aliada ao seu enquadramento na ordem jurídica, como disse, Judith Martins-Costa, com muita propriedade "uma vez que no direito não existem verdades imutáveis, por não ser uma ciência de certezas matemáticas, mas de adequações normativas[168]".

Diante dessa crítica, há que se recorrer ao método hipotético-dedutivo, o qual na actualidade passa pela observância de determinadas etapas para alcance do seu fim, quais sejam[169]: a) conhecimento existente, b) modelo teórico, c) dedução das consequências, d) teste das hipóteses, e) avaliação, f) refutação, g) corroboração e h) correcção do modelo.

Sobre estas características, faremos breves considerações. A referência ao conhecimento existente, visa demonstrar o estado da arte sobre o tema em estudo, isto é, a situação epistemológica da suspensão judicial de eficácia do acto como um mecanismo de tutela preventiva da lesão decorrente da implementação efectiva das concretizações da conduta administrativa, em apertada síntese: a verificação do sentido da decisão na jurisprudência administrativa por ser uma fonte que permite obter a tendência de resolução dessa espécie de processos.

---

166 **KUMPEL, Vítor Frederico**, Noções Gerais de Direito e Formação Humanística, São Paulo, Saraiva, 2012, página 126.
167 **PETERKE, Sven**, *etall,* Manual prático de direitos humanos internacionais, Brasília: Escola Superior do MP da União, 2009, página 171.
168 **MARTINS-COSTA, Judith**, a boa-fé no direito privado: sistema e tópica no processo obrigacional, 1.ª Edição, 2.ª Tiragem, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, página 383.
169 **PRODANOV, Cleber Cristiano**, Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho académico, 2.ª Edição, Novo Hamburgo: Feevale, 2013, página 33.

Aliado a isso, efectuaremos uma peregrinação doutrinária a fim de adquirir subsídios sobre a tendência actual de consideração das providências cautelares, devendo desde já elucidar que em virtude da exígua doutrina nacional acerca do assunto, iremos esquadrinhar os estudos dos cultores do direito de Portugal e Brasil dada a proximidade da ordem jurídica com a nossa.

Digno de nota, é assinalar que no âmbito da classificação dos grandes sistemas jurídicos, o Direito português, brasileiro e moçambicano, enquadram-se na ideologia romano-germânica.

Ainda no método dedutivo-hipotético, impõe-se extrair algumas inferências da abordagem tomada para o resultado desejado, isto significa, apresentar os efeitos jurídico-legais da possibilidade de decisão judicial de mérito em sede cautelar para os envolvidos numa dada relação jurídico-administrativa que carece de intervenção do Tribunal para sua pacificação.

Quanto as possíveis respostas para a questão de fundo (formulação de hipóteses), tal não se reputa necessário, o que importa demonstrar, é a situação concreta à luz do quadro jurídico vigente de decretação jurisdicional com força constitutiva e resolutiva em sede cautelar da nulidade do acto administrativo.

Há que equacionar (avaliação) em termos práticos essa possibilidade, devendo perscrutar as diversas leis vigentes de modo sistemático em consonância ao disposto no artigo 9 do CC que estabelece o dever de interpretar atendendo em especial, a unidade do regime jurídico em voga, o que implica ter uma visão ampla do fenómeno jurídico e não fragmentada guiada pelo desejo comum de considerar um determinado preceito deixando de lado, os demais existentes que se revelem importantes para o tópico em estudo.

Na avaliação, o estudo do objecto de acordo com a visão do pesquisador e do escopo pretendido, deve-se reiterar o compromisso de objectividade da análise, isto significa que o autor põe em evidência os argumentos diametralmente opostos ao seu ponto de vista (refutação) e coloca igualmente em destaque, aqueles consentâneos a sua perspectiva (corroboração) de modo imparcial e para terminar a sua abordagem, fez uma confrontação dos diversos prismas inerentes ao trabalho e adopta posição final em torno da busca em que se inseriu (correcção). Estes passos serão observados ao longo de nosso labor.

1.3. Instrumentos de recolha de dados

Para obtenção da informação relativa ao presente estudo delineamos como ferramentas básicas, o levantamento bibliográfico, no qual procuramos examinar a bibliografia existente sobre as providências cautelares e o seu carácter instrumental e provisório, explorando a possibilidade de existência do cunho constitutivo nas decisões judiciais que dão provimento a pretensão do impetrante.

Destacamos nesse labor, a doutrina portuguesa e a brasileira, sem descurar naturalmente a moçambicana apesar de ser ainda em número diminuto quando comparada àqueles países. É louvável o esforço dos cultores de direitos nacionais, porque no contexto das dificuldades concernentes a elaboração e ulterior publicação de livros, não deixa de se esmerar para estender aos estudiosos de direitos e outros interessados, a sua produção jurídico-literária.

É perfeitamente compreensível o emprego da doutrina pátria porque o nosso estudo se destina a ter o seu âmbito de incidência em Moçambique e o melhor que se pode obter para espelhar a realidade nacional, é a doutrina jurídica produzida por moçambicanos.

Oportuno se faz salientar que para além do levantamento bibliográfico, far-se-á conjuntamente o levantamento documental dada a pertinência dos demais textos existentes que têm uma relação estreita com a ideia central aqui defendida, onde terá m papel de relevo, a jurisprudência do TA por virtude de ser o órgão judicial que a lei atribuiu o poder funcional de resolver as questões emergentes de interacções cujo regime jurídico é o de Direito Público em geral, e do Direito Administrativo, em especial.

Fácil é depreender a importância da jurisprudência: os litígios existentes na sociedade quando não obtêm solução pacífica entre os intervenientes, imperioso se tornam a sua resolução mediante um árbitro que os coloque fim de modo definitivo agindo dessa forma como factor de estabilidade jurídica, assegurando que a lei seja cumprida, e respeitados os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos.

O exame aprofundado da jurisprudência permite ter um panorama geral sobre a tendência decisória quando avaliada a providência cautelar sobre aqueles dois aspectos típicos, designadamente, os prejuízos de difícil reparação e o perigo inerente a deterioração do direito pleiteado pelo atraso na tomada de decisão.

No levantamento documental, as diversas leis directamente ligadas ao regime jurídico das providências cautelares não serão deixadas de parte.

Assim, para além do enfoque na Constituição como instrumento jurídico mor do Estado, merecerão destaque, a LPPAC, que aprova as bases gerais em que assenta o processo administrativo contencioso, o CPC, como norma subsidiária, a LFVPA, que rege a formação de vontade da Administração Pública e estabelece as normas de defesa dos direitos e interesses dos particulares, o CC, a LBOFAP, a DUDH e a CADHP, por se tratar de documentos internacionais de suma relevância que influem directamente sobre a forma de interpretar e integrar direitos básicos dos cidadãos em nosso país por imposição do artigo 43 da LF.

Naturalmente que outras leis dignas de realce serão igualmente chamadas à colação para o efeito pretendido, porém, o quadro jurídico descrito, é o fundamental sobre o qual iremos nos mover.

1.4. Técnica de apresentação e análise de dados

Conforme ficou saliente em linhas precedentes, a pesquisa é bibliográfica, isto pressupõe que os dados conseguidos em sua maior parte, derivam da busca efectuada em livros especializados na matéria seleccionada para consecução do objectivo traçado, por isso, a apresentação consistirá numa técnica cuja ênfase será focado na narração do que se obteve na literatura distinta envolta da temática, tudo isso sem descurar a sua categorização, isto é, a redução do material investigado ao que se tem por estritamente necessário para o nosso trabalho e destarte apenas ficaremos orientados para apreciação do que releva, aliás, a própria ideal central propugnada não permite uma abordagem abrangente, inevitavelmente terá de ser reduzida ao objecto previamente delineado.

Os subsídios colhidos na inquirição doutrinal serão escrutinados com devido rigor para aferição da sua aplicabilidade ao direito pátrio, haja vista que conquanto seja a busca pela justiça preocupação universal não pode deixar de merecer nossa atenção, o circunstância de cada país ser soberano e adoptar processos consoante os ideais políticos dominantes em cada época de acordo com o seu contexto político e histórico-social.

1.5. Técnica de discussão de dados

O procedimento para apreciar e debater os dados colectados sucederá num plano marcadamente jurídico, quer isto dizer, far-se-á exame do material legislativo existente sobre as providências cautelares, seu regime e a possibilidade real dentro do quadro jurídico vigente de cognição exauriente da nulidade em sede cautelar.

Na verdade, esta linha de raciocínio representa um avivado corte jurídico-social com a orientação habitualmente seguida pelo TA (e administrativos de 1.ª instância), o qual, no mais das vezes, indaga só questões formais, olvidando o que há de mais essencial na provocação ao judiciário pelos impetrantes, a incessante busca pela justiça de quem se sente lesado e suporta concretamente em sua esfera jurídica, os efeitos nefastos de uma decisão feita em contravenção à lei e ao direito.

Pela literalidade do artigo 132 da LPPAC, os juízes do TA, têm-se refinado em agasalhar a tese de que os requisitos plasmados no preceito citado obrigam à verificação da sua existência ou não, sem que haja possibilidade real de imiscuição sucinta na indagação sumária sobre a presença de indícios verosímeis do direito pleiteado.

Ora, a nosso ver, encontra-se esta forma de agir em manifesta contradição ao estatuído no n.º 3 do artigo 252 da Lei Suprema que cria a garantia fundamental de acesso à justiça administrativa, cujos pressupostos de accionar este órgão são basicamente dois, quais sejam, a ilegalidade do acto e o prejuízo ao cidadão.

Assim contempladas as coisas, e levando em linha de conta que a AP no contexto actual do Estado de Direito Democrático, tem a sua vontade catalogada integralmente em lei, com ressalva da margem de livre decisão resultante do reconhecimento do poder discricionário[170], os comportamentos contrários à lei dos agentes públicos autorizam o judiciário a fazer um conspecto breve e conciso sobre o proceder específico dos órgãos da AP quando tenha sido solicitado pelo lesado, porque trata-se de órgão soberano cujo escopo de sua acção circunscreve-se na defesa concreta dos direitos fundamentais.

[170] **CARVALHO**, **Matheus**, Manual de Direito Administrativo, 2ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivum, 2015, páginas 118 a 120.

CAPÍTULO II: FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. Princípios regedores da função jurisdicional

No panorama jurídico actual, reputa-se de enorme relevância os princípios do Direito como instrumentos que conferem "sentido lógico, coerente e harmonioso[171]" a um determinado sistema jurídico. Neste sentido, "princípios são ordenações que irradiam e imantam os sistemas de normas[172]", significa dizer que "princípios são os fundamentos com base nos quais serão prescritas as regras que têm por finalidade fazê-los efectivos em determinada ordem de disciplina[173]". Esta forma de observar a importância dos princípios, encontra-se neste espantoso trecho:

> "Conhecer os princípios do direito é condição essencial para aplicá-lo correctamente. Aquele que só conhece as regras, ignora a parcela mais importante do direito - justamente a que faz delas um todo coerente, lógico e ordenado. Logo, aplica o Direito pela metade. Em outras palavras: aplicar as regras desconsiderando os princípios é como não crer em Deus mas preservar a fé em Nossa Senhora![174]"

Entre nós, igualmente é notória a importância que os mesmos assumem na concepção e aplicação do direito positivo para os órgãos soberanos no exercício de suas tarefas. Interessa especialmente, observar a sua pertinência para o exercício da função judicial, sem prejuízo de tecer breves considerações acerca do papel dos princípios para as demais funções soberanas, legislativa e executiva.

Em sede de concepção do direito, influem os princípios ao servir de padrão axiológico das normas jurídicas que tenham de ser expedidas pela AR, *v.g.,* o princípio da segurança jurídica[175] dita na vertente temporal que as relações não se

---

[171] **ALEXANDRINO, Marcelo,** e **PAULO, Vicente,** Direito Administrativo Descomplicado, 25.ª Edição, Revista e actualizada, Editora Método, 2017, página 226.
[172] **SILVA, José Afonso da**, Curso de Direito Constitucional Positivo, 25.ª Edição, Revista e actualizada nos termos da Emenda Constitucional n.º 48 de 10 de Agosto de 2005, Malheiros Editores, 2005, página 92.
[173] **MACHADO, Costa**, organizador, e **FERRAZ, Anna Cândida da Cunha**, coordenadora, Constituição Federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo, 9.ª Edição, Barueri, SP: Manole, 2018, página 3.
[174] **SUNDFELD, Carlos Ari**, Fundamentos de Direito Público, 4.ª Edição, 10.ª Tiragem, Malheiros Editores, 2009, páginas 146 e 147.
[175] **BAHIA, Flávia,** Colecção Descomplicando, Direito Constitucional, 3.ª Edição, Coordenação: Sabrina Dourado Recife, PE: Armador, 2017, página 309.

estendam por lapso indeterminado[176],e durante muito tempo, em Moçambique, o prazo de decisão estabelecido em lei no procedimento disciplinar, era considerado por meramente indicativo[177], o que representa percepção deveras perniciosa para o agente público, pois, anos depois da instauração, poderia receber a resolução final desfavorável e considerava-se válida, porém, com o advento de inédita erudição na jurisprudência administrativa, particularmente proveniente do TAP de Niassa[178] e agasalhada pela Segunda Secção do TA[179], observou-se o legislador na situação de necessidade premente de acautelar o princípio maior da segurança jurídica no exercício do poder disciplinar e hoje, há claramente definição da nulidade do acto sancionatório por prescrição do direito de exigir responsabilidade ao servidor público[180].

A expressa previsão legal de nulidade pelo decurso do tempo representa um evento em que se concedeu eco a doutrina da invalidade por extinção do direito de punir com sustentáculo na caducidade do exercício da competência sancionatória, medida conciliável com o facto da capacidade disciplinar ter de ser exercida "num curto lapso de tempo, taxativamente delimitado na lei, sob pena de desaparecer do ordenamento jurídico (direitos sujeitos a caducidade)[181]", a possibilidade autorizada em lei da sua realização, em claro proveito do servidor acusado do cometimento de um ilícito funcional.

Exercem ainda, influência os princípios sobre a actividade administrativa. O administrador público desempenha suas tarefas mediante observância de uma série concatenada de actos e formalidades cujo escopo reside em produzir um acto final (procedimento declarativo) ou atestar a sua realização (procedimento executivo)[182], sendo certo que os princípios fundamentais a que se subordina a Administração são

---

[176]**ARAS, José**, Prática Profissional de Direito Administrativo: Exame da Ordem; Advocacia; Defensoria Pública; Advocacia da União e Procuradorias de Estados e Municípios, 11.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Salvador: Juspodivm, 2017, página 232.

[177] **GUIBUNDA, Januário Fernando**, 100 Acórdãos da Jurisdição Administrativa, Alcance Editores, 2012, páginas 196 a 199.

[178] Acórdão n.º 02/TAPNSS/2015, de 11 de Março, Acórdão n.º 05/TAPNSS/2015, de 9 de Setembro, Acórdão n.º 06/TAPNSS/2015, de 11 de Maio, Acórdão n.º 07/TAPNSS/2015, de 28 de Maio, Acórdão n.º 08/TAPNSS/2015, de 10 de Junho, Acórdão n.º 09/TAPNSS/2015, de 10 de Junho.

[179] Acórdãos n.º s 96/2015, de 18 de Agosto, 83/2016, de 9 de Agosto, 88/2016, de 31 de Agosto, 99/2017, de 12 de Setembro, 2/2019, de 19 de Fevereiro, 52/2019, de 14 de Maio, 12/2020, de 3 de Março, e 19/2020, de 17 de Março.

[180] Alínea e), do n.º 1 do artigo 137 do EGFAE.

[181] **GOMES, Carla Amado**, V Encontro dos Professores Portugueses de Direito Público, Edição: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2012, página 68.

[182]**CAETANO, Marcello**, Manual de Direito Administrativo, Volume II, 10.ª Edição, Revista e Actualizada por Diogo Freitas do Amaral,10.ª Reimpressão, 2010, páginas 1292 a 1294.

elencados no artigo 248 da Constituição, abarcando a Administração globalmente considerada, Directa, Indirecta assim como as instituições que embora não estejam formalmente integradas no poder executivo, exerçam funções que materialmente se enquadrem no âmbito do Direito Administrativo[183],.

Assim acontece quando a AR, procede a contratação de uma empresa para fornecimento de material informático para uso por seus servidores ou nas casos em que os Tribunais celebram contratos com particulares de arrendamento destinados a albergar juízes, tendo em conta que estes gozam do direito à habitação condigna a expensas do Estado[184], constituem casos de desempenho material de uma função administrativa em acepção técnica e jurídica, pois, estas instituições possuem como função preponderante, respectivamente legislar e julgar, não obstante terem uma missão típica, praticam actos e celebram contratos formalmente inseridos na esfera administrativa[185], sendo então regida a actividade pela lei citada e outras.

No procedimento de recrutamento e selecção do pessoal, o princípio da justiça inspira a actuação dos órgãos e agentes da AP, pois, da compulsação do estam padonodo EGFAE, Regulamento de Concursos nas Carreiras de Regime Geral e Especial da Área Comum do Aparelho do Estado, aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 61/2000, de 5 de Julho, e Regulamento de Carreiras e Remuneração, cuja aprovação deu-se pelo Decreto n.º 30/2018, de 22 de Maio, não se vislumbra preceito que estabelece a obrigatoriedade de observância da ordem de graduação dos candidatos no acto de convocação dos mesmos para preenchimento das vagas existentes.

Todavia, não repugna tirar a dedução de que tal dever resulta evidente do princípio da justiça enquanto prescrição nuclear do procedimento de contratação de pessoal. Observemos como.

Pelo disposto no artigo 250 da CRM, dá-se o acesso ao emprego público através da observância escrupulosa dos requisitos da capacidade e mérito dos interessados. No que toca a capacidade, há-de discriminar-se em física, na qual, o indivíduo deve encontrar-se em condições físicas de desenvolver a actividade para a

[183] N.º 1 do artigo 3 da LFVAP.
[184] Alínea i), do n.º 1 do artigo 43 do Estatuto dos Magistrados Judiciais, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 11 de Março.
[185] **JÚNIOR, Dirley da Cunha**, Curso de Direito Administrativo, 14.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015, página 30.

qual concorreu. Este requisito é pertinente, assumindo relevância especial em actividades que envolvem acentuado esmero físico como a dos militares e dos polícias.

Na vertente jurídica, importa ter-se presente que o indivíduo deve estar apto no momento da participação no concurso, nas ocasiões subsequentes e durante o efectivo desempenho da missão que lhe for encarregue, de manifestar validamente a sua vontade, encontrando-se, dessa forma, impedidos de exercer funções no Estado quem estiver com capacidade jurídica *obsoleta* passível de determinar sua interdição em decorrência da impossibilidade de apresentação volitiva sadia[186].

Pode-se indicar ainda, a capacidade intelectual, traduzida pela aptidão de discernimento dos contornos da actividade para qual vai ser inserido, sendo certo que a visão da capacidade em tríplice vertente conforme demonstramos, envolve a avaliação em provas elaboradas em função do que deseja a AP com a abertura do procedimento competitivo. Em apertada síntese, pode-se dizer que nesta vertente "o Estado verifica a capacidade intelectual, física e psíquica de interessados em ocupar funções públicas[187]".

Uma vez considerada de forma breve a capacidade, centremos agora nossa atenção no mérito. O sistema de mérito implica o reconhecimento de quem obteve melhor nota nas provas submetidas no procedimento competitivo de apuração dos candidatos, isto "significa que uma das suas linhas directrizes é a organização e a densificação da selecção em função da sua idoneidade para recrutar os candidatos mais capacitados para o exercício da actividade laboral a que respeite[188]".

Em vista dessa compreensão, o concorrente que alcançou a classificação mais elevada na lista final de graduação dos candidatos tem prioridade para ser convocado e enquadrado na carreira disponível nos quadros da AP.

Conforme restou saliente em linhas antecedentes, inexiste em nossa ordem jurídica, preceito que concebe de forma clara e inequívoca o direito de ser chamado preferencialmente depois da realização do concurso público por quem encontrar-se em posição privilegiada na ordem de classificação dos concorrentes.

---

[186]artigo 138 do CC.

[187] **CARVALHO FILHO, José Dos Santos**, Manual de Direito Administrativo, Revista, ampliada e actualizada até 31.12.2014, 28.ª Edição, São Paulo, Editora Atlas S.A, 2015, página 651.

[188] **NEVES, Ana Fernanda**, O Recrutamento do Trabalhador Público, Edição: Provedor de Justiça – Divisão de Documentação, 2013, página 71.

Para confirmação, bastar-nos-á ter presente que o ingresso na magistratura judicial quer comum quer especial é disciplinada basicamente pelos artigos 8 e 14 do Estatuto dos Magistrados Judiciais, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 11 de Março, 57 da Lei n.º 24/2013, de 1 de Novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 7/2015, de 6 de Outubro (LOJA), o ingresso na magistratura do MP também ocorre mediante concurso, *ex vi* do consignado nos artigos 136, 137 e na alínea c), do artigo 149, todos da Lei n.º 1/2022, de 12 de Janeiro, para as carreiras de regime geral, a obrigatoriedade do concurso advém do plasmado no artigo 34 do EGFAE.

Ainda nesta abordagem da incidência do princípio da justiça, cumpre notar que o n.º 3 do artigo 30 do EGFAE, determina que "Na nomeação interina, tem preferência o funcionário aprovado em concurso válido para o lugar a prover, segundo a ordem constante da classificação final".

A norma encerrada no n.º 3 do artigo 30 do EGFAE, é directamente aplicável pela literalidade da norma, aos casos respeitantes a designação interina, no entanto, à luz da teleologia que informa o princípio da justiça, o seu âmbito de abrangência pode ser ampliado de maneira a compreender as circunstâncias pertencentes ao procedimento competitivo para recrutamento e selecção de pessoal em virtude de representar preceito mais justo, imparcial e idóneo para proceder a solicitação dos concorrentes para que exerçam efectivamente actividades no aparelho do Estado.

Em conformidade com o que escrevemos, acha-se o insigne administrativista Marcello Caetano[189] em dicção que quadra a preceito: "em regra, a lei impõe que os graduados vão sendo providos, segundo a ordem da classificação nas vagas existentes e esta norma deve ser sempre observada no silêncio dos textos legais".

Reforça a nossa convicção o previsto no artigo 34 do EGFAE ao esclarecer que o concurso é um processo que envolve recrutamento, selecção, classificação e graduação, por isso, ao se aludir a graduação como elemento do certame, aceita-se claramente que o ritual de convocação e posterior nomeação sucede mediante respeito da ordem de graduação em homenagem ao princípio da justiça, de onde se segue o enunciar que o pressuposto de validade para que ocorra a designação no segundo classificado, é a indigitamento do primeiro, e assim tem que proceder-se sucessivamente em relação aos concorrentes que se encontrem nas posições abaixo.

[189] **CAETANO, Marcello** Manual de Direito Administrativo, Volume II, 10.ª Reimpressão, Almedina. Coimbra, 2010, página 664.

Agir de outro modo, seria colocar em choque os ideais prestigiados por este mandamento sacramental erguido actualmente a divisa de acatamento obrigatório por imposição do n.º 2 do artigo 248 da lei suprema.

Quanto ao judiciário, em razão de ser o órgão especialmente encarregue de tutelar em situações de imbróglio entre os litigantes, o direito que assiste a cada um dos intervenientes no processo judicial, de grande significação são os princípios para justa composição do litígio, porque vezes há, em que a situação em concreto exige do judiciário flexibilidade ou maleabilidade de exame, imperando nessa situação o recurso impreterível aos princípios de direito expressamente previstos na ordem vigente ou implicitamente previstos cujo conhecimento decorre dum processo de "abstracção indutiva, pelo qual as regras específicas são tomadas como ponto de partida para identificação dos valores fundamentais inerentes ao sistema[190]", *v.g.*, o legislador estabelece que em caso de falta de resposta pelo órgão administrativo no prazo fincado em lei, presume-se para efeitos de impugnação que a pretensão deduzida pelo interessado, foi recusada (indeferimento tácito), nos termos do artigo 108 da LFVAP.

Por essa disposição, o que se planeou acautelar é a retirada da vetusta crença popular ajustada na divisa de que o expediente era mantido na gaveta indevidamente pelos agentes da AP (sem resposta formal) criando uma situação de incerteza para o particular que ficava dessa forma indefinidamente na expectativa de resolução do seu caso que relutava em chegar.

Esta presunção legal, embora seja valoração do silêncio em sentido negativo, traduz em certa medida, manifestação do princípio da "segurança jurídica como fundamento estruturante do Estado de Direito Democrático[191]", haja vista que "a inércia ou silêncio da AP muitas vezes pode acarretar prejuízos tão graves aos indivíduos quanto um acto lesivo de direito[192]".

Através do indeferimento tácito, o interessado obtém um remédio legal para fins de impugnação, podendo até exigir judicialmente a prática do acto legalmente

---

[190] **MAZZA, Alexandre**, Manual de Direito Administrativo, 2.ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2012, página 39.

[191] **NOVELINO, Marcelo**, e **JÚNIOR, Dirley da Cunha**, Constituição Federal para Concursos, Doutrina, Jurisprudência e Questões de Concursos, 9.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2018**,** página 243.

[192] **MEDAUAR, Odete**, Direito Administrativo moderno, 21.ª Edição, Belo Horizonte: Fórum, 2018, página 378.

devido[193]. Como bem informam Aroso de Almeida e Carlos Cadilha[194] "o acto devido corresponde ao acto que que deve ser praticado no caso concreto e abarca esta acção a possibilidade de se condenar a AP à prática de actos discricionários, quando seja devida emissão de tais actos."

2.1.1. Princípio da igualdade

Numa visão simplista e comum, este pórtico exige que se dê tratamento igual para quem objectivamente se encontre em situação equivalente[195].

O mandamento básico concernente ao dever de respeito pela paridade de tratamento está aflorado no artigo 35 da Carta Maior de nosso país e os valores aureolados por este princípio (isso sem prejuízo naturalmente da existência de outros naturalmente) são o sexo, as convicções políticas ou religiosas, o grau de instrução, local de nascimento, cor, raça, posição social, estado civil dos pais ou profissão.

Este é o entendimento típico resultante de uma observação preliminar do preceito citado, mas, um exame mais detido vai revelar a perspectiva abrangente da igualdade como norma fundamental da ordem vigente[196], pois perpassa e enforma a globalidade do ordenamento jurídico[197].

Desde logo, decorre do estudo aprofundado que a igualdade demanda tratamento igual para os iguais e desigualdade na justa proporção das diferenças específicas entre os indivíduos[198] e pode ainda ser vista em dimensão tripla: "a) proibição de arbítrio; b) proibição de discriminação; c) dever de diferenciação[199]". Neste sentido de diversas dimensões da igualdade, encontra-se a erudição de Vieira de Andrade[200].

---

193 Artigo 124 da LPPAC.

194 **ALMEIDA, Mário Aroso de,** e **CADILHA, Carlos Alberto Fernandes**, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 2ª Edição Revista, Almedina, 2007, página 393.

195 **AMARAL**, **Diogo Freitas do,** Curso de Direito Administrativo, Volume II, Lisboa, 6.ª Reimpressão da Edição de 2001, página 126.

196 **CANOTILHO, José Joaquim Gomes**, Direito Constitucional, 6.ª Edição revista, Almedina, Coimbra, 1993, páginas 479 e 480.

197 **CAMBULE, Gil**, Teoria Geral do Direito Civil, Volume I, Introdução Gera. Situação jurídica. Pessoas. Os Bens., Reimpressão, 2018, página 77.

198 **ALEXANDRINO, Marcelo,** e **PAULO, Vicente,** Direito Constitucional Descomplicado, 16.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, São Paulo, Editora Método, 2017, página 117.

199 **VASCONCELOS, Pedro Carlos Bacelar de,** Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste, Editor: Direitos Humanos-Centro de Investigação Interdisciplinar Escola de Direito da Universidade do Minho Campus de Gualtar, Braga, 2011, página 69.

200 **ANDRADE, José Carlos Vieira de**, Lições de Direito Administrativo, 5.ª Edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017, página 53.

A proibição de arbítrio veda a instituição de cláusulas atentatórias ao princípio da proporcionalidade que exige a adopção de um critério razoável de acordo com as exigências da situação em concreto determinante de tratamento distinto[201]. Quando a lei prevê idades diferenciadas para reforma entre homens e mulheres, estabelece ao nosso ver, discrepância frontalmente oposta a directiva de tratamento isonómico, pois, cria uma diferencial com base no sexo, sendo certo que a LF dita que o sexo do indivíduo não deve servir de critério diferenciador da candidatura no caso de concurso para acesso ao emprego público.

O acesso à função pública faz-se mediante concurso público em que não se considera o sexo do candidato, estendendo-se essa indiferenciação para actos relativos ao desenvolvimento profissional, quais sejam, promoção, progressão e a mudança de carreira, por isso, idêntico raciocínio deve presidir ao termo da relação de trabalho do agente com o Estado[202].

Não afronta a igualdade, o estabelecimento de período superior para a mulher nas circunstâncias de nascimento de seu filho.

Entendamo-nos: quando ocorre o nascimento da criança, quer o homem quer a mulher gozam do direito de licença-paternidade e licença-maternidade. O homem tem direito a uma licença de 10 dias seguidos ou interpolados por ocasião do nascimento do seu filho, por seu turno, a mulher possui direito a uma licença pelo lapso de noventa dias, podendo acumular com as férias – artigo 100 do EGFAE. Como se pode assinalar, trata-se de vantagem conferida ao funcionário que atende a mesma situação fáctica, porém, a periodicidade do gozo é desnivelada. Haverá em tal caso, violação da igualdade?

A luz para compreender o motivo subjacente ao estabelecimento de prazo assimétrico é-nos dada por Bruna Vieira e Teresa Melo[203] quando, com mestria, leccionam: “não há qualquer transgressão a igualdade em a mulher possuir licença-maternidade maior que o da licença-paternidade, notadamente pois a diferenciação se dá em função da necessidade de amamentação da criança (critério razoável) ”.

---

[201]**JERÓNIMO, Patrícia**, *etall*, Comentário Lusófono à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, **Edição:** Observatório Lusofóno dos Direitos Humanos da Universidade do Minho (OLDHUM)**,** Direitos Humanos – Centro de Investigação Interdisciplinar (DH-CII), 2018, páginas 47 e 48.

[202]**MAPILELE, Hugo do Rosário**, Usurpação de poderes, 1.ª Edição, Editora Liberars, 2022, páginas 121 a 151.

[203] **GARCIA, Wander**, Como passar exames da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), 1.ª Fase, 5.000 Questões comentadas, Editora FOCO, 15.ª Edição, 2019, página 14.

No que concerne a proibição de discriminação, a igualdade visa evitar que se dê privilégios a uma determinada classe de indivíduos em razão de possuírem certa filiação partidária ou nascerem em dada região, dizer isto, é postular que há lugar por força da igualdade a supressão de benefícios que não tenham respaldo legal ou então, reconhece-se somente prerrogativas em lei instituídas desde que sejam compatíveis com o texto inserto na Carta Maior[204].

Ressalte-se, que a igualdade irradia seus efeitos para todos os poderes públicos[205], ficando desse modo, impedidos de dar tratamento preferencial na sua esfera de actividade a determinada pessoa em virtude de ser detentora de um certo atributo especial que a lei jamais toma em consideração. Estabelecer em lei que o ingresso na Função Pública dá-se mediante concurso aberto a todo interessado desde que tenha concluído o ensino superior na Universidade X ou Z, representa grosseira profanação do princípio da isonomia porque funda-se num critério que não guarda em si mesmo, uma conexão lógica com o exercício da função no aparelho do Estado.

Destas considerações, resulta evidente que a discriminação formada em lei aceita-se em boa lógica jurídica a sua razão de ser quando seja justificável à luz do critério razoável[206] de aferição do factor de discriminação. Não se reputa possível igualdade em termos absolutos, haja vista que a lei terá fatalmente que produzir diferenciações, o que se deve ter em consideração, é que tais distinções mostrem-se admissíveis quando forem submetidas ao crivo da proporcionalidade.

Quando se dá ao deputado o direito de não ser processado judicialmente, detido ou julgado pelas opiniões ou votos emitidos no exercício da sua função[207], ainda que as afirmações proferidas representem crime de difamação ou injúria, não se estará conferindo um tratamento privilegiado, e, por conseguinte, atentatório dos ditames da igualdade na medida em que o comum dos mortais não é dado idêntico direito? É perfeitamente compreensível que aconteça assim para os deputados, porquanto, “a imunidade parlamentar visa dar ao deputado liberdade de opinião

---

[204]**LEÃO, Anabela Costa**, *etall*, Declaração Universal dos Direitos Humanos, Convenção Europeia dos Direitos Humanos, Anotação pelos estudantes da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Edição Universidade do Porto, 2019, páginas 273 a 277.

[205]**SUNDFELD, Carlos Ari**, Fundamentos de Direito Público, 4.ª Edição, 10.ª Tiragem, Malheiros Editores, 2009, página 168.

[206]**ALMEIDA, Mário Aroso de**, Teoria Geral do Direito Administrativo, 10.ª Edição, Revista e ampliada, Almedina, 2022, página 152.

[207] N.º 1 do artigo 174 da CRM.

necessária ao exercício da função parlamentar[208]". Por outro lado, a lei determina no procedimento pré-contratual que o concurso para fornecimento de bens, prestação de serviços ou empreitada de obras públicas de um certo valor, admite-se somente a participação na disputa de concorrentes nacionais[209], tal consagração legal afronta a igualdade?

Parece-nos essencial ter presente que o procedimento pré-contratual colima a realização da despesa pública na forma mais eficiente e o procedimento concursal que lhe antecede cumpre a finalidade de concretizar no plano das interacções entre o cidadão e a entidade pública, os imperativos da paridade jurídica[210].

Na esteira do que excelentemente preleccionam Ronny Charles e Baltar Neto[211]"a igualdade na licitação impede discriminação entre os participantes do certame, garante a competitividade e a consequente busca pela melhor proposta para o negócio administrativo". Será que se alcança melhor proposta reduzindo o certame somente à participação de concorrentes nacionais?

Sob o prisma da Entidade Contratante, o pagamento do preço do contrato, é efectivamente uma despesa, porém, para o contratado, representa receita (proveito) e assim vistas as coisas, ao delimitar para empresas moçambicanas, não há ofensa a igualdade pois, assegura-se "que aquele gasto público seja revertido para o próprio país com a permanência do capital no território nacional[212]".

Outro aspecto digno de destaque, é que a reserva à participação apenas de concorrentes nacionais patenteia medida voltada para proteger o empresariado local, constituindo objectivo fundamental do Estado[213], aliado ao plano de promover o desenvolvimento económico sustentável exigindo a adopção de acções concretas pelos órgãos do Estado, e esta é sem sombra de dúvidas, uma delas. Já não será admissível a instituição de critério de adjudicação a escolha de concorrente por ser empresa pertença de amigo do decisor ou oriunda do mesmo local de nascimento da autoridade competente, porque estas situações não constituem *de per se* um factor

---

[208] **MARTINS, Flávio**, Curso de Direito Constitucional, 1.ª Edição, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2017, página 828.
[209] N.º 7 do artigo 30 do Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado, aprovado pelo Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro.
[210] Artigo 6 da LFVAP, artigo 21 da LBOFAP, artigo 7 da LPP, artigo 4 do RCP.
[211] **NETO, Fernando Ferreira Baltar,** e **TORRES, Ronny Charles Lopes de,** Direito Administrativo, 10.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, Editora Juspodivm, 2020, página 288.
[212] **LIMMER, Flávia**, Direito Administrativo, 1.ª Edição, Brasília, CP IURIS, 2020, página 168.
[213] Alínea d), do artigo 11 da CRM.

valorativo coadunável aos ideais da igualdade como fundamento axiológico do *procurement*.

Quanto a obrigação de diferenciação, impõe-se ao legislador o atendimento das especificidades existentes no domínio dos factos distintivas dos indivíduos, visando a sua inserção na sociedade.

Assim, o legislador procede em consonância ao imperativo da diversidade quando dispõe no sentido de que o procedimento administrativo deve obedecer, por via da regra, ao princípio da gratuidade, pois, num país como o nosso marcado por assimetrias regionais acentuadas, a ausência de taxas e emolumentos para aceder aos serviços proporcionados pelas instituições públicas, traduz manifestação da igualdade[214] e há outros exemplos que se podem apontar:

a) a assistência integral e gratuita feita pelo IPAJ reflecte consideração pela igualdade ao garantir-se o acesso ao judiciário por pessoas carenciadas;

b) ao aprovar o Regulamento de Construção e Manutenção dos dispositivos Técnicos de Acessibilidade, Circulação e Utilização dos Sistemas, Serviços e Lugares Públicos à Pessoas com Deficiência Física ou de Mobilidade condicionada, pelo Decreto n.º 53/2008, de 30 de Dezembro;

c) ao estabelecer regras de prioridade no atendimento quando dirijam-se a repartições públicas, para idosos, mulheres grávidas, pessoas com crianças no colo entre outros casos específicos com necessidades de atendimento prioritário[215];

d) a idade como critério geral de ingresso no Estado encontra-se fixada em 18 anos, porém, certas profissões em razão de suas atribuições justificam a fixação de outra faixa etária como requisito para aceder as mesmas, é o que acontece com a função de magistrado cuja idade mínima exigível é de 25 anos, de harmonia com o plasmado na alínea c), do artigo 136 da Lei n.º 1/2022, de 12 de Janeiro, e na alínea b), do artigo 8 do Estatuto dos Magistrados Judiciais, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 11 de Março.

Feitas as considerações pertinentes sobre a igualdade, cabe sucintamente colocar em evidência a sua natureza estruturante[216], isto é, de norma fundamental detentora da capacidade de impulsionar a produção normativa, catalisar sinergias e

---

[214]**SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL,** A Constituição e o Supremo, 4.ª Edição, Brasília: Secretaria de Documentação, 2011, página 74.
[215] Artigo 42 das NFSAP.
[216] **NEVES, Ana Fernanda**, O Recrutamento do Trabalhador Público, Edição: Provedor de Justiça – Divisão de Documentação, 2013, página 68.

promover uma actuação orientada para defesa concreta dos direitos precípuos do cidadão.

Neste contexto, a igualdade expande suas consequências para todos ramos de direitos, instituindo a obrigação de paridade jurídica sempre que a essência da interacção social assim o justifique:

a) nas relações laborais, a máxima da igualdade exerce influência através da equiparação salarial "assegurando a correspondência de salários entre empregados que exerçam simultaneamente a mesma função, desempenhando um trabalho de igual valor[217]", frise-se que a igualdade salarial encontra afloração no n.º 3 do artigo da CRM, é densificado para Administração Privada pelo n.º 3 do artigo 108 da Lei n.º 23/2007, de 1 de Agosto, curiosamente, não se encontra disposição com teor idêntico ao constante da LF no artigo 76 do actual EGFAE, mas, o que lhe precedeu era taxativo nesse sentido no n.º 2 do artigo 54 do EGFAE de 2017.

Como quer que seja, a ideia subjacente a igualdade salarial na AP mantém-se *ex vi* do instituído no Texto Maior até mesmo porque impõe-se a paridade salarial quando os servidores públicos "executem exactamente as mesmas tarefas, não só as objectivas, assim como as subjectivas, isto é, com a mesma responsabilidade e poderes[218]";

b) no direito penal, a transgressão aos valores enaltecidos pela igualdade determina responsabilização criminal, como circunstância agravante no momento do cometimento do ilícito penal – artigo 40, constitui fundamento para qualificar a conduta como homicídio agravado – alínea g), do 160, representa um crime de genocídio nos termos do n.º 1 do artigo 190, e é punível ao abrigo do consignado no artigo 191, todos do Código Penal, aprovado pela Lei n.º 24/2019, de 24 de Dezembro (CP);

c) em direito de família, incide também a igualdade colocando agora a mulher em posição de igualdade com o homem na administração dos bens do casal por força do plasmado no artigo 106 da Lei n.º 22/2019, de 11 de Dezembro;

d) em direito administrativo, é por demais notória a influência exercida pela igualdade abrangendo o procedimento geral disciplinado pela LFVAP, mais precisamente, está a igualdade estabelecida no artigo 6 da lei citada;

---

[217] **RENZETTI, Rogério**, Direito do Trabalho, 4.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, São Paulo: Forense, 2018, página 214.

[218] **CASSAR, Vólia Bomfim**, Direito do Trabalho, 14.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, São Paulo: Método, 2017, página 924.

e) em direito processual, decorre o dever de respeito a igualdade pelos juízes do previsto no artigo 9 da LPPAC cujo "objectivo primordial na isonomia é permitir que concretamente as partes actuem no processo, dentro do limite do possível, no mesmo patamar[219]".

2.1.2. Princípio da presunção de inocência

Tradicionalmente, este pórtico é objecto de estudo em Direito Criminal[220] ou Penal[221] assim como em Direito Processual Penal[222].

Entretanto, tendo em conta, mormente, a existência de outros procedimentos sancionatórios e diferentes tribunais (administrativo, aduaneiro, arbitrais, fiscal, marítimo, ou de trabalho), acreditámos não estar afastados do rigor, se dissermos que o seu âmbito de aplicação estende-se para qualquer actividade cujo escopo esteja directamente ligado a limitação, restrição ou extinção de direitos, como bem salienta Salmon Carvalho de Souza[223]:

> "Em que pese no texto constitucional constar a expressão "sentença penal condenatória", isso não significa que o princípio em questão não se aplica aos demais ramos do direito punitivo. Não há nenhuma razoabilidade em excluir de tal protecção o investigado em processo de natureza administrativa, como é o caso do processo administrativo disciplinar."

A doutrina exposta baseia-se na Constituição brasileira. Lá se consagra expressamente sentença penal condenatória, o que à primeira vista, pode levar o intérprete a restringir o seu campo de abrangência.

Todavia, para a situação de nosso país, o legislador adoptou uma feliz formulação ao instituir que "o arguido goza da presunção de inocência até decisão judicial definitiva[224]".

---

[219] **NEVES, Daniel Amorim Assumpção**, Manual de Direito Processual Civil, Volume único, 9.ª edição, revista e actualizada, Editora Juspodivm, 2017, página 194.
[220] **SALIM, Alexandre**, e **AZEVEDO, Marcelo André de**, Direito Penal para os concursos de técnico e analista, 6.ª Edição, revista, actualizada e ampliada, Editora Juspodivm, 2017, páginas 197 e 220.
[221] **NUCCI, Guilherme de Souza**, Curso de Direito Penal: parte geral, artigos 1º a 120 do Código Penal, Rio de Janeiro: Forense, 2017, páginas 120, 125, 222, 229, 306, 767, 847, 856 e 1107.
[222] **LIMA, Renato Brasileiro de**, CPP comentado, 2.ª Edição, Revista e actualizada, Salvador: Juspodivm, 2017, páginas 477 a 485.
[223] **SOUZA, Salmon Carvalho de**, Direito Administrativo Disciplinar Federal (Direito Material e Processual), 1ª Edição, 2020**,** página 146.
[224] N.º 2 do artigo 59 da CRM.

Por esta redacção, resulta evidente que o desígnio do constituinte foi tornar evidente a multiplicidade dos órgãos judiciais existentes em Moçambique. Dessa forma, não repugna a aferição de que esta presunção atinge qualquer procedimento sancionatório instaurado contra o arguido, por conseguinte, a expressão decisão judicial definitiva significa "somente depois de a condenação tomar-se irrecorrível é que podem ser impostas medidas próprias da fase da execução[225]".

O princípio da presunção de inocência não constitui *de per se* novidade para o mundo jurídico, na medida em que "já era conhecido no Direito, como o comprova o seguinte trecho do Digesto: *in multis rebus melius est nocentem absolvere quam innocentem damnare[226]*".

É fruto da evolução jurídica, o que nos permite inferir que os cultores de direito sempre tiveram em mente a ambição de conferir especial relevo ao postulado da inocência como escudo protector do interesse do acusado[227]em razão da hipossuficiência que o mesmo ostenta no processo sancionatório cuja configuração num dos pólos da relação jurídica é constituída por ente público, sendo certo que "as intervenções do Estado na sua função punitiva são das mais duras de todas[228]".

Representando o Direito Penal (e o Direito Administrativo Sancionatório), a esfera onde a relação jurídica travada com o particular atinge o mais alto grau de tensão[229], daí a necessidade premente de se reconhecer ao indivíduo uma garantia pujante em face da supremacia estatal, e se hoje possui o Estado todo um aparato para fazer valer as suas pretensões, pense-se então na antiguidade clássica em que o imperador e seus correligionários eram detentores praticamente de um poder extraordinário, daí a necessidade premente que os romanos em sua rara intuição jurídica sentiram de contrabalançar as coisas e conferir uma garantia com eficácia inquestionável para tutelar as aspirações do pacato cidadão na interacção social em concreto com o ente público.

---

[225] **JESUS, Damásio**, Direito Penal, Parte geral, 1.º Volume, 34.ª Edição, Editora Saraiva, 2013, página 53.
[226] **CONCEIÇÃO**, **Lourivaldo da**, Curso de Direitos Fundamentais, Campina Grande, EDUEPB, 2016, página 465.
[227]**NUCCI, Guilherme de Souza**, Curso de Direito Penal: parte especial – artigos 121 a 212 do Código Penal, Rio de Janeiro: Forense, 2017, página 434.
[228] **ENGISCH, Karl**, Introdução ao Pensamento Jurídico, 10.ª Edição, Tradução de João Baptista Machado, Fundação Calouste Gulbenkian, 2008, página 79.
[229] **PACHUKANIS, EvgeneBronislavovich**, Teoria Geral do Direito e do Marxismo, Editora Académica, São Paulo, 1988, página 118.

Parece fora de dúvida e constitui convicção arraigada na consciência jurídica dos povos que "quando se percebe que não se pode oferecer certezas, convicções inabaláveis, à sociedade, entende-se, então, que aquilo que mantém coeso uma sociedade estruturada são sim garantias que lhe se podem oferecer[230]", esse é o papel do princípio da presunção de inocência para o indivíduo[231].

Num sentido mais específico, cumpre destacar que o mesmo desdobra-se na actuação punitiva em duas vertentes:

> "**Regra probatória** impondo a parte acusadora o ónus de demonstrar a culpabilidade do acusado para além de qualquer dúvida razoável, e não este de provar sua inocência e **regra de tratamento**, mediante a qual se veda ao poder público de agir e de se comportar em relação ao suspeito ou ao acusado, como se estes já houvessem sido condenados, definitivamente, enquanto não houver a conclusão do processo[232]".

À luz dessas considerações, enquanto não se demonstrar de forma plena e inequívoca, certa infracção funcional imputada ao servidor público, parte-se do pressuposto de que o mesmo não cometeu o ilícito estatutário que lhe é imputado, por causa disso, apenas uma instrução com prova bastante esclarecedora da acção perpetrada pelo agente público é que deve ser tida em consideração, quer isto dizer, qualquer dúvida concernente a veracidade da informação constante do processo, deve beneficiar-se o presumível infractor e no que toca ao tratamento, o instrutor e o decisor ou qualquer outro que faça parte da acusação, ficam terminantemente vedados de proceder em sua actuação como se estivessem na presença de um réprobo efectivo, não podendo em consequência disso, segundo Ana Rodrigues[233] manifestar "aberta hostilidade" ao presumível infractor.

Vale a pena assinalar que a pessoa abrangida pela presunção de inocência "não poderá ser compelida a produzir prova em seu desfavor[234]".

---

[230] **NOBRE, Mónica Cid,** Declaração Universal dos Direitos Humanos, Anotações pelos Estudantes da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Organizadores, Anabela Costa Leão *etall*, Porto e FDUP, Maio de 2019, página 86.

[231]**TÁVORA, Nestor,** e **ALENCAR, Rosmar Rodrigues**, Curso de Direito Processual Penal, 12.ª Edição, Revista e actualizada, Salvador: Editora Juspodivm, 2017, página 648.

[232] **LIMA, Renato Brasileiro de**, CPP comentado, 2.ª Edição, Revista e actualizada, Salvador: Juspodivm, 2017, páginas 478 e 479.

[233] **JERÓNIMO, Patrícia**, *etall*, Comentário Lusófono à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, **Edição:**Observatório Lusofóno dos Direitos Humanos da Universidade do Minho (OLDHUM)**,** Direitos Humanos – Centro de Investigação Interdisciplinar (DH-CII), 2018, página 96.

[234] **MARCÃO, Renato**, CPP Comentado, São Paulo: Saraiva, 2016, página 505.

Este impedimento, traduz proibição de auto-incriminação e em nossa ordem jurídica no procedimento administrativo encontra respaldo legal[235], por causa disso, no procedimento tributário, disciplinar, inspectivo ou outro, o agente encarregue da investigação e recolha de provas, deve agir de forma comedida porque o interesse público que persegue como fim último e essencial de sua actividade[236], deveser, necessariamente, conciliado com o postulado do respeito pelos direitos, liberdades e garantias fundamentais do cidadão[237].

Trata-se de procedimento que a doutrina designa por "eficácia vertical dos direitos fundamentais[238]" em que o servidor assume invariavelmente diversas obrigações inerentes a sua qualidade, desse modo, a tarefa de julgar obedece a determinados pressupostos, designadamente, inércia do julgador, provocação pela parte lesada e direito de defesa ao demandado, a função administrativa é exercida com observância impreterível de determinados princípios, quais sejam, dentre outros, ética, imparcialidade, eficiência, legalidade e fundamentação.

Transportando as implicações do princípio da presunção de inocência para o processo administrativo contencioso, ele assegura "até que ocorra a decisão final da justiça, ninguém poderá ser considerado culpado e impede as sentenças arbitrárias, cerceadoras das liberdades públicas[239]".

Em íntimo acordo com o citado autor, pode-se asseverar, que uma decisão judicial sem carácter definitivo em virtude de não ter-se esgotado todos os graus legalmente admissíveis de recurso, jamais pode constituir título jurídico assaz para ilidir a presunção de inocência, por isso, sufragamos a tese de que o recurso contencioso como manifestação da garantia constitucional de acesso à justiça ao invés da regra criada no artigo 36 da LPPAC, de efeito devolutivo, deveria instituir preceito em sentido adverso, dizer isto, é postular que o efeito geral da admissão do recurso contencioso, seria o resultado suspensivo automático por se compaginar melhor aos imperativos do direito fundamental da presunção da inocência[240], pois, se a pessoa é por determinação constitucional inocente, enquanto não houver prolação

[235] N.º 3 do artigo 97 da LFVAP.
[236] N.º 2 do artigo 5 da LPP.
[237]n.º 2 do artigo 248 da CRM.
[238] **MARTINS, Flávio,** Curso de Direito Constitucional, 1.ª Edição, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2017, página 797.
[239] **AGRA, Walber de Moura,** Curso de Direito Constitucional, 9.ª Edição, Belo Horizonte: Fórum, 2018, página 262.
[240] **MAPILELE, Hugo do Rosário**, Suspensão de eficácia de acto nulo, 1.ª Edição, Editora Liberars, 2021, páginas 37 a 58.

da decisão final do judiciário, sujeita em consequência disso, a mutação, a pessoa estaria em posição ajustada ao cânone em comento se tivesse manutenção de seus direitos cortados pela decisão ilegal e prejudicial da AP.

Em favor da nossa tese, milita a circunstância de o legislador constituinte ao consagrar expressamente o direito básico à presunção de inocência toma partido a favor da tutela jurídica dos inocentes, ainda que para isso tenhamos que tolerar a impunidade de algum culpado, porquanto tão enorme como é a ameaça dos delitos, o é o das penas arbitrárias[241].

Naturalmente, que a presunção de inocência embora pertencente ao sistema axiológico da ordem jurídico-constitucional que propaga o respeito pela dignidade do arguido em todo o procedimento sancionatório, não tem carácter absoluto e admite derrogações e isso tanto é verdade que se reputa compreensível em direito a sua limitação quando se trate de casos manifestamente visíveis a perpetração do ilícito funcional em investigação (factos notórios) ou então "aceitam-se como legítimas as medidas cautelares concernentes ao processo, como a adopção de determinadas medidas de índole investigatório, tais como a interceptação telefónica[242]".

2.1.3. Princípio da legalidade

O princípio da legalidade observado sob forma sucinta, "exige adequação do acto à lei[243]".

Esta concepção de obediência cega à lei encontra-se hoje superada de tal sorte que o princípio da legalidade hodiernamente não mais "se reduz ao simples cumprimento da lei em sentido estrito[244]" na medida em que incide sobre o agente ou órgão estatal encarregue de exercer determinada acção com relevância jurídica e impacto na esfera do destinatário, o dever de "actuar conforme determina a lei, amplamente considerada, abarcando todas as formas legislativas[245]".

---

241 **GONÇALVES, Marianna Moura**, Prisão e outras medidas cautelares pessoais à luz da proporcionalidade, Dissertação de Mestrado orientada pelo Professor Doutor Gustavo Henrique Righilvahy Badaró, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2011, página 172.

242 **MENDES, Gilmar Ferreira,** e **BRANCO, Paulo Gustavo Gonet**, Curso de Direito Constitucional, 10.ª Edição, Revista e actualizada, São Paulo: Saraiva, 2015, página 539.

243 **DIDIER JR., Fredie**, *etall*, Novo CPC, Doutrina seleccionada, Volume 1, Parte Geral, Salvador: Juspodivm, 2016, página 419.

244 **MAZZA, Alexandre**, Manual de Direito Administrativo, 2.ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2012, página 85.

245 **CARVALHO**, **Matheus**, Manual de Direito Administrativo, 2.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015, página 62.

Ilustre adepto dessa visão global de acatamento da ordem vigente pelo órgão do Estado é Marcelo Rebelo de Sousa[246].

Esta concepção denomina-se bloco da legalidade onde se atende ao quadro jurídico vigente como um todo coerente, harmónico e sistemático[247]. Segundo lição de Gustavo Binenbojm[248] "tal ideia, de vinculação ao direito não plasmado na lei, marca a superação do positivismo legalista e abre caminho para um modelo jurídico baseado em princípios e regras, e não apenas nestas últimas".

Há uma precisão que se impõe: a doutrina do bloco da legalidade supera a adesão firme e cega ao positivismo estrito exigindo a resolução do caso em exame mediante recurso ao sistema jurídico vigente observado em sua globalidade, por conseguinte, transpõe a visão desactualizada de emprego da norma especialmente aplicável a situação em concreto, devendo contemplar-se as demais existentes que se reputem pertinentes à uma solução justa, segura e que traga paz as inquietações sociais que demandam intervenção do direito como o instrumento mor de controlo da convivência na comunidade politicamente organizada.

Neste sentido, é a leccionação do professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto[249], ao dizer, com a percuciência que se lhe reconhece: "a legalidade se valida pela conformação do agir do Estado ao ordenamento jurídico, isto é, a colecção de normas legais produzidas por seus poderes políticos legalmente investidos".

Tem-se aqui, a legalidade enquanto um conjunto de normas (bloco) como manifestação do princípio da segurança jurídica[250]. Ao juiz, em especial, incumbe-lhe o dever de julgar as situações ao crivo do judiciário submetidas para resolução em carácter definitivo "dando-lhe a resposta conforme a ordenação vista em uma perspectiva unitária[251]".

---

[246] **SOUSA, Marcelo Rebelo de,** Direito Administrativo Geral – Introdução e princípios fundamentais, 3ª Edição, Tomo I, Dom Quixote, Lisboa, 2008**,** página 163.
[247]**CUNHA JÚNIOR, Dirley da**, Curso de Direito Administrativo, 14.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015, página 37.
[248] **BINENBOJM, Gustavo**, Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização, 3.ª Edição, Revista e actualizada, Rio de Janeiro: Renovar, 2014, página 147.
[249] **MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo**, O Direito Administrativo no século XXI, Belo Horizonte, Fórum, 2018, página 204.
[250]**MACIE, Albano**, Manual de Direito Penal, Parte Geral, Volume 1, Escolar Editora, 2021, página 39.
[251] **PERLINGIERI, Pietro**, Perfis do Direito Civil: Introdução ao Direito Civil Constitucional, 3.ª Edição, São Paulo: Renovar, 2007, página 43.

O juiz tem o dever jurídico de não recusar-se aplicar a lei quando julgue o seu conteúdo imoral[252] ou injusto[253], por isso, jamais será lícito o afastamento da lei aplicável ao caso sem fundamentação e aqui propendemos em admitir que a doutrina do bloco da legalidade exerce um papel determinante porquanto não se pode ignorar que no

> "Exercício da própria jurisdição de direito o juiz esteja impedido de interpretar os textos legais a partir dos valores da sociedade, nem que ele esteja vinculado à letra da lei, sem atenção a tais valores, às realidades da vida ou às peculiaridades de cada caso concreto[254]".

Da conjugação das ideias fundamentais apresentadas, resulta evidente que o processo técnico de determinação do sentido e alcance de um preceito, há-de ter em consideração, a regra propriamente dita de aplicação directa a situação, os valores encarecidos pelos princípios gerais de direito que constituem relevante imperativo de justiça e a realidade material sujeita à análise do judiciário.

Vejamos alguns exemplos para melhor explicitação da pertinência do bloco da legalidade que observado sob o prisma do artigo 9 do CC que aprova as regras de interpretação destinadas a todos ramos de direito de modo geral, traduz manifestação da acepção sistemática do direito cujo núcleo básico desta concepção escora-se no seguinte:

> "O sentido de uma norma não está, portanto, somente nos termos que expressam sua articulação sintáctica, mas também em sua relação com outras normas. Em outras palavras, entende-se que o direito é composto pelo conjunto organizado de regras directoras - princípios - que presidem o sistema e regras simples que perfazem o todo sistemático. Desse modo, a boa compreensão de qualquer ramo do direito, o tributário, por exemplo, depende da articulação das normas desse direito com outras normas, que se localizam nos domínios de outros ramos do direito[255]".

O ciclo de formação do contrato administrativo envolve dois aspectos dignos de nota: num primeiro momento, dá-se a celebração do contrato pela AP com o

---

[252] Artigo 8 do CC.
[253] Artigo 3 do Estatuto dos Magistrados Judiciais, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 11 de Março.
[254] **DINAMARCO, Cândido Rangel,** e **LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho**, Teoria geral do novo processo, 2.ª Edição, São Paulo: Malheiros, 2017, página 82.
[255] **KUMPEL, Vítor Frederico**, Noções Gerais de Direito e Formação Humanística, São Paulo, Saraiva, 2012, página 144.

contraente privado antecedido pela instauração de um procedimento pré-contratual que visa propiciar competição e igualdade entre os concorrentes, sendo certo que "este tratamento isonómico é uma garantia da competitividade e da consequente busca pela melhor proposta para o negócio administrativo[256]" e acatamento aos ditames da ética[257] por parte dos servidores da Entidade Contratante, "estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos necessários ao cumprimento das obrigações a que propõem assumir[258]".

No segundo momento, para que se comprove a obediência ao princípio da legalidade, atendimento aos direitos dos participantes no certame e observância de condições mais favoráveis para o Estado, deve o contrato quando o valor das obras ou serviços ajustados for igual ou superior a cinco milhões de meticais, ser enviado ao TA para obtenção do visto quando se registe o cumprimento escrupuloso das exigências estabelecidas para a contratação, em caso de preterição das regras criadas e dos princípios orientadores do procedimento licitatório, o TA recusaa concessão do visto[259] e em consequência, não pode haver lugar desde à data de tomada de conhecimento da decisão quaisquer pagamentos, sendo inclusive nulos os actos praticados em desavença ao deliberado no Acórdão do TA[260].

Ora, o problema melindroso desponta quando se verifica execução parcial ou mesmo integral por parte do contratado, pois, possuindo o visto a natureza de acto jurisdicional condicionante da eficácia global do contrato, apenas pode haver lugar a execução quando a Entidade Contratante tenha obtido pronunciamento favorável do TA.

Entretanto, caso tenha havido lugar a execução sem prévia intervenção do TA para legitimar a despesa, dúvidas se não nos colocam sobre o facto de estarmos na presença de um acto nulo, porém, jamais deixa de ser um dado comprovável no dia-a-dia a existência de situações em que o contrato é executado parcialmente ou na íntegra e aí deparamo-nos com uma circunstância digna de nota: o particular com

---

[256] **NETO, Fernando Ferreira Baltar,** e **TORRES, Ronny Charles Lopes de,** Direito Administrativo, 8.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, Editora Juspodivm, 2018, página 316.
[257]Artigo 6 da Lei n.º 16/2012, de 14 de Agosto, Lei da Probidade Pública.
[258] **MELLO, Celso António Bandeira de,** Curso deDireito Administrativo, 26.ª Edição, Revista e actualizada até a Emenda Constitucional n.° 57, de 18.12.2008, São Paulo, Malheiros Editores, 2009, página 147.
[259] Artigos 35 a 38, todos da LFP.
[260] Artigo 78 da LFP.

recurso a fundos próprios fez a parte que lhe competia ao abrigo do estipulado, mas é terminantemente vedado realizar trabalhos sem prévia outorga do visto.

Como se resolve tal imbróglio? O visto é condição de eficácia global, o que rigorosamente significa que nenhum acto respeitante a execução material deveria ser praticado nos contratos sujeitos *ope legis* à fiscalização prévia. Se se considerar que houve cumprimento total da obrigação contratual que incidia sobre o contratado ao resguardo das estipulações convencionadas, inexistem dúvidas que se encontra a Entidade Contratante, defronte de tal circunstância, em situação de vantagem sem a correspondente comutação de patrimónios, em razão de existir uma melhoria na sua situação patrimonial[261], por isso, não é ousado asseverar que há enriquecimento sem causa no caso em concreto.

De um acto nulo, não se geram direitos pois a "nulidade determina a privação dos efeitos jurídicos do acto por ofender princípios da ordem pública[262]" e adquire especial significação esta divisa porque vigora em Direito Administrativo, a nulidade como desvalor típico e comum do acto adverso à lei por imposição do n.º 1 do artigo 35 da LPPAC. Em conformidade com este posicionamento do legislador, assevera José dos Santos Carvalho Filho[263]:

> "A regra geral deve ser a danulidade, considerando-se assim graves os vícios que inquinam o acto, e somente porexcepção pode dar-se a convalidação de acto viciado, tido como anulável. Sem dúvida é o interesse público que rege os actos administrativos, e tais interesses são indisponíveiscomo regra. Apenas quando não houver reflexo dos efeitos do acto viciado na esfera jurídica de terceiros é que se poderá admitir seja convalidado; a não ser assim, forçososeria aceitar que a invalidade possa produzir efeitos válidos."

Parece manifesto que ao contraente privado pouca (senão mesmo nenhuma) esperança sobra para ver acautelados judicialmente seus direitos. Não obstante ser de lei a inexequibilidade do contrato por falta do visto, impõe-se a tarefa de observar os contornos do dilema à luz do quadro jurídico vigente (bloco da legalidade) e não é demais notar que a Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, alterada e republicada pela Lei

---

[261] **COSTA, Mário Júlio de Almeida**, Noções de Direito Civil, 3.ª Edição, Almedina, Coimbra, 1991, página 77.
[262] **DINIZ, Maria Helena**, Código Civil Anotado, 14.ª Edição, Revista e actualizada, São Paulo: Saraiva, 2009, página 193.
[263] **CARVALHO FILHO, José Dos Santos**, Manual de Direito Administrativo, Revista, ampliada e actualizada até 31.12.2014, 28.ª Edição, São Paulo, Editora Atlas S.A, 2015, página 157.

n.º 8/2015, de 6 de Outubro (LFP), é peremptória no sentido de não reconhecer qualquer efeito jurídico ao contrato concretizado sem o correspondente visto quando se acha legalmente vinculado a sua obtenção como requisito de eficácia e a nosso ver, essa redacção tem razão de existir pois o controlo externo exercido pelo TA tem natureza de princípio fundamental da ordem vigente como instrumento criado para assegurar a correcta utilização dos fundos públicos.

No terreno do concreto, as circunstâncias precisam de resolução. Quanto a nós, julgamos de alguma utilidade ter-se presente que embora nulo o contrato, em virtude da ausência do visto, quando efectivamente produza efeitos materiais, ainda que contrários as leis administrativas que são de ordem pública, a perda sofrida pelo contratado resultante na diminuição do seu património, merece ser recompensada, porquanto, no caso de falta de submissão do expediente ao TA para obtenção do visto, este encargo não impende sobre a sua pessoa, é incumbência da Entidade Contratante[264].

Para não poder se considerar responsabilidade directamente imputável ao contratado, cabe indicar dois princípios básicos do direito: boa-fé e enriquecimento sem causa. Embora nascido sob a protecção do direito privado, o seu âmbito de aplicação hoje é abrangente, alcançando relações contratuais travadas pelo poder público[265], tendo em linha de conta que "ao se estabelecer a boa-fé objectiva como princípio geral do Direito Contratual, permite uma interpretação extensiva no sentido de reconhecer a existência de uma responsabilidade civil pré e pós-contratual[266]".

A boa-fé institui obrigações conexas de observância necessária após a celebração do contrato, "ainda que as partes delas queiram afastar-se[267]".

Assim, se cabe a EC remetê-lo ao TA, há manifesta injustiça se os efeitos de sua atitude desidiosa recaem sobre o contratado, e isso sobressai nitidamente aos olhos desde que se tenha em mente a presença de um verdadeiro dever jurídico para os servidores públicos e não simples faculdade, pois espera-se legitimamente o cumprimento de seus deveres pós-contratuais depois da consignação da obra e ulterior assinatura do ajuste.

---

[264] N.º 3 do artigo 111 do RCP.
[265] **SILVA, Almiro do Couto e,** Conceitos Fundamentais do Direito no Estado Constitucional, Malheiros Editores, 2015, página 45.
[266] **FARIAS, Cristiano Chaves de,** e **ROSENVALD, Nelson**, Curso de Direito Civil: Parte Geral e LINDB, Volume I, 13.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, São Paulo: Atlas, 2015, página 90.
[267] **GODOY, Cláudio Lufa Bueno de**, *etall,* Código Civil Comentado: Doutrina e Jurisprudência, 12.ª Edição, Revista e actualizada, Barueri (SP), 2018, página 90.

Hans Kelsen[268] acentuou bem a relevância do dever jurídico ao observar com acuidade que o notabilizou: “estar juridicamente obrigado a certa conduta significa que a conduta contrária é um delito e, como tal, é a condição de uma sanção estipulada por uma norma jurídica”. Vale a pena notar que o afronta as normas atinentes a fiscalização prévia impõe para o servidor responsabilização em múltipla vertente: disciplinar, criminal, financeira e civil[269] .

Diante dessa afirmação, não é difícil convencer-se que recaindo a obrigação de remessão TA à EC, mais assisado perante a preterição da incumbência legal, é compensar o lesado e sujeitar o servidor público que deu azo ao incumprimento das obrigações funcionais, a responsabilização conforme em lei se acha estabelecido.

Por oportuno, registe-se desde já que as relações contratuais são regidas, notadamente, pelos princípios básicos da prontidão, o qual visa a celeridade das transacções, integralidade, que se traduz no adimplemento pleno das obrigações contratuais, pontualidade, através do qual os contraentes cumprem seus deveres dentro dos prazos ajustados e exercem os correlatos direitos de igual forma, e segurança, decorrendo sobretudo do último postulado, a preponderância da boa-fé enquanto fio condutor das interacções, onde se busca o resguardo das legítimas expectativas dos contratantes mediante crença plausível de que a disposição dos outorgantes pautar-se-á pelo escrupuloso respeito da parte que lhe cabe por força do ajuste e da lei[270].

Daqui emerge a dispensabilidade de apuramento exaustivo por parte do contra ente privado da observância das obrigações pós-contratuais do contratante público, pois essa investigação levaria ao retardamento da execução contratual ou então como bem ponderam Díez-Picazo e Gullón *apud* Cristiano Chaves “tal investigação faria impossível o tráfico jurídico[271]”.

Para além disso, sublinhe-se que pelo princípio da segurança jurídica na sua dimensão subjectiva cujo fundamento reside na protecção da confiança[272] “são de se reconhecer, pois, certas situações jurídicas subjectivas ante o Poder Público,

---

[268] **KELSEN**, **Hans,** Teoria Geral do Direito e do Estado, tradução de Luís Carlos Borges, 3.ª Edição, São Paulo, Martins Fontes, 1998, página 84.
[269] Artigo 103 da LFP.
[270] **ALVES, João, GERALDES, António,** e **SANTOS, Jorge**, Direito Civil e Processual Civil (Tomo II), Editor: INA – Instituto Nacional de Administração, 2007, páginas 33 a 35.
[271] **FARIAS, Cristiano Chaves de,** e **ROSENVALD, Nelson**, Curso de Direito Civil: Parte Geral e LINDB, Volume I, 13.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, São Paulo: Atlas, 2015, página 369.
[272] **SILVA, Almiro do Couto e,** Conceitos Fundamentais do Direito no Estado Constitucional, Malheiros Editores, 2015, página 528.

mormente quando tais situações se formalizam por acto de qualquer das instâncias administrativas desse Poder[273]".

A boa-fé age mediante protecção da confiança depositada pelo contratado no comportamento expectável de uma Administração responsável e comprometida com a prossecução do interesse geral da colectividade posto a seu cargo[274].

No que toca ao instituto do enriquecimento sem causa, frise-se que constitui "postulado correctivo para expurgar os desequilíbrios e as desproporcionalidades patrimoniais em todos os episódios em que ocorra uma vantagem indevidamente auferida pelo enriquecido, acrescida do empobrecimento da outra parte[275]".

Assim, a AP com a execução parcial ou total do ajuste, tira benefícios caso tenha havido lugar a recusa do visto, pois, ao lançar novo concurso, não parte do zero, tem um edifício inicial que requer acabamentos, nas situações de execução total, é ainda mais evidente o proveito obtido: a obra encontra-se apta para atender a finalidade a que se destina enquanto a empresa contrata da evidentemente viu-se diminuída em seu acervo patrimonial.

Sendo nulo o contrato por falta de visto que é um requisito estabelecido pelo legislador em carácter essencial, nem por isso, escapa ao dever de pagamento ao contraente privado à luz dos princípios gerais do direito, tal como sucede em Direito Civil ao se prescrever que o vendedor não pode contrastar a nulidade da venda de bens alheios ao adquirente de boa-fé embora nula a transacção, também não pode ser arguida a simulação do negócio jurídico contra terceiro de boa-fé, a pujança da boa-fé sente-se ainda quando haja declaração de nulidade do negócio jurídico, conservando o adquirente que actuou em respeito aos deveres de rectidão de carácter (honestidade e lealdade) seus direitos em caso de bens imóveis desde que o registo dos mesmos seja anterior a propositura da acção de nulidade[276].

Raciocínio idêntico deve ser delineado em Direito Administrativo material, reconhecendo-se ao particular lesado, o direito de ser retribuído com supedâneo nos

---

[273] **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL,** A Constituição e o Supremo, 4.ª Edição, Brasília: Secretaria de Documentação, 2011, página 345.

[274] **FERREIRA, Patrícia Sabino**, A importância ou influência dos deveres do sujeito passivo na relação jurídica tributária e a sua relação com a evasão fiscal, Dissertação de Mestrado Profissionalizante em Ciências Jurídico-Forenses, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2018, página 49.

[275]**FARIAS, Cristiano Chaves de,** e **ROSENVALD, Nelson**, Curso de Direito Civil: Obrigações, Volume II*,* 11.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Salvador: Editora Juspodivm, 2017, página 126.

[276] Artigos 243, 291 e 892, todos do CC.

princípios basilares da boa-fé e do enriquecimento sem causa[277], e existe falta de causa no contrato celebrado que tenha sido subtraído ao dever de fiscalização prévia do TA resultado desse incumprimento que a fonte de obrigação (o contrato) se encontra comprometida e esta afectação a subsistência do ajuste é pressuposto básico para que o âmbito de eficácia legalmente instituído esteja preenchido[278].

Recusar-se a aplicação do enriquecimento sem causa aos contratos públicos, é conceder a entidade pública que já se acha em posição privilegiada nos pactos com o contraente privado, um cheque em branco para subtrair-se ao adimplemento de suas obrigações com suporte em lei, o que não é desejável nem ético e atenta frontalmente contra os mandamentos nucleares da ordem vigente orientados para efectiva protecção dos direitos básicos.

Hely Lopes Meirelles[279], coloca alguma luz sobre o assunto ao declarar, acertadamente:

> A execução de contrato nulo ou inexistente pode gerar obrigação de indemnizar as obras, serviços ou fornecimentos realizados pelo suposto contratado de boa-fé. Já, então, a causa do pagamento não é contrato nulo ou inexistente, mas, sim, a vantagem auferida pela Administração com a prestação do particular, alheio à falta administrativa. Se desse pagamento resultar prejuízo para o Poder Público, responderá o funcionário causador do dano, regressivamente, se por culpa tiver ocasionado a inexistência ou nulidade do contrato.

Encontramos reflexos desta orientação em decisão preferida pelo Plenário do TA[280].

Em sede de procedimento disciplinar, é coisa assente que após a produção do relatório final com sugestão devidamente justificada da sanção a aplicar ao servidor, o órgão decisor pronuncia-se definitivamente em torno da proposta do instrutor[281], caso não tenha mesmo posicionamento quanto ao sentido da decisão, o que insta a alteração da pena para outra mais gravosa do que aquela apresentada pelo instrutor,

---

277 N.º 3 do artigo 130 da LFVAP.

278 **CORDEIRO, António Menezes**, Direito das Obrigações, 2 Volume, 1.ª Edição, Lisboa, 1980, página 56.

279 **MEIRELLES, Hely Lopes**, e **BURLE FILHO, José Emmanuel**, Direito Administrativo Brasileiro, 42.ª Edição, actualizada até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015, São Paulo: Malheiros, 2016**,** página 250.

280 Acórdão n.º 31/2018, de 30 de Abril.

281 Alíneas g) e h), do n.º 1 do artigo 138 do EGFAE.

pode mover-se dessa forma desde que exiba as razões de direito e de facto que o levam a decidir diferentemente do que lhe foi proposto[282].

Até aqui não há mácula alguma susceptível de atribuição a atitude do órgão, assiste-lhe a lei o direito de proceder nesses moldes desde que fundamente[283].

Todavia, o todo mais uma vez merece o apelo para exercer a sua influência com vista a garantir o respeito pelos direitos precípuos do cidadão cerceados pela observância estrita da legalidade do procedimento disciplinar quando contemplado sob perspectiva insular, ou seja, esmiuçada a validade do acto cingindo-se apenas ao regime prescrito no EGFAE.

E logo surge a pergunta: será válida a decisão que altera a proposta do instrutor sem que ao arguido se dê o direito de nela intervir *ex ante*?

Conquanto não haja norma especialmente instituída no EGFAE determinante da obrigação de cientificação ao infractor da modificação efectuada a decisão final do procedimento disciplinar, cremos poder dizer que o indivíduo deve ser notificado da alteração e uma das razões que se pode invocar é o princípio da participação, o qual confere ao indivíduo, o direito de manifestar-se previamente em torno dos assuntos que lhe digam respeito[284].

A propósito, tenha-se presente que num Estado de Direito Democrático "a participação provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas[285]".

Pode-se afirmar, transcrevendo esclarecimento precioso do professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto[286] em requintada obra dedicada ao assunto que a "participação administrativa aponta, principalmente, à legitimidade dos actos da AP tem o desígnio de aproximar a decisão administrativa dos interesses e dos valores dos diversos segmentos da sociedade directamente envolvidos", o que parece provar que o acto administrativo não traduz hodiernamente expressão do poder soberano sem que seja antecedido de garantias de participação efectiva onde se "oferece

---

[282] Alínea d), do n.º 1 do artigo 121 da LFVAP.
[283]**BORGES, Cyonil**, e **SÁ, Adriel**, Manual de Direito Administrativo Facilitado, 2.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Salvador: Juspodivm, 2017, páginas 138 a 141.
[284]artigos 10 e 65, ambos da LFVAP.
[285]**PATEMAN, Carole,** Participação e teoria democrática, tradução de Luiz Paulo Rouanet, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, página 35.
[286] **NETO, Diogo de Figueiredo Moreira**, Direito de participação política: legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais), Rio de Janeiro: Renovar, 1992, páginas 123 e 124.

condições materiais para a integração irrestrita do indivíduo na sociedade política organizada[287]", dizer isto é postular que aceita-se, em boa lógica jurídica, que ao cidadão afectado directamente pela deliberação administrativa, se conceda ensejo de intervir antes do pronunciamento final contribuindo decisivamente para tomada de uma resolução que atenda a todas circunstâncias do caso.

Desta maneira se afigura inevitável concluir que ao arguido assiste o direito básico de ser notificado antes da decisão final para oferecer o que lhe convier. O real sentido da norma inserida num certo contexto apenas se alcança desde que se tenha em conta, o bloco da legalidade.

2.1.4. Princípio da imparcialidade

Por este princípio, os órgãos públicos no desempenho de suas nobres tarefas de produção de leis, administração da coisa pública e resolução de litígios sociais existentes nas mais diversas esferas de interacção, devem agir com isenção na abordagem dos assuntos que lhes são remetidos para apreciação e decisão[288].

Como se vê, trata-se de um postulado que abrange as três esferas clássicas do poder público. Assim, o órgão legislativo quando aprova uma determinada lei com escopo de regulamentar dada matéria que carece de disciplina normativa, *v.g.*, o processo judicial electrónico ou a actividade de intermediação quando se pretende arrendar uma casa, deve procurar adoptar providências que previnam os interesses de todos intervenientes na relação que demanda regulação, o executivo é o órgão do Estado cuja acção é praticamente diária, sentindo-se, por conseguinte, o peso da imparcialidade como mandamento fulcral do seu proceder específico, daí que os administrativistas têm reiteradamente dito a respeito desta importante directiva:

> "A imparcialidade da actuação administrativa impede, portanto, que o acto administrativo seja praticado visando a interesses do agente ou de terceiros, devendo ater-se à vontade da lei, comando geral e abstracto em essência. Dessa forma, Impede perseguições ou favorecimentos, discriminações benéficas ou prejudiciais aos administrados. Qualquer acto praticado com objectivo diverso da satisfação do interesse público será nulo por desvio de finalidade. O princípio da imparcialidade está ligado à ideia de vedação à personalização das realizações da administração pública, à promoção pessoal do agente público. Observa-se que esse segundo

[287] **ALEXANDRINO, Marcelo** e **PAULO**, **Vicente,** Direito Constitucional Descomplicado, 16.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, São Paulo: Método, 2017, página 90.
[288] **SOUSA JÚNIOR, César Saldanha**, A crise da democracia no Brasil: aspectos políticos, Rio de Janeiro, Forense, 1978, página 61.

> desdobramento do princípio da imparcialidade tem por escopo proibir a vinculação de actividades da administração à pessoa dos administradores, evitando que estes utilizem a propaganda oficial para sua promoção pessoal[289]".

Este princípio demanda da AP uma postura de distanciamento em torno do tema cujo poder a lei atribui aos seus órgãos a resolução. Fiador intelectual dessa divisa é José dos Santos Carvalho Filho[290] ao afirmar engenhosamente: "com efeito, se a conduta administrativa é pessoal, ofende o princípio da imparcialidade".

O servidor ou órgão público por ordem incidente da imparcialidade não pode escolher dentre vários concorrentes ao emprego público, aquele que tenha a mesma origem étnica ou esteja alinhado consigo em ideologias sociais, religiosas ou políticas, pelo contrário, deve ter patente em sua mente que o ingresso obedece estritamente, por determinação constitucional, aos requisitos da capacidade e mérito dos interessados, imposição suprema exigente do proceder competitivo para absorção de quem pretenda ter um emprego público[291].

Actuar de modo imparcial para os órgãos da AP nem sempre é tarefa simples quanto assim inclina a pensar a exigência decorrente da positivação na LF deste postulado. Imagine-se, por hipótese, a situação em lei consagrada concernente ao poder funcional do Governador Provincial de proceder a designação do seu elenco ao seu talante, o que justifica objectivamente a escolha do cidadão B em detrimento do cidadão D para desempenhar a função de Director Provincial da Saúde ou então do Plano e Finanças? Será que defender esta competência com alicerce somente no poder discricionário justifica cabalmente a eleição feita pelo órgão competente?

A referência lacónica em lei criada de predilecção por pessoa de sua confiança traduz um critério objectivo?

O que se afirmou quanto ao Governador Provincial, é igualmente extensível as opções efectuadas no domínio da designação do elenco central governativo ou municipal pelos respectivos presidentes.

---

[289] **ALEXANDRINO, Marcelo,** e **PAULO, Vicente,** Direito Administrativo Descomplicado, 25.ª Edição, Revista e actualizada, Editora Método, 2017, páginas 240 e 241.

[290] **CARVALHO FILHO, José Dos Santos**, Processo Administrativo Federal, Comentários À Lei n.º 9. 784, de 29.01.1999, Revista, ampliada e actualizada até 31.03.2013, São Paulo, Editora Atlas S.A, 2013, página 49.

[291] **MELLO, Celso António Bandeira de, Curso de** Direito Administrativo, 26.ª Edição, Revista e actualizada até a Emenda Constitucional 57, de 18.12.2008, Malheiros Editores, São Paulo, 2009, página 114.

Será que uma selecção ancorada em procedimento competitivo não haveria de corresponder plenamente aos imperativos da imparcialidade?

Esta é uma questão que de todo refoge ao âmbito de nosso trabalho, mas, desde já fique assente a necessidade da selecção realizada consubstanciar maneira de decidir-se por servidor de reconhecido mérito, até mesmo porque o legislador em se tratando de admissão de cidadão estranho aos quadros da AP para exercer um função em comissão de serviço, estabelece esse critério como sendo determinante para indicação do indivíduo.

Como quer que seja, a tendência actual caminha no sentido de substituir-se gradualmente o papel da vontade do decisor quando pretende expedir actos de designação inseridos em sua competência discricionária, prova cabal disso, é que pode escolher alguém próximo e de sua afinidade, todavia, se este não preencher os requisitos estabelecidos em lei, necessariamente sua decisão terá de ser modificada de forma a adequar sua pretensão as exigências legais.

Digno de nota são os desdobramentos da imparcialidade no ordenamento jurídico pátrio: exigência de concurso para ingresso no aparelho do Estado[292], exceptuando-se casos de cargos em comissão, a imputação da acção exercida pelo agente ao Estado[293] daí derivando a responsabilidade estatal com possibilidade de acção de regresso[294] quando se constate acção culposa do servidor determinante de procedimento lesivo para o interesse público concretamente prosseguido pelo acto[295].

A imparcialidade exerce ainda sua preponderância na actividade legiferante ao vedar a produção de leis que visem tutelar interesses de um grupo sem que haja uma causa legítima de justificação plausível. Dessa forma, o legislador está proibido de emanar uma lei cujo escopo traduz-se em salvaguardar interesses de indivíduos envolvidos na campanha eleitoral que contribuíram grandemente para eleição dos deputados na sua maioria porque tal acto legislativo traduziria reconhecimento do esforço daqueles que apoiaram a agenda política do vencedor nas eleições por um lado, por outro, transpõe nitidamente o agradecimento pelo apoio prestado, o que não se afigura curial nem aceitável à luz da teleologia que informa o princípio básico da

[292]**ALEXANDRINO, Marcelo,** e **PAULO, Vicente,** Direito Administrativo Descomplicado, 25.ª Edição, Revista e actualizada, Editora Método, 2017, página 240.
[293]**BALTAR NETO, Fernando Ferreira,** e **TORRES, Ronny Charles Lopes de,** Direito Administrativo, 10.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, Editora Juspodivm, 2020, página 57.
[294] N.º 2 do artigo 58 da CRM.
[295] **BORGES, Cyonil**, e **SÁ, Adriel**, Manual de Direito Administrativo Facilitado, 2.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Salvador: Juspodivm, 2017, páginas 109 a 111.

imparcialidade, haja vista que a partir do momento em que assumiram funções públicas, devem prosseguir o interesse público como seu fim último e essencial[296], e ao agirem em violação ao que eles próprios disseram colocam em choque a divisa há muito instituída no mundo jurídico por iniciativa dos romanos que estendeu-se a todas nações modernas de direito: *nemo potes tvenire contra factum proprium.*

Numa outra perspectiva, disciplinar a favor de interesses próprios representa desvio de poder posto que usa-se a competência atribuída para fim contrário ao que a lei determinou, por isso, pode-se afirmar que, no caso de desvio de poder, está-se perante um acto que juridicamente pode qualificar-se como ilícito já que disforme da vinculação legal a que se destina[297].

É, porém, admissível legislar em favor de um determinado grupo quando haja razões justificativas para tanto. Há exaltação aos valores prestigiados pelo cânone da imparcialidade na situação em que se aprova uma determinada lei que visa tutelar a utilização dos espaços comuns em locais de acesso universal pelos utentes de um dado edifício, ou concepção de uma lei que se destina a regular o exercício de determinada actividade, *v.g.*, a medicina, advocacia, parcerias público-privadas, sociedades financeiras, desporto, educação ou ainda a isenção tributária, pois são sectores com peculiaridades específicas demandando em razão da natureza de suas atribuições e complexidade do procedimento inerente a tarefas que executam, um tratamento que os aparta de regimes genéricos.

Conceder-se-á, assim, de bom grado que o legislador crie lei especialmente aplicável para os casos descritos inexistindo preterição do princípio fundamental da imparcialidade. Posto isto, centremos agora nossa atenção para as implicações da imparcialidade na actividade jurisdicional.

A LF na parte respeitante ao poder judicial, estabelece que os juízes na sua actuação, têm as garantias de imparcialidade e irresponsabilidade. De lado, vamos deixar considerações de grande vulto sobre o que deva compreender em acepção jurídica sobre irresponsabilidade. É uma garantia da independência do juiz[298].

Em apertada síntese, veicula a ideia de que o juiz quando decide o processo e eventualmente cometa erros de interpretação, tal caso não dita que sua actuação

---

[296] N.º 2 do artigo 5 da LPP.
[297] **SÁ, Fernando Augusta Cunha de,** Abuso de Direito, Almedina, Coimbra, 2005, páginas 541 a 542.
[298] **ZANANDREA, Talita**, Tribunal de Contas e Interesse Social, Dissertação de Mestrado Científico em Ciências Jurídico-Políticas, Direito Administrativo, Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito, 2016, página 75.

foi impulsionada por *animus nocendi* ou deliberadamente tenha-se movido de forma desidiosa com tenção de não dedicar a atenção exigida na função de administração de justiça, ela significa basicamente: a decisão tomada em determinado processo foi expedida com alicerce no conhecimento bem como do estágio evolutivo do juiz[299] no momento da proferição da sentença, por isso, a deliberação é plenamente válida e não pode nem deve responder por ter decidido da forma como decidiu, para além de que assiste a parte que decaiu, o direito essencial ao recurso jurisdicional onde a resolução poderá ser confirmada, revista, modificada ou anulada.

Note-se, todavia, que não se admite o equívoco grosseiro ou manifesto como causa excludente de responsabilização, isso porque *iura novit cúria* e sendo assim, o juiz tem o dever de seguir a evolução e produção legislativa, tornando-se inviável o desconhecimento das alterações constitucionais por emendas feitas, a aprovação do novo Código de Processo Penal, Lei de família, Lei de prevenção e combate às uniões prematuras por representarem instrumentos jurídicos que trazem regimes diferentes do até agora vigente na ordem jurídica.

Se a imparcialidade suscita questões de enorme relevância em procedimento administrativo, revela-se pertinente o seu peso no processo judicial porque "o juiz, ao conduzir o processo e julgar a causa, é naquele momento o próprio Estado[300]" e mais do que qualquer outro interveniente processual incide sobre si o dever especial de operar em estreita conformidade à lei e ao direito, de forma justa, isenta, serena, íntegra e objectiva, por esse motivo, "a imparcialidade do julgador é, talvez, a mais relevante característica da jurisdição, além de constituir um pressuposto processual de validade[301]" e deve abstrair-se de seus interesses pessoais ou convicções morais, zelando unicamente pelo bom andamento do expediente de modo a expedir uma decisão que reflicta a solução mais assisada face aos interesses em disputa, enunciar isto, é postular que "a imparcialidade propugna que os juízes ocupem uma posição equidistante perante os interesses em conflito[302]".

---

[299]**SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL,** A Constituição e o Supremo, 4.ª Edição, Brasília: Secretaria de Documentação, 2011, página 911.

[300] **DINAMARCO, Cândido Rangel,** e **LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho**, Teoria geral do novo processo, 2.ª Edição, São Paulo: Malheiros, 2017, página 57.

[301] **FREIRE, Rodrigo da Cunha Lima,** e **CUNHA**, **Maurício Ferreira,** Novo CPC para concursos: Doutrina, Jurisprudência e questões de concursos, 6.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Salvador: Juspodivm, 2016**,** página 218.

[302] **DOMINGUES, Alexandra Caetano**, Declaração Universal dos Direitos Humanos, Anotações pelos Estudantes da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Organizadores, Anabela Costa Leão *etall*, Porto e FDUP, Maio de 2019, página 78.

Levado até às suas extremas consequências, a imparcialidade exige que "os tribunais, para se qualificarem como entes imparciais, devem ser independentes da actuação política da governação[303]", é deste modo que se torna fácil compreender a subversão a imparcialidade no actual sistema político nacional em que o Presidente da República (órgão executivo) procede a designação formal dos Presidentes dos Tribunais Superiores de Moçambique e goza de foro especial quando cometa ilícito criminal ou tenham as contas do exercício económico de determinado ano de ser sindicadas, em ambos casos, os processos correm em instância cuja nomeação do máximo dirigente ocorreu sob chancela do investigado[304].

É demasiado óbvio os inconvenientes de tal sistema e muito difícil sustentar-se a asserção de falta de vassalagem, quiçá formalmente.Todavia, praticamente é impossível condenar alguém que exarou despacho conferindo a pessoa o direito de ser titular de órgão soberano de extrema utilidade na ordem jurídica, o sentimento de gratidão encontra-se naturalmente atrelado ao exercício da função. As garantias de imparcialidade numa organização assim constituída, ficam diluídas.

Note-se que a imparcialidade está na base da justiça[305] porque um decisor judicial que propenda a favorecer sem exibir qualquer razão válida um dos litigantes, conflui para desvirtuar o sistema de administração de justiça e enfraquecer uma das garantias fundamentais do cidadão no Estado de Direito Democrático, qual seja, o direito ao julgamento por um Tribunal imparcial consequência lógica do princípio de acesso à justiça e não é demais notar que esta prerrogativa foi erigida a categoria de direito fundamental em carácter universal[306].

2.1.5. Princípio da vedação das provas ilícitas

Constitui regra basilar em direito oriunda do direito romano o mandamento segundo o qual quem invoca um direito cabe fazer a prova dos factos constitutivos em que assenta a sua pretensão[307]. Esta regra foi adoptada entre nós pelo n.º 1 do

---

303 **JERÓNIMO, Patrícia**, *etall*, Comentário Lusófono à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, **Edição:** Observatório Lusofóno dos Direitos Humanos da Universidade do Minho (OLDHUM)**,** Direitos Humanos – Centro de Investigação Interdisciplinar (DH-CII), 2018, página 98.

304 Alínea g), do artigo 158 da CRM.

305**THEODORO JÚNIOR, Humberto**, Curso de Direito Processual Civil, Volume 1, Teoria Geral do Direito Processual Civil e Processo de Conhecimento, 55.ª Edição, revista e actualizada, 2014, página 799.

306 Artigo 10 da DUDH e artigo 7 da CADHP.

*307***MALATESTA, Nicola Framarinodei**, A Lógica das Provas em Matéria Criminal, tradução de J. Alves de Sá, 2.ª Edição, Livraria Clássica Editora, Lisboa, 1927, página 132.

artigo 342 do CC. Conquanto se ache formalmente encerrado no preceito citado, trata-se de um postulado cujo âmbito de abrangência é extensível aos demais ramos de direito existentes na ordem jurídica vigente. Imperam razões de ordem económica e prática para assim compreender-se: na vertente económica uma vez positivadas as normas básicas sobre o direito probatório, reputa-se desnecessário e representa um desperdício disciplinar sobre mesma matéria quando esta encontrar-se devidamente regulamentada.

No que concerne aos aspectos práticos, basta somente que o CP, Código Comercial, Lei do Trabalho, Lei Eleitoral, Lei Tributária ou Administrativa, façam remissão ao regime constante do CC e o intérprete fará o resto, isso aliado ao facto de que a existência de uma norma de aplicação geral para o mesmo caso, garante a uniformidade do exercício técnico de determinação do sentido e alcance do conteúdo normativo. Como alerta a boa doutrina, para que a prova seja válida, é preciso vê-la sob um tríplice ângulo: a) admissível, b) pertinente, e c) concludente.

Considera-se admissível quando reconhecido o seu emprego pelo direito, de outra sorte, será pertinente quando se mostrar apropriada à demonstração do acto ou do facto, e ter-se-á por concludente quando for capaz de revelar com precisão o acto ou o facto[308].

O direito à prova em sede de litigância, seja na seara administrativa ocorrida mediante instauração do procedimento administrativo, seja no domínio do processo judicial, assume um papel de extrema relevância na exacta medida em que a prova fornece os elementos essenciais para demonstração de como sucederam as coisas num determinado caso controverso, isto significa que em qualquer caso, "a prova é a alma do processo de conhecimento[309]", por isso, as normas jurídicas existentes no ordenamento pátrio vigente cuja disciplina esteja orientada para limitar ou restringir indevidamente o direito fundamental do indivíduo à prova, não podem de modo algum, produzir os efeitos planeados pelo órgão legiferante.

Desta maneira, o artigo 26 da LFP, ao impor a apreciação pelo Tribunal de uma dada espécie de provas em detrimento de outras existentes no ordenamento jurídico, atenta frontalmente contra o conteúdo essencial de um direito fundamental,

---

[308]**GODOY**, **Cláudio Luís Bueno de,** *etall,* Código civil comentado: doutrina e jurisprudência, coordenação Cezar Peluso, 12.ª Edição, revista e actualizada, Barueri SP, Manole, 2018, página 145.
[309] **CÂMARA, Alexandre Freitas**, O Novo Processo Civil Brasileiro, São Paulo, Editora Atlas, SA, 2015, página 222.

qual seja, o direito de acesso à justiça que implica necessariamente a prerrogativa da parte socorrer-se de todos os meios legalmente admissíveis para que evidencie a veracidade do sucedido e com isso, a sua pretensão alcance a tão desejada tutela jurisdicional efectiva.

Todavia, não pode deixar de ferir a nossa atenção, o facto de que o direito à prova jamais pode ser exercido de modo irrestrito, busca-se sim, a verdade, mas tal prossecução deve respeitar outras fronteiras resultantes da veneração de diversas posições jurídicas activas dos cidadãos.

A obtenção da prova pelo interessado deve atender aos imperativos da ordem vigente não sendo admissível a aquisição de dados relevantes em manifesta contradição ao direito, porquanto, "a prova ilícita não tem validade nenhuma[310]", e em consequência disso, a LF fulmina no n.º 3 do artigo 65, com a sanção de nulidade a prova obtida em evidente desfeita a ordem vigente ou também pode-se dizer o mesmo empregando-se outros termos: "as provas ilícitas não têm eficácia no processo[311]" e por maioria de razão, conclui-se que semelhante desvalor jurídico recai à "convenção processual que autorize o uso de prova ilícita[312]".

Sobre a busca desenfreada da verdade e a necessidade de respeito por outros direitos, tenha-se presente a lição de Eduardo Rodrigues dos Santos[313]:

> "Entretanto, não se pode buscar a verdade a qualquer custo, isto e, se a busca da verdade é uma garantia fundamental consagrada pela Constituição, por outro lado, existem outros direitos e garantias fundamentais (materiais e processuais) que, em determinados casos, colidem com ela e que, também, devem ser respeitados, *verbi gratia*: O direito a intimidade, a integridade física e moral, a inviolabilidade do domicílio e das correspondências, etc. Definitivamente, os fins não justificam os meios! Assim, a busca da verdade não pode passar por cima dos demais direitos e garantias fundamentais das pessoas. É preciso que o processo seja legítimo e lícito. 0 Estado-juiz para fazer cumprir as leis, não pode desrespeitá-las, sob pena de macular o processo e até mesmo manipular os rumos da verdade, distanciando-se dela."

---

310 **MARTINEZ, Wladimir Novaes**, A prova no direito previdenciário, 4.ª Edição, São Paulo: LTr, 2015, página 47.

311 **MARINONI, Luiz Guilherme, ARENHART**, **Sérgio Cruz**, **MITIDIERO, Daniel**, Novo CPC Comentado, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, página 390.

312 **DONIZETTI, Elpídio**, Novo CPC comentado – 2.ª Edição, revista, actualizada e ampliada, São Paulo: Atlas, 2017, página 294.

313 **SANTOS, Eduardo Rodrigues dos**, Princípios Processuais Constitucionais, Salvador: Juspodivm, 2016, páginas 177 e 178.

Ao falar dos direitos fundamentais como circunstância limitadora do direito à prova, não podemos esquecer outra situação digna de nota: "o direito da parte não produzir prova contra si própria[314]".Trata-se de lição compaginável ao nosso direito.

Em nossa ordem jurídica, as partes devem responder as solicitações que forem feitas para resolução de determinado expediente em que sejam partes ou figurem como interessados.

No âmbito do procedimento administrativo, o dever de cooperar nos casos de solicitação de informações pelos órgãos ou servidores públicos, resulta a obrigação de colaborar do previsto nos números 1 e 2 do artigo 97 da LFVAP, porém, o n.º 3 do citado preceito consagra uma excepção a regra da cooperação ao determinar expressamente que termina a obrigação de auxílio as autoridades administrativas quando os acontecimentos que hajam de ser narrados pelo cidadão envolvam violação de segredo profissional; implicar esclarecimento de factos cuja revelação esteja proibida ou mesmo dispensada por lei; importar a revelação de factos puníveis, praticados pelo próprio interessado ou seu familiar; for susceptível de causar prejuízo material ou lesão moral ao próprio interessado ou familiar, sendo importante esclarecer que este dever estende-se para além do tempo em que perdura o vínculo jurídico-laboral com o Estado[315].

Podemos resumir, do que se disse no parágrafo precedente, que o legislador consagrou de forma inequívoca, a proibição de auto-incriminação[316].

A prerrogativa do indivíduo de não divulgar factos passíveis de punição que envolvam a sua pessoa, é reconhecida pela doutrina abalizada como direito ao silêncio, chegando-se ao ponto de declarar em abono desta garantia que a "pessoa pode calar-se sem que seja interpretado em seu desfavor, o seu silêncio[317]" e bem compreendido inclui para o interessado dadas prerrogativas que se traduzem na possibilidade de: "a) permanecer calado, b) proibição de ser coagido a confessar, c) inexigibilidade de dizer a verdade, d) não adoptar conduta activa incriminatória, e) não produzir prova através da penetração em seu corpo[318]".

---

[314] **LONGO, Luís António**, Novo CPC Anotado, Porto Alegre: OAB RS, 2015, página 311.
[315] Artigo 16 da LPP.
[316] **LIMA, Renato Brasileiro de,** Manual de processo penal, Volume único, 5.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Salvador: Editora Juspodivm, 2017, páginas 69 a 84.
[317] **ALVES, Leonardo Barreto Moreira**, Processo Penal, 8.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2018, página 402.
[318] **TÁVORA, Nestor,** e **ALENCAR**, **Rosmar Rodrigues,** Curso de Direito Processual Penal, 12.ª Edição, revista e actualizada, Editora Juspodivm, 2017, página 97.

Por esta ordem de ideias, quaisquer provas obtidas com preterição do dever de advertência prévia ao indivíduo do seu direito ao silêncio são nulas por virtude de representarem grave atentado ao sistema de direitos fundamentais vigente ainda que se ache este direito plasmado em lei ordinária, porquanto, a LF criou por meio do artigo 43 a cláusula aberta dos direitos primordiais do cidadão, onde claramente reconhece o carácter essencial do direito não obstante a positivação em lei inferior e esta forma de consagrar torna-se perfeitamente aceitável levando-se em conta que ao legislador constituinte cabe traçar as linhas mestras, as directrizes fundamentais em que se funda o Estado, nunca podendo reger exaustivamente todas as situações determinadoras da instituição de um direito básico, tal encargo ficará naturalmente reservado para a liberdade conformadora do legislador ordinário.

2.1.6. Tutela jurisdicional efectiva

Da conjugação do preceituado no n.º 1 do artigo 2 do CPC e do artigo 4 da LPPAC, resulta evidente as implicações da existência de um princípio fundamental da tutela jurisdicional efectiva, pois, aceita-se a sua dimensão existencial não mais focada no exercício da jurisdição pelos tribunais e seus representantes legais, os juízes.

Este direito possui um conteúdo bem preceptivo traduzido na necessidade de implementação efectiva das decisões promanadas pelos Tribunais pois "a utilidade prática que se deseja do processo é a efectiva satisfação de pretensões apoiadas pelo direito[319]" e mais: as deliberações proferidas devem ocorrer num determinado lapso de tempo "necessário para a solução do litígio[320]", chamado prazo razoável, tornando-se inadmissíveis as dilações indevidas, "mas todas as dilações devidas devem ocorrer[321]".

Uma observação desde já se impõe: o prazo razoável concretiza um instituto cuja abrangência é extensível ao procedimento administrativo, facto perceptível pelo dever de celeridade[322], constitui "direito fundamental do cidadão e é corolário dos

[319] **DINAMARCO, Cândido Rangel,** e **LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho**, Teoria geral do novo processo, 2.ª Edição, São Paulo: Malheiros, 2017, página 24.
[320] **LOURENÇO, Haroldo**, Processo Civil Sistematizado, 2.ª Edição, Reformulada e actualizada, São Paulo: Forense, 2017, página 23.
[321] **CÂMARA, Alexandre Freitas**, O Novo Processo Civil Brasileiro, São Paulo, Editora Atlas, SA, 2015, página 277.
[322] Artigo 64 da LFVAP.

princípios da eficiência e moralidade[323]" sendo certo que a sua expressa positivação entre nós enquadra-se no âmbito da reforma do Direito Judiciário orientado agora "à valorização da efectividade do processo[324]" em detrimento do excessivo rigor formal de outrora.

Sobre o prazo razoável, cabe trazer a interessante lição de **FredieDidier** que demonstra a necessidade de conciliar a instauração e tramitação de um processo célere com observância das garantias fundamentais dos litigantes.

> "Ainda que não tenha o ordenamento qualquer dispositivo que delimite um lapso entre o início e o fim do processo, poder-se-ia dizer que tempo razoável é direito subjectivo do cidadão, e obrigação do Estado, de satisfazer os reclamos dos jurisdicionados em tempo hábil através do processo, fazendo-o caminhar ao seu final sem dilações indevidas e respeitadas as demais garantias constitucionais, como o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa[325]".

O autor convida-nos a adoptar providências no sentido de precaver a busca desaforada por uma decisão judicial rápida postergando-se direitos fundamentais das partes, o que não é benéfico para administração da justiça nem para o Estado de Direito Democrático cujos alicerces fundam-se no respeito à legalidade enquanto princípio ético orientador da actividade estatal em toda sua extensão e instrumento assecuratório das posições jurídicas dos cidadãos[326].

É enorme a importância da criação do princípio da tutela jurisdicional efectiva em nosso ordenamento jurídico. Exige o pórtico para "dar maior efectividade à tutela específica, a criação de mecanismos para coagir o devedor a satisfazer a obrigação reconhecida na decisão judicial por meio da imposição de multas coercitivas[327]", quer isto dizer, quando o interessado que obtenha uma decisão favorável do TA em determinado processo, incide sobre o órgão administrativo, o dever de praticar todos os actos jurídicos e realizar todas as operações materiais reputados necessárias para reposição da ordem jurídica violada.

---

[323] **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**: Revista de Recursos Repetitivos do Superior Tribunal de Justiça: organização sistemática, Volume 1, Brasília, 2018, página 505.
[324] **ZAVASCKI, Teori Albino**, Processo colectivo: tutela de direitos colectivos e tutela colectiva de direitos, 7.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, página 263.
[325] **DIDIER JÚNIOR, Fredie**, Novo CPC: Procedimento Comum, doutrina seleccionada, Volume 1: Parte Geral, 2.ª Edição, revista e actualizada, Salvador: Editora Juspodivm, 2016, página 368.
[326] Artigo 3 da LF.
[327] **GAJARDONI, Fernando da Fonseca, ZUFELATO, Camilo,** Processo Civil, 4.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Juspodivm, 2015, página 344.

Quando voluntariamente não acate a deliberação judicial, pode aplicar-se a medida compulsória de cunho pecuniário "consistente na responsabilização pessoal do seu destinatário para entrega, por cada dia de atraso no execução da decisão, de uma quantia cujo montante varia entre 25% e 100% do salário mínimo nacional mais elevado nomomento da sua aplicação[328]".

Não há dúvida que a medida compulsória traduz um mecanismo eficaz para certificar o cumprimento da decisão judicial. E o legislador não se quedou somente pela medida compulsória e continuou por diante consagrando formas de persuasão destinadas a assegurar a implementação no plano existencial do princípio da tutela jurisdicional efectiva e é assim que hoje quando o pensamento do impetrante seja apresentado em termos defeituosos (entenda-se sem o devido rigor jurídico), o TA pode conhecer do busílis da questão desde que tenha compreendido o que queria o interessado ao accionar o judiciário, é o que se designa por princípio da prevalência da justiça material estatuído no artigo 16 da LPPAC.

Admita-se, por hipótese, que o impetrante se dirija ao TA e intente acção executiva para pagamento de quantia certa exigindo a retribuição pelos vencimentos em atraso tendo por base a circunstância de ter mudado de carreira e tal situação nunca ter sido acautelada em seu salário pela entidade onde exerce funções apesar de ter preenchido os requisitos em lei estabelecidos e o processo estar devidamente visado.

Na situação descrita, depreende-se claramente a pretensão do demandante, circunscrita ao direito de perceber o pagamento de uma quantia certa em dinheiro, aspiração cujo amparo legal é abonado pelo vertido na alínea b), do n.º 1 do artigo 120 da LPPAC, por isso, o TA ao invés de devolver para indicação clara e precisa do meio processual em lei prescrito para a exigência do requerente, pode e deve em homenagem ao cânone da justiça material fazer seguir os autos conforme o preceito adequado onde se insere o direito do impetrante[329].

[328] N.º 2 do artigo 197 da LPPAC

[329] **CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS**, O Novo Processo Civil – Contributos da doutrina para a compreensão do Novo CPC, Caderno I, 2.ª Edição, 2013, página 73.

O princípio da prevalência da justiça material assenta na ideia de havendo "algo que já é certo, desnecessário se torna maiores delongas para a prestação da tutela jurisdicional[330]".

Na explicação de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, "em muitas situações o vício de motivo e o vício de objecto podem se confundir. Afinal, a relação entre esses elementos é de causa-efeito, ou antecedente-consequente[331]".O que se quer destacar com a menção dos ensinamentos dos citados autores, é que nas situações em que o recorrente faça errada qualificação dos vícios patentes no acto sindicado, o TA tem a prerrogativa de dar provimento ao pedido do recorrente com respaldo em fundamento diverso do apresentado pelo interessado[332], *v.g.*, o recorrente invoca que a sua expulsão deu-se sem que tenha cometido a infracção funcional de que é acusado.

Em tal caso, o vício é por ausência de motivo ou por impossibilidade legal do objecto? Tendo dito o recorrente que o acto é nulo por imperfeição no objecto, será válido o motivo para o efeito pretendido? Cabe veicular sumariamente em que consiste cada um deles.

Segundo explanação de Cyonil Borges e Adriel Sá, "o vício no motivo ocorre quando a matéria de facto ou de direito, em que se baseia o acto, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido[333]". Na percepção de Odete Medauar a ilicitude do objecto "refere-se primordialmente aos casos em que o resultado pretendido pelo acto importa violação da Constituição, da lei ou de outro preceito[334]".

Cotejadas as lições ministradas pelos autores citados, pode-se afirmar, que no caso descrito na situação hipotética exposta no parágrafo anterior, consiste em vício no motivo, porquanto, o pressuposto de facto para que dá lugar ao exercício do poder disciplinar traduz-se no cometimento da infracção funcional pelo servidor público e não tendo assim sucedido, a dedução é simples: os factos que deram origem à

---

330 **FREIRE, Rodrigo da Cunha Lima,** e **CUNHA, Maurício Ferreira**, Novo CPC para concursos: Doutrina, Jurisprudência e questões de concursos, 6.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Salvador, Editora Juspodivm, 2016, página 447.

331 **ALEXANDRINO, Marcelo,** e **PAULO, Vicente,** Direito Administrativo Descomplicado, 25.ª Edição, Revista e actualizada, Editora Método, 2017, página 548.

332 N.º 6 do artigo 87 da LPPAC.

333 **BORGES, Cyonil**, e **SÁ, Adriel**, Manual de Direito Administrativo Facilitado, 2.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Salvador: Juspodivm, 2017, página 186.

334 **MEDAUAR, Odete**, Direito Administrativo moderno, 21.ª Edição, Belo Horizonte: Fórum, 2018, página 148.

instauração do processo disciplinar e concomitante expedição do acto de expulsão nunca aconteceram, por conseguinte, ainda que o recorrente tenha qualificado tal situação como decisiva de defeito no objecto do acto, o TA dotado de melhor aptidão técnica goza de habilitação legal para deferir a pretensão com base em fundamento diverso materializando o desiderato da justiça material.

Registe-se, por oportuno que o defeito no motivo do acto é causa geradora de nulidade[335] e é de tal sorte determinante que conduziu Leandro Bortoleto a proferir: "não há acto sem motivo[336]", secundado por José dos Santos Carvalho Filho: "é inaceitável, em sede de direito público, a prática de acto administrativo sem que seu autor tenha tido, para tanto, razões de factoou de direito, responsáveis pela extroversão da vontade[337]".

O legislador consagra ainda em reforço da tutela jurisdicional efectiva como mandamento básico do direito nacional, a possibilidade de privação de liberdade do servidor público incumbido de dar cumprimento a decisão judicial nas situações em que não acate voluntariamente a resolução ou se recuse a executá-la quando tenha a deliberação do judiciário transitado em julgado, é o que se extrai do preconizado no artigo 76 da LPP.

Merece referência também, o facto de as coisas serem vistas sob o prisma interno da acção jurisdicional, onde a atitude desleixada ou demorada na tramitação da qual resulte prejuízo para o demandante, ser-lhe assistido o direito de exigir indemnização pelo defeituoso funcionamento do serviço público de administração de justiça[338].

É visível o defeituoso funcionamento do serviço quando o juiz encarregue pela direcção efectiva do expediente após o recebimento do processo uma vez feita a distribuição pelo Juiz Presidente do Tribunal não procede a citação do demandado para exercer o seu direito ao contraditório pelo lapso de um ano ou mais, quando a lei explicitamente refere-se que o prazo supletivo para prática de qualquer acto judicial nas condições em que não haja lei especialmente aplicável ao caso, é de 5 dias[339],

[335] N.º 1 do artigo 129 da LFVAP.
[336] **BORTOLETO, Leandro**, Direito Administrativo, para os concursos de analista, 4.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015, página 372.
[337] **CARVALHO FILHO, José Dos Santos**, Manual de Direito Administrativo, Revista, ampliada e actualizada até 31.12.2014, 28.ª Edição, São Paulo, Editora Atlas S.A, 2015, página 114.
[338] N.º 5 do artigo 86 da LPPAC.
[339] N.º 2 do artigo 159 do CPC.

tal conduta atenta grosseiramente o princípio da eficiência funcional cujos signos são "rendimento, celeridade e perfeição[340]."

Podem ser encontradas diversas manifestações do princípio da eficiência em nossa lei, desde logo, resulta do plasmado no n.º 1 do artigo 249 da CRM que a AP deve promover a eficiência, no artigo 12 da LBOFAP, na alínea d), do artigo 5 da Lei n.º 14/2020, de 23 de Dezembro, no n.º 1 do artigo 64 do EGFAE, no artigo 137 do CPC, no n.º 3 do artigo 316 do Código de Processo Penal, aprovado pela Lei n.º 25/2019, de 26 de Dezembro (CPP), na alínea e), do artigo 13 do RCP, sendo certo que em todas as disposições legais indicadas, coloca em destaque a necessidade de uma actuação diligente, flexível e célere realizada com o menor custo, almejando o máximo proveito e organização dos serviços de forma simplificada e vantajosa para o Estado.

2.1.7. Em especial: o princípio do acesso à justiça

O princípio do acesso à justiça acha-se hospedado na LF e assume particular valor no contexto da protecção dos direitos, liberdades e garantias reconhecidas pela ordem jurídica ao cidadão, girando a sua catalogação no Capítulo dos direitos basilares sobretudo da "ideia de Estado de direito[341]" como instituição que reivindica para si a responsabilidade pela prestação da acção orientada para assegurar a implementação efectiva do bem-comum na colectividade, a justiça é hoje tida como pertencendo ao núcleo duro do interesse público, é por essa razão, que a justiça privada ou autotutela[342] encontra-se hoje vedada expressamente por lei[343], sendo apenas lícito o recurso à força para assegurar o próprio direito em apertados casos, *v.g.*, acção directa e legítima defesa[344].

Este princípio é de tal sorte relevante na vida social que mesmo "no estado de sítio a suspensão de direitos essenciais não pode afectá-lo porque compreendido no

[340] **AGRA, Walber de Moura,** Curso de Direito Constitucional, 9.ª Edição, Belo Horizonte: Fórum, 2018, página 435.
[341] **VASCONCELOS, Pedro Carlos Bacelar de,** Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste, Editor: Direitos Humanos-Centro de Investigação Interdisciplinar Escola de Direito da Universidade do Minho Campus de Gualtar, Braga, 2011, página 106.
[342] **POSSANTE**, João, **DOMINGOS**, Maria Adelaide, e **LAMEIRAS**, Luís, Direito Civil e Processual Civil, *Tomo I*, **Editor:** INA – Instituto Nacional de Administração, 207, página 254.
[343] Artigo 1 do CPC
[344] Artigos 336 e 337, ambos do CC.

mínimo existencial[345]"e repercute-se em todas áreas onde aconteça intervenção estatal colocando em causa direitos básicos do cidadão, quer através da actuação administrativa quer mediante procedimento tributário.

Assim, qualquer norma que estabeleça como pré requisito para accionar o poder judiciário o esgotamento das vias graciosas[346], representa na verdade, "uma exigência que possa inviabilizar o acesso à justiça caracterizando uma violação ao princípio[347]" em comento, aliás, o Conselho Constitucional também pronunciou-se neste sentido em diversas decisões[348], o que demonstra a pertinência do cânone jurídico para vindicação de posições jurídicas activas do interessado.

A doutrina constitucionalista recente converge em considerar "o requisito de esgotamento das vias administrativas como limitador do acesso à justiça[349]". Com isso, torna-se lustroso que o direito de acesso à justiça tem natureza de preceito fundamental[350] em virtude da manifesta previsão na Carta Maior, condição que impõe ao legislador "promover alterações visando tornar mais amplo o acesso à justiça e mais célere a prestação jurisdicional[351]", o que facilmente se nota na nova legislação processual pátria, a qual dispõe no sentido de tornar mais efectivo este direito, primando pelo impulso à decisão de mérito em detrimento da observância escrupulosa da forma, o que pode ser comprovado pela instituição dos princípios da prevalência da justiça material e do aproveitamento do processado, instituição do dever de indemnização em circunstância de deficiente funcionamento do serviço de administração de justiça, possibilidade legal dos juízes decidirem com respaldo em fundamento diverso do exposto pelo cidadão, e pelo poder de aplicação de medidas compulsórias em situações de incumprimento injustificado da decisão judicial pelo órgão que decaiu no processo[352].

---

345 **BERNARDES, Juliano Taveira,** e **FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves**, Direito Constitucional, Tomo I, 5.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015, página 699.

346 Artigo 52 da LGT.

347 **NOVELINO, Marcelo**, e **JÚNIOR, Dirley da Cunha**, Constituição Federal para Concursos, Doutrina, Jurisprudência e Questões de Concursos, 9.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2018**,** página 87.

348 Acórdão n.º 5/CC/2015, de 27 de Agosto, e Acórdão n.º 8/CC/2015, de 24 de Setembro.

349 **MACHADO, Costa**, organizador, e **FERRAZ, Anna Cândida da Cunha**, coordenadora, Constituição Federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo, 9.ª Edição, Barueri, SP: Manole, 2018, página 636.

350 **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL,** A Constituição e o Supremo, 4.ª Edição, Brasília: Secretaria de Documentação, 2011, página 558.

351 **CRUZ, Vítor**, Constituição Federal Anotada para Concursos, 9.ª Edição, Rio de Janeiro: Ferreira, 2017, página 787.

352 Artigos 16, 75, 86, 87 e 198, todos da LPPAC.

Almiro do Couto e Silva[353] discorrendo sobre o devido processo legal como uma das manifestações do exercício da função jurisdicional na efectiva protecção dos direitos fundamentais do cidadão, assevera que "combinado com o direito de acesso à justiça e o contraditório e a plenitude da defesa, fecha-se o ciclo das garantias processuais". Em que pese a veracidade da proposição, não pode deixar de ferir nossa atenção, o facto de o autor colocar o acesso à justiça como cláusula acessória do devido processo legal.

Quanto a nós, julgamos pertinente esclarecer que o devido processo legal, duplo grau de jurisdição, ampla defesa, a celeridade, o contraditório, o juiz natural, a imparcialidade, a independência do judiciário, o dever de fundamentação, de entre outras garantias fundamentais, voltam-se exactamente para assegurar a execução concreta do direito primordial[354] de acesso à justiça no moderno Estado de Direito Democrático[355], e não falta quem pense de igual forma[356].

Em outros termos, compreende-se somente a existência do princípio em referência desde que se tenha presente conectado ao mesmo, um rol de garantias que perpassa além das indicadas, a igualdade, a assistência jurídica gratuita como forma de amparar os hipossuficientes[357] de maneira que jamais sejam excluídos da sociedade[358]porquanto impedi-los em virtude da exiguidade ou carência integral de recursos financeiros, de aceder ao judiciário para ver tutelados seus direitos, é pôr em choque os valores enaltecidos pelo Estado de Direito Democrático, o qual funda-se na dignidade da pessoa humana como seu esteio axiológico essencial.

Daí que se possa pronunciar categoricamente: "a assistência jurídica aos hipossuficientes é direito fundamental, na linha do amplo acesso à justiça[359]".

---

353 **SILVA, Almiro do Couto e,** Conceitos Fundamentais do Direito no Estado Constitucional, Malheiros Editores, 2015, página 661.

354 **MENDES, Gilmar Ferreira,** e **BRANCO, Paulo Gustavo Gonet**, Curso de Direito Constitucional, 10.ª Edição, Revista e actualizada, São Paulo: Saraiva, 2015, página 130.

355 **THEODORO JÚNIOR, Humberto**, Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento, Volume I, Rio de Janeiro: Forense, 2014, páginas 188 e 189.

356 **PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves,** Direito Público e Privado: Incluindo noções de Direitos Humanos e Direito Comunitário, 9.ª Edição, revista, actualizada e ampliada, Salvador Juspodivm, 2017, página 872.

357 **ALEXANDRINO, Marcelo,** e **PAULO, Vicente**, Direito Constitucional Descomplicado, 7.ª Edição, revista e actualizada, Rio de Janeiro: Forense; 2011, página 757.

358 **TOSI, Giuseppe**, Direitos Humanos: História, teoria e prática, João Pessoa Editora UFPB, 2004, página 156.

359 **MARTINS, Flávia Bahia**, Direito Constitucional, 6.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2017, página 362.

Idêntica posição foi sustentada por Bárbara Nazareth Oliveira[360]. Interessante prelecção sobre o acesso à justiça é-nos trazida por Bernardo Gonçalves[361]:

> "Todavia, falar em acesso à Jurisdição não é concepção que se esgota com a oportunidade de propositura (postulação) da demanda perante o Judiciário, mas requer a observância irrestrita dos princípios do contraditório e da ampla defesa, como consectários do princípio do devido processo, como condição de legitimidade da decisão jurisdicional - e só assim podemos falar (legitimamente) em composição do conflito."

Contudo, não se restringe o acesso à justiça ao supramencionado, abrange ainda o direito de obter uma decisão que tutele preventivamente[362] a pretensão do interessado face ao perigo de deterioração da posição jurídica activa do cidadão decorrente da espera por uma decisão judicial num processo moroso, há situações que reclamam *de per si* uma intervenção célere sob pena de perder a utilidade da prestação jurisdicional, daí a necessidade de uma tutela *ex ante* que poderá revestir natureza conservatória ou antecipatória consoante a circunstância em exame.

Estas modalidades serão objecto de estudo aprofundado mais adiante, por agora, limitemo-nos de forma breve em esclarecer que as providências cautelares conservatórias mantêm incólume o direito do impetrante passando-se as coisas como se não tivesse sido realizada a conduta do órgão público que afecta a sua posição jurídica num determinado caso, enquanto as providências cautelares antecipatórias visam adiantar a realização de uma diligência reputada substancial para resolução do caso controvertido.

O interessado nos serviços de administração de justiça sob as vestes dos artigos 62, 69, 70 e n.º 3 do artigo 252, todos da Lei Suprema, é o sujeito particular ou pessoa colectiva que procura alcançar "a protecção judiciária de direitos, **privados, públicos** ou **transindividuais**- difusos, colectivos ou individuais homogéneos[363]".

---

[360] **OLIVEIRA, Bárbara Nazareth,** *etall,* Os direitos fundamentais em Timor-Leste: teoria e prática, 1.ª Edição, 2015, página 181.
[361] **FERNANDES, Bernardo Gonçalves,** Curso de Direito Constitucional, 9.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2017, página 521.
[362] **MARTINS, Flávio**, Curso de Direito Constitucional, 1.ª Edição, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, página 918.
[363] **LENZA, Pedro**, Direito Constitucional Esquematizado, 21.ª Edição, São Paulo, Saraiva, 2017, página 1173.

Mostra-se relevante aclarar que a pessoa colectiva poderá agir em nome e no interesse próprio, caso em que irá demandar o judiciário mediante recurso aos seus mandatários judiciais ou então em defesa de interesses alheios através de uma "acção colectiva[364]" a qual representa "um incremento no acesso à justiça ao possibilitar que mediante único processo sejam congregados interesses de vários indivíduos[365]".

Abarca ainda o acesso à justiça o direito de obter o reconhecimento judicial de uma determinada pretensão litigiosa, ganhando o vencedor a prerrogativa de ver a sua situação controversa resolvida em termos definitivos, é o denominado processo declarativo, no qual o Tribunal pronuncia-se em torno da querela definindo quem tem razão e quais os actos jurídicos que devam ser praticados com vista a concretizar o direito violado do impetrante e nas circunstâncias em que não há cumprimento voluntário da decisão judicial, assiste ao interessado, o direito de accionar o poder judiciário para que este instaure mecanismos com vista a executar coercivamente a parte que decaiu, temos aqui então o processo executivo.

Como se observa, o acesso à justiça "é de fundamental importância para a manutenção da justiça nas relações sociais[366]" isto envolve o reconhecimento de que aceder ao judiciário não se reduz ao direito de obter uma decisão que ponha simplesmente termo a querela, abrange esta prerrogativa a faculdade de alcançar diante das circunstâncias do caso em concreto, uma resolução justa porque a falta de justiça no pronunciamento do Estado-juiz tem efeito pernicioso e a ausência de qualquer sentimento de justiça no agir específico dos órgãos encarregues pela administração da justiça é uma qualidade que amiúde leva os povos e o Estado à ruína[367].

Por oportuno, registe-se que o acesso à justiça possui uma dimensão multifacetada, porquanto,

> "(i) tem como base as ideias de isonomia material e efectividade do processo; (ii) contempla a relação processual

364 **CUNHA, Leonardo Carneiro da**, A Fazenda Pública em juízo, 14.ª Edição, revista, actualizada e ampliada, Rio de Janeiro: Forense, 2017, página 523.
365 **JÚNIOR, FredieDidier,** e **CUNHA, Leonardo Carneiro da,** Julgamento de casos repetitivos, Salvador: Juspodivm, 2016, página 30.
366 **LÉPORE, Paulo**, Direito Constitucional para os concursos de técnico e analista, 3.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015, página 77.
367 **GRYNSZPAN, Mário**, Ciência política e trajectórias sociais: uma sociologia histórica da teoria das elites, Rio de Janeiro: Edição Fundação Getúlio Vargas, 1999, página 91.

> propriamente dita e não as relações entre o Poder Judiciário e os demais poderes constituídos; (iii) está dirigido à efectividade da tutela jurisdicional, que passa a ocupar lugar de centralidade na teoria jurídica processual; (iv) ainda assim, permanece dirigido fundamentalmente ao legislador; (v) promove a implementação de meios alternativos de solução de controvérsias[368]".

O princípio do acesso à justiça floresce em protecção da dignidade humana ao demandar que se conceba na legislação "mecanismos judiciais e administrativos que permitam as vítimas obter reparação mediante procedimentos oficiais ou oficiosos que sejam expeditos, justos, pouco custosos e acessíveis[369]".

Embora a abordagem empregue pelo autor citado esteja orientado para o Direito Penal, não deixa ser amoldável o seu raciocínio ao Direito Administrativo e Processual Administrativo, pois, hoje mais do que nunca, há consagração de formas de promoção da dignidade humana, desde logo, como regra geral, o procedimento administrativo é gratuito[370], o que outorga ao interessado sem recursos financeiros, possibilidade efectiva de aceder a AP para ter resposta relativa à sua preocupação num caso cuja resolução carece de intervenção do órgão estatal, a fixação de um prazo máximo de actuação evita que o cidadão fique indefinidamente a espera de pronunciamento do órgão normalmente hábil para decidir em torno do requerimento formulado pelo indivíduo.

Em direito processual administrativo, o acesso à justiça pelo cidadão prejudicado por actuação prepotente do órgão público está facilitado em razão da desnecessidade em primeira instância de defesa técnica propiciada por advogado, aliada a tendência hodierna do legislador em reconhecer a vertente subjectiva do recurso contencioso ao permitir que a par da declaração de nulidade ou inexistência jurídica do acto, o insurgente possa pedir cumulativamente, indemnização, podendo ainda assinalar-se o reforço dos poderes do relator que já não necessita de colégio para decretar judicialmente a rejeição liminar quando constate a presença de uma causa impeditiva de cognição do mérito de carácter dilatório, tutelando o valor

---

[368] **TORRES, Ricardo Lobo, KATAOKA, Eduardo Takemi,** e **GALDINO, Flávio**, Dicionário de princípios jurídicos, Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, página 23.
[369] **BERISTAIN, António**, Nova criminologia a luz do direito penal e da vitimologia, tradução de Candido Furtado Maia Neto, Brasília: Editora Universidade de Brasília, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, página 128.
[370] Artigo 16 da LFVAP.

celeridade processual e permitindo ao impetrante que reformule o seu requerimento em função da decisão interlocutória tomada pelo juiz.

Tudo isto, ao nosso olhar, são manifestações do princípio do acesso à justiça que actualmente não se compadece com rigor formal, preferindo visivelmente a lei uma opção pela primazia da decisão de mérito em detrimento de questões formais que não influenciem essencialmente na solução da questão de fundo da relação material controvertida cuja solução se busca em juízo. Esta forma de ver o direito processual é congruente com a visão moderna do Estado de Direito Democrático[371].

Em vista disso, pode-se afirmar, que o legislador em sede do contencioso administrativo, orienta o Tribunal (juiz) à:

> "Propiciar a obtenção de decisões que privilegiem o mérito ou a substância sobre a forma, cabendo suprir-se o erro na qualificação pela parte do meio processual utilizado e evitar deficiências ou irregularidades puramente adjectivas que impeçam a composição do litígio ou acabem por distorcer o conteúdo da sentença de mérito, condicionado pelo funcionamento de desproporcionadas cominações ou preclusões processuais[372]".

2.2. Procedimento comum

Conforme advém do glossário anexo à LFVAP, procedimento administrativo consiste na "sucessão ordenada de actos e formalidades com vista a formação e manifestação da vontade da AP ou à sua execução".

Segundo preciosa lição de José dos Santos Carvalho Filho "o processo consiste exactamente no instrumento pelo qual se procede ao delineamento e à sequência de factos, actos e actividades com vistas a ser alcançado determinado fim[373]". Partindo dos mesmos componentes da definição exibida, outros autores chegam ao delineamento do que haja de ser entendido por procedimento judicial ou administrativo.

---

[371] **BINENBOJM, Gustavo**, Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização, 3.ª Edição, Revista e actualizada, Rio de Janeiro: Renovar, 2014, página 112.
[372] **CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS**, O Novo Processo Civil – Contributos da doutrina para a compreensão do Novo CPC, Caderno I, 2.ª Edição, 2013, página 73.
[373] **CARVALHO FILHO, José dos Santos**, Processo Administrativo Federal, Comentários à Lei n. º 9784, de 29 de Janeiro de 1999, Revista, ampliada e actualizada até 31.03.2013, 5.ª Edição, São Paulo, Editora Atlas S.A, 2015, página 3.

Em nosso ordenamento jurídico, o termo procedimento enraizou-se como constituindo parte integrante do agir específico dos órgãos da AP, o que é atestado pelo estabelecido nos artigos 49 a 170, todos da LGT, artigos 4, 7, 10, 11, 19, 33, 34, 43, 47, 52, 53, todos da Lei n.º 14/2020, de 23 de Dezembro, o procedimento de contratação pública definido pelo RCP, só para mencionar alguns exemplos desta tendência legal.

Em se tratando de actuação jurisdicional tornou-se hábito aludir ao processo como sequência organizada por lei com escopo de estabelecer os termos e condições, nos quais ocorre o exercício do poder jurisdicional pelos tribunais com existência legal em Moçambique, isto pode ser confirmado pela terminologia usada nos Códigos orientadores da acção judicial, CPC, CPP, Código de processo laboral.

Um olhar atento as alíneas h) e i), do artigo 1 das NFSAP, denota claramente que em Direito Administrativo, o termo *procedimento* é reservado para aludir a sequência em lei assente para prática de actos e realização de formalidades com escopo de manifestar a vontade estatal no desempenho de tarefas administrativas, destinando-se a expressão *processo* para a referência ao conjunto de documentos exarados ao longo do execução das fases diversas do procedimento. Não obstante essa consagração, o legislador quando esteja em causa o desempenho do poder disciplinar pela AP alude ao processo disciplinar como sinónimo de procedimento[374].

Como se vê nitidamente, trata-se de uma diferenciação aparentemente de ordem meramente semântica ou terminológica, porém, à luz da ordem jurídica pátria há uma distinção específica entre os conceitos: enquanto o processo se traduz pelo rol de documentos que expressam a actuação estatal num definido procedimento, dizer isto, é o mesmo que postular como representando o processo, o anúncio de abertura do concurso, o despacho de designação dos membros do júri, a notificação aos intervenientes, entre outros. O procedimento é constituído pelas etapas em lei estabelecidas para que a vontade de AP seja manifestada validamente.

Traduz ainda o *procedimento* alicerce do Estado de Direito Democrático[375], pois é importante limitação jurídica ao exercício de poderes discricionários[376] e não apenas, baliza igualmente os actos vinculados aceitando o facto de a sucessão

[374]artigo 138 do EGFAE.

[375] **FERNANDES, Bernardo Gonçalves,** Curso de Direito Constitucional, 9.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2017, página 517.

[376] **SILVA, Almiro do Couto e,** Conceitos Fundamentais do Direito no Estado Constitucional, Malheiros Editores, 2015, página 458.

legalmente ordenada ser impositiva não podendo desviar-se o órgão ou servidor público da sequência criada sem justificação jurídica e factual[377], tal característica aliada a preclusão administrativa, consolida a posição dos cidadãos na relação jurídica com a AP.

Sob este prisma, o procedimento representa uma garantia dos particulares[378], os quais e imediatamente ficam conhecedores da necessidade de sua instauração quando exista uma pretensão estatal com dimensão nacional, assegurando-lhes o direito fundamental à igualdade de tratamento, decorrência lógica da existência do procedimento competitivo, no qual a AP ou o judiciário, cabe assegurar a colocação das partes num plano de correspondência de maneira a garantir a inexistência de prioridades sem respaldo legal ou desprovidas de conexão material directa com o factor de segregação adoptado.

A exigência de instauração do devido procedimento legal para actuação estatal, pode ser observada em dupla vertente, em uma acepção inaugural como tida como formal, demanda o proceder em conformidade com regras procedimentais previamente estabelecidas[379], o dito devido procedimento legal[380] *strictu sensu*, numa outra dimensão, substantiva, tem a finalidade de protecção do conteúdo material dos direitos fundamentais[381].

Feitas as considerações pertinentes sobre o procedimento administrativo e o processo judicial, cabe agora entrar na análise da invalidade do acto administrativo que caracteriza a forma típica e comum mediante a qual a AP por meio de seus representantes legais expressa a sua vontade.

Esta vontade em diversas ocasiões encontra-se impregnada de deformidades que a maculam levando a lei a fixação do respectivo desvalor jurídico em função da maior ou menor gravidade da imperfeição patente no acto e é sobre isso que iremos discorrer nas linhas que se seguem.

---

377 **MACHADO, Costa**, organizador, e **FERRAZ, Anna Cândida da Cunha**, coordenadora, Constituição Federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo, 9.ª Edição, Barueri, SP: Manole, 2018, página 277.

378 **GÓES, Guilherme Sandoval**, Direito Constitucional Avançado, Rio de Janeiro: SESES, 2018, página 142.

379 **JÚNIOR, Dirley da Cunha**, e Novelino, Marcelo, Constituição federal para concursos, Doutrina, Jurisprudência e questões para concursos, 7.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2016, página 112.

380 **MENDES, Gilmar Ferreira,** e **BRANCO, Paulo Gustavo Gonet**, Curso de Direito Constitucional, 10.ª Edição, Revista e actualizada, São Paulo: Saraiva, 2015, páginas 546 e 547.

381 **AGRA, Walber de Moura,** Curso de Direito Constitucional, 9.ª Edição, Belo Horizonte: Fórum, 2018, página 260.

2.2.1. Invalidade do acto

Todo acto praticado em desconformidade ao estabelecido em lei acarreta a sua invalidade ou inutilidade.

É digno de nota frisar que a noção de invalidade deverá necessariamente partir do que se entenda por acto válido.

Acto válido "é o que está em conformidade com o ordenamento jurídico pois observou as exigências legais e infra legais impostas para queseja regularmente editado[382]".

Admitindo, que a noção de acto inválido, apresenta-se em contraposição a ideia de acto válido, pode-se dizer, que invalidade traduz uma concepção "antitética à de conformidade ao Direito[383]" e por esse motivo, invalidade consubstancia o desvalor jurídico que a lei cria em função da preterição das normas e princípios jurídicos na actuação do servidor público ou do órgão do Estado no exercício de tarefas administrativas, e aqui vale notar que a desvalorização abarca igualmente a actividade legislativa ou jurisprudencial, mas, o foco de nosso estudo é a actividade administrativa.

Em síntese lapidar, será inválida a lei quando dispuser em sentido contrário ao texto ápice, regendo certa matéria sem levar em consideração os parâmetros da competência objectiva instituídos na LF, constituindo exemplo disso, o Acórdão n.º 6/CC/2015, de 9 de Setembro, no qual se declara, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade da norma do n.º 2 do artigo 187, do Regulamento do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, aprovado pelo Decreto n.º 62/2009, de 8 de Setembro, com base na violação da norma constante no n.º 2 do artigo 84, da CRM, da norma do n.º 5 do artigo 12, do Regulamento de Previdência Social dos Funcionários e Agentes do Estado, aprovado pelo Decreto n.º 27/2010, de 12 de Agosto, com fundamento na violação das normas constantes nos artigos 35 e 57, da CRM, e o acto judicial será inválido nas circunstâncias onde se observa manifesta

[382] **ALEXANDRINO, Marcelo,** e **PAULO, Vicente,** Direito Administrativo Descomplicado, 25.ª Edição, Revista e actualizada, Editora Método, 2017, página 526.
[383] **MELLO, Celso António Bandeira de,** Curso de Direito Administrativo, 26.ª Edição, Revista e actualizada até a Emenda Constitucional 57, de 18.12.2008, Malheiros Editores, São Paulo, 2009, página 454.

contradição entre o sentido da decisão e seu fundamento, nos precisos termos em que estabelece a norma encerrada na alínea c), do n.º 1 do artigo 668 do CPC.

Compulsada a legislação administrativa vigente, observa-se que o legislador elencou quatro principais formas de invalidade, designadamente, a nulidade do acto cujo regime jurídica assenta na improdutividade jurídica desde à data em que se deu à sua produção, a inexistência jurídica, categoria cuja disciplina o legislador optou por remeter ao regime estabelecido para nulidade[384].

O acto praticado em contravenção à lei pode ainda ser anulável, isto é, transcorrido o prazo em lei criado de sua impugnação sem que haja contestação por quem lesado se sinta com o proceder específico da AP, torna-se plenamente válido à luz da ordem jurídica vigente e existem ainda os actos ineficazes, isto é, aqueles que não observaram os deveres inerentes ao dever de comunicação, quer isto dizer, o acto administrativo com eficácia externa somente inicia a produção de seus efeitos desde que se dê ciência ao cidadão directamente visado pela conduta[385].

Merece uma breve referência, a situação respeitante aos actos irregulares, ou seja, aqueles cuja produção encontra-se inquinada de erro simples[386] que não afecta a substância do acto. Em nossa lei, tal espécie de vícios leva a rectificação[387] atendendo a circunstância da presença em sua composição de lapso de escrito ou erro de cálculo passível de sanação, *v.g.*, o acto foi elaborado contendo menção de que o pagamento de ajudas de custo ao servidor deve-se ao facto de ter viajado em missão de serviço, porém, o valor retribuído ao agente corresponde efectivamente a 10 dias em que esteve fora do seu posto de trabalho, e indica-se 11 dias na ordem de pagamento, torna-se claro que não houve lesão ao erário público, em tal caso, pode-se corrigir ao registo erróneo do intervalo de tempo porque a substância da actividade desempenhada (viagem em missão de serviço) permanece imaculada, constatou-se leve gralha na formação do acto.

Outro exemplo que se pode assinalar, é a errada referência do nome do beneficiário de uma mudança de carreira que ao invés de escrever Moisés Valentim Elísio (nome fictício) colocou-se no título de provimento Elísio Valentim Moisés, porém, todos elementos constantes do processo, tais como bilhete de identidade,

---

[384] Artigo 133 da LFVAP, e n.º 1 do artigo 37 da LPPAC.
[385] Artigo 127 da LFVAP.
[386] **MAZZA, Alexandre**, Manual de Direito Administrativo, 2.ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2012, página 210.
[387] Artigo 142 da LFVAP.

certificado de habilitações literárias, número único de identificação tributária, referem-se a Moisés Valentim Elísio, é lícita a correcta alteração do nome no título de provimento para adequar ao verdadeiro nome do servidor titular do direito ao desenvolvimento profissional.

2.2.1.1 Anulação

Como se depreende do que permaneceu exposto em linhas anteriores, uma das formas de invalidade é a anulação, isto é, aqueles actos cujo vício patente neles se não foi invocado para sua expurgação da ordem jurídica dentro de um dado lapso de tempo, em regra, 90 dias[388]. Dispensando maior atenção ao regime da anulação, vê-se que o mesmo tem pontos comuns ao da nulidade[389], desde logo, avulta o facto da sua retirada do mundo jurídico ter efeitos *ex nunc*, isto é, decretada judicialmente a anulação do acto, suas consequências retroagem à data em que houve lugar a sua produção[390].

Parece-nos essencial ter presente que o acto anulável deve invariavelmente ser solicitado o seu desaparecimento da ordem jurídica vigente dentro do lapso de tempo acima aludido, sob cominação de manter-se perfeitamente válido. Assim, nas circunstâncias em que a lei fixa um certo período para exercício gracioso ou judicial de garantias com vista a eliminação do acto, cria um regime de aplicação exclusiva aos actos anuláveis, porquanto, ao acto nulo ou juridicamente inexistente jamais se aplica a competência do prazo.

Não é menos significativo, aliás, que o legislador conquanto estabeleça uma distinção no regime do acto anulável que o aparta nitidamente do acto nulo ou juridicamente inexistente, vezes há em que sagra "invalidades mistas[391]" nos quais se mesclam características da anulação e da nulidade[392], *v.g.*, onde se estabelece que a nulidade ou inexistência do acto pode ser reconhecida desde que suscitada pelo interessado dentro do prazo ordinário de prescrição da dívida tributária, isto é,

---

[388] N.º 2 do artigo 37 da LPPAC, e no n.º 2 do artigo 164 da LFVAP.
[389] **ANDRADE, José Carlos Vieira de**, Lições de Direito Administrativo, 5.ª Edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017, página 219.
[390] artigo 289 do CC.
[391] **ANDRADE, José Carlos Vieira de**, Lições de Direito Administrativo, 5.ª Edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017, página 217.
[392] N.º 4 do artigo 125 da LGT.

transcorridos dez anos contados à partir da data da constituição do crédito tributário reputado indevido pois de outro modo, não teria interesse em impugná-lo[393].

Do preceito citado, resulta claro a aproximação feita pelo legislador em sede de impugnação hierárquica na Administração Tributária do regime de anulação para os actos nulos ou juridicamente inexistentes, porquanto, regra geral, é "perpétuo[394]" o direito de oposição a tal espécie de actos.

Porém, ainda que ao nível doutrinário se faça uma destrinça regular há muito arraigada na consciência jurídica dos povos, basta uma palavra do legislador para tornar inútil todo acervo doutrinário construído ao longo dos tempos, e a situação em estudo, é prova inequívoca disso, pois, ao se criar um prazo para contestação ao acto nulo, sobre ele faz-se recair as regras da autoridade do prazo[395] para nulidade enquanto característica peculiar do acto anulável.

Fazendo incidir alguma luz sobre as invalidades mistas na ordem vigente, vale assinalar o regime prescrito no artigo 136 do CPP, onde se prevê a existência de nulidades dependentes de arguição, sendo certo que a nulidade amiúde não carece de arguição pelo interessado ou outro interveniente processual, *v.g.*, contra-interessado, MP ou assistente, cabe ao TA dela conhecer sempre que o processo forneça elementos que permitam ao juiz aferir a sua existência e haja naturalmente consequência para o pleito em apreço.

Em outras palavras, a nulidade é de ciência oficiosa, porém, a lei prevê a necessidade de invocação por quem se sinta lesado por actuação fora dos parâmetros legais da autoridade pública.

A invalidade mista é um regime especial no qual o legislador faz ponderação entre o valor justiça e o ideal da segurança jurídica, optando por dar prevalência ao princípio da segurança jurídica em detrimento da justiça, considerando que o prazo de impugnação definido em lei no silêncio dos textos normativos quanto ao seu tipo, tem-se como de caducidade[396] sendo consensual e pacífico entre a doutrina que

---

[393] Artigo 48 da LGT.
[394] **GODOY**, **Cláudio Luís Bueno de,** *etall,* Código civil comentado: doutrina e jurisprudência, coordenação Cezar Peluso, 12.ª Edição, revista e actualizada, Barueri SP, Manole, 2018, página 112.
[395] **JÚNIOR, Dirley da Cunha**, Curso de Direito Administrativo, 14.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015, página 52.
[396] N.º 2 do artigo 298 do CC.

representa a caducidade[397] manifestação do princípio da segurança jurídica[398] e "homenageia-se também a segurança social[399]".

Hans Kelsen[400] vai mais longe acentuando que "o princípio do Estado de direito é, no essencial, o princípio da segurança jurídica" e um bom parâmetro para aferir a sua relevância é a legalidade enquanto princípio orientador da actividade estatal constitui garantia[401]de capital importância para os cidadãos ao facultar-lhes o conhecimento prévio das normas jurídicas existentes, tornando possível ter uma consciência plausível do modo como vai desenvolver-se determinada actividade e assim prognosticar com necessária dose de certeza, o comportamento expectável dos órgãos estatais quando ocorram determinados pressupostos.

2.2.1.2. Ineficácia

Pode-se definir *"eficácia* como sendo a idoneidade que se reconhece ao acto administrativo para produzir seus efeitos específicos[402]", significa dizer que "o plano da eficácia está relacionado com a aptidão do acto para produzir efeitos jurídicos[403]" ou então, de forma concisa: "é a aptidão do facto jurídico de propagar os efeitos que lhe são próprios na ordem jurídica, em decorrência da causalidade normativa[404]".

É a eficácia uma noção a propósito da qual nota-se convergência entre os doutrinadores do direito, encontrando-se eco de tal harmonia nas obras de Odete

---

397 **MELLO, Celso António Bandeira de,** Curso de Direito Administrativo, 26.ª Edição, Revista e actualizada até a Emenda Constitucional 57, de 18.12.2008, Malheiros Editores, São Paulo, 2009, página 469.
398 **ARTUCE, Flávio**, Direito Civil – Lei de Introdução e parte geral, 13.ª Edição, revista, actualizada e ampliada, Rio de Janeiro: Forense, 2017, página 406.
399 **FRANCESCHET, Júlio César,** e **INÁCIO, Wagner**, Direito Civil, Parte Geral, 2.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015, página 171.
400 **KELSEN**, **Hans,** Teoria Pura do Direito, tradução de João Baptista Machado, Martins Fontes, São Paulo, 1999, página 176.
401 **CARVALHO**, **Matheus**, Manual de Direito Administrativo, 2ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015, página 62.
402 **MEIRELLES, Hely Lopes**, e **FILHO, José Emmanuel Burle**, Direito Administrativo Brasileiro, 42.ª Edição, actualizada até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015, São Paulo: Malheiros, 2016**,** página 183.
403 **MAZZA**, **Alexandre,** Manual de Direito Administrativo, 2ª Edição, São Paulo, Saraiva, 2012, páginas 85 e 86.
404 **CARVALHO, Aurora Tomazini de,** Teoria Geral do Direito, o Construtivismo Lógico -Semântico, PUC/SP, 2009, página 515.

Medauar[405], José dos Santos Carvalho Filho[406], Cyonil Borges e Adriel Sá[407]. Aderindo tais instruções, desnecessário se torna tecer considerações adicionais em torno desse tópico.

À semelhança da técnica usada ao falar das noções de validade e invalidade, igualmente faremos similar exercício para o tratamento epistemológico do instituto da ineficácia. Emprestando nossa aquiescência a proposição de que consiste a ineficácia na aptidão reconhecida para desencadear suas consequências no mundo jurídico, e por extensão na arena empírica, pode-se, com segurança, instituir que será o acto jurídico ineficaz, categoria ampla que engloba o acto administrativo, quando não preenche as exigências legalmente estabelecidas para surtir resultados para os destinatários do acto expedido pelo órgão público.

Alguns exemplos irão tornar de fácil compreensão o que se disse.

Sabe-se que o agir específico da AP no dominio relacional da sua actividade, há três procedimentos frequentemente empregues no exercício de suas tarefas para manifestar a sua vontade, nomeadamente, recrutamento e selecção de pessoal, contratação de obras públicas, aquisição de bens e prestação de serviços, e por fim, processo disciplinar[408].

Em todos eles, o procedimento instaurado é o antecedente lógico[409] da produção do acto final e este para ciência dos interessados deverá infalivelmente ser amplamente divulgado em respeito ao pórtico da transparência[410], permitindo o controlo interno, hierárquico e social da actuação estatal através da publicidade da pretensão do ente público[411].

Ressalte-se ainda que o compromisso de disseminação do intento por parte da entidade pública está calcado na ideia nevrálgica de que a coisa pública é de todos e em vista disso, os cidadãos, titulares directos por participarem activamente na sua

---

[405] **MEDAUAR, Odete**, Direito Administrativo moderno, 21.ª Edição, Belo Horizonte: Fórum, 2018, página 139.

[406] **FILHO, José Dos Santos Carvalho**, Manual de Direito Administrativo, Revista, ampliada e actualizada até 31.12.2014, 28.ª Edição, São Paulo, Editora Atlas S.A, 2015, página 128.

[407] **BORGES, Cyonil**, e **SÁ, Adriel**, Manual de Direito Administrativo Facilitado, 2.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Salvador: Juspodivm, 2017, página 187.

[408]**CAETANO, Marcello,** Manual de Direito Administrativo, Volume II, 10.ª Reimpressão, Almedina. Coimbra, 2010, páginas 1292 a 1305.

[409]**MEIRELLES, Hely Lopes**, e **BURLE FILHO, José Emmanuel**, Direito Administrativo Brasileiro, 42.ª Edição, actualizada até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015, São Paulo: Malheiros, 2016, página 307.

[410]Artigo 29 da LBOFAP

[411] **OLIVEIRA, Regis Fernandes de**, Curso de Direito Financeiro, 3.ª Edição, revista e actualizada, Editora Revista dos Tribunais, 2010, página 114.

aquisição mediante pagamento de impostos, devem ter conhecimento sobre o modo como são geridos seus interesses, por conta disso, com inteira razão, pode-se dizer que na real busca pelo interesse público, é funcionalmente imprescindível o princípio da transparência[412], o qual sofre refreamento em determinadas situações, sendo restrita ao interessado e seus representantes legais[413], assim sucede no âmbito do processo disciplinar, só admitindo-se a propagação de sua abertura e instauração quando seja incerto o paradeiro do presumível infractor, circunstância em que é lícita ao órgão difundir na imprensa[414], jornais de maior circulação e rádio, a convocação do arguido para vir apresentar a sua versão dos factos que impendem sobre a sua conduta funcional.

É na publicidade da actividade pública que os indivíduos tem a sua maior arma[415] para exercer o poder de supervisão da AP pelos cidadãos[416].

Em conformidade com esta mesma ideia, resulta evidente que o dever de dar ampla publicidade a actividade administrativa trata-se de um dos meios tendentes a viabilizar o controlo popular sobre a coisa pública, corolário da cidadania.

Neste sentido, publicidade é meio de protecção de direitos[417], além de reforçar o princípio da ampla defesa, quando for necessário obter uma determinada informação na posse do ente pública reputada essencial para quem esteja litigando com a AP[418] e não é demais notar que a publicidade da conduta administrativa é o veículo que permite ao interessado exercer o seu direito fundamental de defesa, por essa característica, em algumas situações, a ausência de publicidade do acto, pode conduzir a outra forma de invalidade para além da simples ineficácia, e aqui há necessariamente de considerar-se a publicidade, resultado natural do princípio da transparência como manifestação do direito fundamental à informação[419].

---

[412] **TORRES, Ricardo Lobo, KATAOKA, Eduardo Takemi,** e **GALDINO, Flávio**, Dicionário de princípios jurídicos, Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, página 380.
[413] **AMADO, Frederico**, Curso de Direito e Processo Previdenciário, 9.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Salvador: Editora Juspodivm, 2017, página 1044.
[414] N.º 3 do artigo 134 do EGFAE, aprovado pela Lei n.º 4/2022, de 11 de Fevereiro.
[415] **BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola**, e PASQUINO**, Gianfranco**, Dicionário de Política, tradução de **Carmen C, Varriale***etall*.; coordenador de tradução **João Ferreira**; revisão geral **João Ferreira** e **Luís Guerreiro Pinto Cacais.** Volume 1, 11.ª Edição, Editora Universidade de Brasília, 1998, página 362.
[416]Artigo 11 da LBOFAP.
[417]**MOTA, Maurício,** e **KLOH, Gustavo**, Transformações contemporâneas do direito das obrigações, Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, página 559.
[418] **PAULO, Vicente,** e **ALEXANDRINO, Marcelo,** Direito Constitucional Descomplicado, 7.ª Edição, Revista e actualizada, Editora Método, 2011, página 156.
[419] Artigo 48 da CRM.

Tenha-se presente a valiosa lição de Vicente Paulo eMarcelo Alexandrino acerca do tópico:

> "Parece-nos muito difícil defender, por exemplo, que uma instrução normativa da Secretaria da Receita Federal do Brasil que estabeleça requisitos que os contribuintes necessitem atender a fim de poderem fruir determinada isenção, ou um acto administrativo de nomeação de aprovados em um concurso público para um cargo efectivo, enquanto ainda se encontrem, literalmente, na gaveta da autoridade competente, já estejam perfeitos (concluídos). Basta pensar que, antes da publicação, não seria nem mesmo possível provar que esses actos já existissem. Ou, ainda, ponderar que, enquanto não publicado o acto, não é possível cogitar a utilização de instrumento de controlo algum que estivesse apto a provocar a verificação da sua validade. Enfim, teríamos que admitir que o acto é perfeito (concluído) e válido, mas que é impossível comprovar a sua existência e verificar a sua validade![420]"

À sombra dessa ideia é que se afirma a possibilidade de nulidade do acto sujeito legalmente a publicidade e em nossa ordem jurídica, existe disposição legal corroborando o que dissemos[421], estabelecendo a nulidade do processo penal a partir do despacho de pronúncia caso não seja observada a sua natureza pública, isto é, tornar de domínio geral da colectividade o seu percurso.

Releva também a publicidade para os tratados internacionais, vedando a celebração de compromissos secretos, prática antes adoptada e que não só gerou consequências deletérias na sociedade internacional assim como não se coaduna com o espírito democrático[422].

Não é difícil compreender a viabilidade da nulidade do acto expedido pela AP em desacato as normas de publicidade, desde logo, cabe referir a notificação em processo disciplinar, está incorporada entre as fases do processo[423] com parca disciplina acerca das regras subjacentes ao dever de cientificação ao interessado.

Quando assim sucede, recorre-se ao regime jurídico geral instituído pela LFVAP.

---

[420] **ALEXANDRINO, Marcelo,** e **PAULO, Vicente,** Direito Administrativo Descomplicado, 25.ª Edição, Revista e actualizada, Editora Método, 2017, página 244.
[421]N.º 1 do artigo 96 do CP.
[422] **PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves**, Direito Internacional Público e Privado: Incluindo noções de Direitos Humanos e Direito Comunitário, 9.ª Edição, revista, actualizada e ampliada, Salvador: Editora Juspodivm, 2017, página 107.
[423]Alínea i), do n.º 1 do artigo 138 do EGFAE.

No artigo 74 da citada lei, prevê-se que salvo disposição especial, o prazo de notificação é de oito dias, naturalmente que contados desde à data de produção do mesmo, por isso, se o órgão deixar inadvertidamente decorrer aquele interstício temporal sem cumprir a correspondente incumbência de notificar ao destinatário da informação, extingue-se o direito de praticar o acto por virtude de serem aplicáveis ao prazo de notificação, as regras da caducidade[424], isto significa reconhecer a importância da força cogente do princípio da segurança jurídica[425], o qual impõe limites instransponíveis ao exercício do poder sancionatório estatal sob o signo do tempo[426], e tanto é assim que à luz do previsto no artigo 90 da LFVAP a caducidade passou a ser do conhecimento oficioso dos órgãos e servidores da AP igualmente ao que sucede na actuação jurisdicional[427].

2.2.1.3 Inexistência

O tópico da inexistência jurídica é dos mais complexos de análise em Direito, decorrendo a primeira dificuldade do próprio termo, falar de inexistência é abordar algo cuja comprovação material suscita dúvidas de grande vulto, seu estudo inicial é atribuído a Karl Zacharie[428] ao opinar sobre o CC Civil francês. A pesquisa do acto inexistente partiu do Direito Privado e mais tarde estendeu-se ao Direito Público, onde procuraremos esclarecer as suas características.

Pense-se na questão de crédito, se alguém se arroga o direito a receber de outrem certo valor, tal exigência pressupõe a constituição de uma relação jurídica creditícia, se se notar que nunca ocorreu no mundo empírico a celebração de tal negócio jurídico, resta claro a circunstância de um liame inexistente, onde constata-se nitidamente que há convergência entre o que se compreende por inexistência factual (ausência do ajuste creditício) e inexistência jurídica (direito a recepção do

[424]N.º 2 do artigo 298 do CC.
[425]**SILVA, Almiro do Couto e,** Conceitos Fundamentais do Direito no Estado Constitucional, Malheiros Editores, 2015, página 102.
[426]**CUNHA JÚNIOR, Dirley da**, Curso de Direito Administrativo, 14.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015, página 79.
[427] Artigo 333 do CC.
[428] **GAGLIANO, Pablo Stolze,** e **FILHO, Rodolfo Pamplona**, Novo Curso de Direito Civil, Volume 1: Parte Geral, 14.ª Edição, revista, actualizada e ampliada, São Paulo: Saraiva, 2012, página 201.

valor creditício), dizer isto, é postular que o negócio creditício não se presume, pelo contrário, exige sempre a redução a escrito para sua comprovação[429].

E em Direito Administrativo, como se passam as coisas atinentes aos actos juridicamente inexistentes? O que ressalta a vista sobre a matéria é que o legislador pátrio não tratou de reger o assunto convenientemente, isto é, colocando um regime típico do acto juridicamente inexistente, no mais, concebeu similaridade entre esta figura e o acto nulo quanto aos efeitos.

Na arguta observação de Sílvio Venosa, declarar que um acto é nulo ou inexistente é, sob todos os pontos, a mesma coisa[430], mas, não é essa de qualquer modo, a boa doutrina, haja vista que o primeiro plano lógico sobre o qual o acto é visto, é o da existência[431] e se lhe faltarem elementos que tornem possível catalogá-lo como acto real tem-se por inexistente, já o acto nulo está em dissonância com a ordem vigente, sobretudo, os preceitos de ordem pública, logo, o acto juridicamente inexistente traduz comportamento não recepcionado pelo direito enquanto o acto nulo mantém-se perfeitamente hígido no ordenamento e se não houver lugar a sua retirada pelos meios jurisdicionais ou graciosos, poderá eventualmente ficar no mundo jurídico por tempo indefinido ou até mesmo exaurir por pleno seus efeitos.

O acto juridicamente inexistente entre nós,é insusceptível de ser aproveitado mediante reforma, conversão ou ratificação, o seu regime de impugnação quer em juízo quer graciosamente não se subordina ao poder de prazo, pode suceder a todo tempo[432].

Noutras disposições leigais, constata-se a miscigenação das circunstâncias determinantes da nulidade e da inexistência jurídica.

Acto administrativo juridicamente inexistente, é aquele que na sua expedição preteriu na totalidade os elementos essenciais de procedimento, ou então normas de incidência tributária ou as regras sobre o conteúdo de benefícios fiscais[433].

Conquanto assim se ache estabelecido na citada lei, criando a postergação de elementos essenciais do procedimento, a inexistência jurídica do acto final, de

---

[429] **GODOY**, **Cláudio Luís Bueno de,** *etall,* Código civil comentado: doutrina e jurisprudência, coordenação Cezar Peluso, 12.ª Edição, revista e actualizada, Barueri SP, Manole, 2018, página 191.
[430]**DIAS, Maria Berenice,** Manual de Direito das Famílias, 4.ª Edição, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, página 288.
[431] **MAZZA, Alexandre**, Manual de Direito Administrativo, 2.ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2012, página 199.
[432] Artigo 133 da LFVAP, no n.º 1 do artigo 37 da LPPAC.
[433] N.º 3 do artigo 125 da LGT.

maneira diversas e preconiza originando a preterição de componentes substanciais na produção do acto dita a nulidade[434].

Outro caso em que a lei empresta tratamento idêntico para inexistência e nulidade é a falha na observação das regras de competência em que o casamento celebrado por quem não possui competência funcional gera inexistência[435] enquanto noutra lei no, tal imperfeição conduz a nulidade do acto[436],mas, ressalve-se que em qualquer das circunstâncias, e atento a assimetria da denominação, não se alteram os efeitos, são sempre actos que cedem a regra de improdutividade jurídica desde à data de sua criação.

A ausência de elementos essenciais, é ainda posta pelo legislador como um estorvo de forma e como tal fonte de anulação do acto[437]. Uma autêntica amálgama de resultados díspares para mesma deformidade em clara afronta ao princípio da coerência que representa ideal de soluções normativas idênticas para situações análogas.

Feita a perscrutação legal e assente a divergência de efeitos do acto jurídico inexistente, cabe então assinalar as situações concretas que levam a tal resultado e em vista disso, olhar mais de perto os casos geradores de inexistência. Há quem observe no sentido de que a inexistência em si "diz respeito à faltade elementos fundamentais.

Por isso, o facto inexistente é o não-facto, o nada jurídico[438]", numa visão mais radical, Aurora Tomazini de Carvalho confirma esta opinião ao dizer que "os actos inexistentes estão fora do direito, não tem relevância jurídica justamente por não serem fundados pela linguagem própria do direito[439]" e existe quem contempla as coisas de modo diverso assinalando que "em que pese não ser outra coisa senão mero facto social dissimulado, o acto existe fenomenalmente, sendo perceptível na vida física, a sua presença é detectável no tempo e espaço[440]".

---

[434] N.º 1 do artigo 129 da LFVAP.
[435] Alínea a), do artigo 55 da Lei n.º 22/2019, de 11 de Dezembro
[436] N.º 1 do artigo 35 da LPPAC.
[437] Alínea b), do artigo 34 da LPPAC.
[438] **FARIAS, Cristiano Chaves de,** e **ROSENVALD, Nelson**, Curso de Direito Civil: Parte Geral e LINDB, 15.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Salvador: Editora JusPodivm, 2017, página 596.
[439] **CARVALHO, Aurora Tomazini de,** Teoria Geral do Direito, o Construtivismo Lógico-Semântico, PUC/SP, 2009, página 516.
[440] **MAZZA, Alexandre**, Manual de Direito Administrativo, 2.ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2012, página 199.

O professor Celso António Bandeira de Mello, ao discorrer sobre o assunto, identifica como exemplos típicos de actos inexistentes: “as instruções baixadas por autoridade policial para que subordinados torturem presos, autorização para que os agentes administrativos saqueiem estabelecimentos dos devedores do Fisco[441]”.

Nas situações enumeradas pelo mencionado autor, o enfoque é colocado na permissão para prática de crimes por agentes públicos, condutas atentatórias dos imperativos de um Estado de Direito Democrático, pois, como se sabe, a prova que se obtém através da tortura é nula[442] e igualmente em circunstância alguma, existe odever de acatar uma ordem do superior hierárquico cujo cumprimento configure a realização de ilícito criminal[443].

A instituição da nulidade para prova obtida mediante tortura é plausível de todo, vez que o Estado de Direito Democrático pressupõe a aquisição de elementos probatórios bastantes para revelar o cometimento de um ilícito, isso em qualquer vertente, criminal, civil ou administrativa, recorrendo-se a meios legítimos e não se compagina com ordens que impliquem a prática de crimes, porque o Estado jamais pode ser tido como uma associação com fins marcadamente contrários ao quadro jurídico vigente.

O Estado considera-se de direito, atributo que envolve o reconhecimento de uma actuação desenvolvida com respaldo em lei amplamente considerada.

Pese embora parte da doutrina inclina-se em considerar o acto juridicamente inexistente como algo fora do mundo jurídico, o próprio facto do legislador ordinário ter colocado expressamente em lei esta categoria de invalidade, prova de maneira irrecusável a sua pertinência para o Direito. O legislador constituinte igualmente vem reforçar a hipótese de pertença ao mundo jurídico do acto inexistente ao consagrar essa forma de inaptidão do acto de dissolução da AR pelo Chefe do Estado quando ocorra durante o período do estado de sítio ou de emergência, na sua vigência e até ao sexagésimo dia posterior a sua cessação[444], por conseguinte, entre nós, o acto juridicamente inexistente é parte integrante da ordem diante da expressa previsão da lei máxima e nas demais leis existentes.

---

[441] **MELLO, Celso António Bandeira de, Curso de** Direito Administrativo, 26.ª Edição, Revista e actualizada até a Emenda Constitucional 57, de 18.12.2008, Malheiros Editores, São Paulo, 2009, página 470.
[442] N.º 3 do artigo 65 da LF.
[443] N.º 2 do artigo 251 da CRM.
[444] N.º 2 do artigo 188 da CRM.

Como ficou saliente em linhas anteriores, o legislador lista apertados casos em que o comportamento do órgão ou servidor leva a inexistência, daí que cumpre socorrermo-nos da doutrina para identificação dos casos determinantes do defeito de inexistência jurídica. Ao puxar apenas as lições dos cultores de direito, poder-se-ia pronunciar que são actos juridicamente inexistentes: "autorização para abrir casa de prostituição, determinação do delegado para o policial espancar um preso[445]"; "o acto que não se origina do agente da AP[446]"; "no direito sancionatório punitivo pena prescrita é o mesmo que inexistência de pena[447]"; "usurpação de função[448]";"as condições impossíveis, quando resolutivas[449]"; "licença concedida para venda de entorpecentes[450]".

Dos exemplos garimpados na doutrina, fácil é depreender que inexiste o acto quando tenha aparência de direito, isto significa estarmos em presença de mácula tão grave cujo reconhecimento jurídico tem-se por impróprio ou inconveniente senão mesmo impossível, pois, o acto de casamento lavrado por autoridade desprovida de competência funcional para o efeito, *v.g.*, matrimónio celebrado por Delegado Provincial da Administração Nacional de Estradas ou do INSS, órgãos cuja área de actuação não possui qualquer conexão material directa com questões de ordem civil adstritas ao Direito Familiar, nunca poderá ser tido como acto válido ou real, tendo em linha de conta a ausência de um elemento determinante de apta manifestação de vontade do ente estatal, qual seja, a investidura em funções de conservador civil, de igual modo, valem as razões aqui apontadas para ter-se a usurpação de funções como acto inexistente, pois, o usurpador jamais obteve regularmente a qualidade de funcionário ou agente do Estado, limita-se tão-só em adquirir o atributo de servidor público através de condutas ardilosas e manhosas, inaceitáveis pelo direito e admitir a sua permanência como real para o direito, é desvirtuar esse sagrado instituto[451].

---

[445] **JÚNIOR, Dirley da Cunha**, Curso de Direito Administrativo, 14.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015, página 130.
[446] **FILHO, José Dos Santos Carvalho**, Manual de Direito Administrativo, Revista, ampliada e actualizada até 31.12.2014, 28.ª Edição, São Paulo, Editora Atlas S.A, 2015, página 130.
[447] **SOUZA, Salmon Carvalho de**, Direito Administrativo Disciplinar Federal (Direito Material e Processual), 1ª Edição, 2020, página 139.
[448] **BORTOLETO, Leandro**, Direito Administrativo, para os concursos de analista, 4.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015, página 372.
[449] **LEITE, Carlos Henrique Bezerra**, Curso de Direito do Trabalho, 8.ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2017, página 366.
[450] **NETO, Fernando Ferreira Baltar,** e **TORRES, Ronny Charles Lopes de**, Direito Administrativo, 8.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2018, página 211.
[451] **NINO, Carlos Santiago**, Introdução à Análise do Direito, Tradução de Elza Maria Gasparotto, revisão da Tradução Denise Matos Marino, São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010, página 22.

A prescrição volta-se para tutelar o valor segurança jurídica, daí que a pena e o correlato direito de sancionar o prevaricador da ordem vigente possuem fronteira no plano temporal como forma de assegurar aos cidadãos, o direito essencial ao sossego, pacificação e estabilidade, ditames inerentes ao princípio da segurança jurídica[452], e é mesmo em reconhecimento dos imperativos mencionados que não se pode ficar a espera de uma decisão punitiva *ed eternum*, o decurso do tempo influi decisivamente no poder disciplinar consolidando as relações constituídas sob a sua égide, por isso, hoje mais do que nunca a celeridade no procedimento (em qualquer de suas espécies) transformou-se em verdadeiro princípio basilar da acção administrativa, ensejando sua postergação ilegal, responsabilização ao servidor inadimplente do dever de rapidez na tramitação processual[453].

Merece igualmente relevo, destacar que inexiste juridicamente a concessão de licença para exercício de uma actividade transgressora dos valores encarecidos pela ordem pública, sobretudo, os bons costumes e isso tanto é assim derivando daí a inexistência jurídica da autorização para abertura de instituição cuja finalidade seja a venda de entorpecentes.

Trata-se de substâncias inibidoras do exercício das funções psicomotoras do indivíduo, prejudicando a sua saúde, pondo em risco a vida do consumidor delas, por sinal considerada pelos serviços de administração de saúde como nosso maior valor.

É causa geradora de inexistência jurídica, a autorização para abrir e explorar uma casa de prostituição porque a mulher quando gerada pelo Criador destinava-se e continua tendo essa finalidade: servir de companheira ao homem na busca de felicidade, gáudio e uma existência condigna, por isso que em diversos trechos das sagradas escrituras se afirma vivamente que o homem e a mulher sairão da casa de seus pais e juntos construirão uma família[454] (Génesis 2:21 -24;Mateus 19:5; Marcos 10:1-12; Coríntios 6:15-17; Efésios 5:28-33; Colossenses 3:14-15).

O direito não ficou indiferente ao valor da família ao dispor no n.º 1 do artigo 119 da LF que “é o elemento fundamental e a célula base de toda a sociedade”.

O facto de o constituinte ter estabelecido a igualdade entre homem e mulher, traduz reconhecimento expresso da dignidade humana como alicerce axiológico da

---

[452] **TAVARES, André Ramos**, Curso de Direito Constitucional, 15.ª Edição, Revista e actualizada, São Paulo: Saraiva, 2017, páginas 765 a 766.
[453] Artigo 64 da LFVAP, e n.º 3 do artigo 23 da LPP.
[454] **BÍBLIA SAGRADA,** 6.ª Edição, Difusora Bíblica, 1.ª reimpressão, 2017, páginas 27, 1600, 1646, 1870, 1921 e 1935.

ordem jurídica e a possibilidade de se permitir a abertura e ulterior exploração de uma casa de prostituição vai justamente em contramão aos imperativos da dignidade humana que teve em Kant[455] um dos notáveis precursores defendendo energicamente que o ser humano não deve ser usado como objecto, mas, como um fim em si mesmo

Por isso, o homem deve escusar-se de contemplar a mulher como alvo de sua exclusiva satisfação sexual (objecto) e respeitá-la na sua plenitude, isto é, como companheira cuja condição em que se encontra implica necessariamente o apreço como parceira de capital interesse para prossecução do seu projecto de vida (fim) e daqui provém a afirmação de que o desdém à mulher procurando transformá-la em simples corpo para acudir a apetências carnais, atenta frontalmente aos postulados fundamentais da ordem vigente, especialmente, a dignidade da pessoa humana[456], sendo perfeitamente compreensível a atribuição do desvalor jurídico da inexistência para acto que permita conduta de tão grave repúdio moral.

É na valiosa prelecção de Kant onde se tiram os sustentáculos para rechaçar toda e qualquer espécie de coisificação e instrumentalização do ser humano[457], como se deu com a escravatura[458], prática cruel e abominável.

2.2.1.4 Nulidade

O acto administrativo considera-se nulo quando faltar-lhe qualquer dos seus elementos constitutivos essenciais ou então, vem a nulidade do acto de combinação expressa em lei[459].

Daqui resulta evidente a existência de um sistema dual alusivo a nulidade, ausência de elementos constitutivos essenciais e cominação expressa, no caso de declaração dessa pena na lei reguladora de matéria administrativa.

---

[455] **SARMENTO, Daniel**, Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajectórias e metodologia, Belo Horizonte: Fórum, 2016, páginas 106 a 109.
[456] **PATTO, Pedro Vaz**, No Cruzamento do Direito e da Ética, Almedina, 2008, página 211.
[457] **SARLET, Ingo Wolfgang**, Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988, 4.ª Edição, Revista e actualizada, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2006, página 36.
[458] **BRAZ, Jacqueline Mayer da Costa Ude**, Teoria geral do direito constitucional, Londrina: Editora e Distribuidora Educacional S.A., 2016, página 232.
[459] N.º 1 do artigo 129 da LFVAP.

O acto nulo reveste-se de características peculiares, destacando-se o facto de ser absoluto[460], pois, qualquer interessado[461] é parte legítima com prerrogativa de accionar o judiciário visando a sua retirada do mundo jurídico por violar valores da ordem pública, o defeito patente no acto configura vício insanável[462] tornando-se dessa forma insusceptível de ser transformado em válido[463].Não é, por via da regra, produtor de qualquer efeito jurídico[464], pela óbvia razão de que não se pode adquirir direitos contra lei[465], a sua impugnação perante a própria AP ou no poder judicial é perpétua[466]não incidindo sobre o acto nulo as regras da caducidade ou prescrição determinantes da limitação temporal do exercício de reivindicação da nulidade do acto.

É assim, de todo interesse, salientar que embora nulo o acto desde à data de sua expedição, a visão apocalíptica[467] do acto nulo sofre mitigação actualmente ao se reconhecer a preservação de efeitos nas situações em que o destinatário da conduta administrativa actue de boa-fé[468] no caso concreto.

Seria o caso de um servidor público investido em suas funções sem prévia aprovação em concurso exactamente como dita a lei. Ora, dúvidas inexistem quanto a nulidade do provimento vez que o ingresso para desempenhar tarefas no aparelho do Estado depende de participação e ulterior aprovação em certame especialmente aberto para o efeito com desígnio de obter indivíduos dotados das mais elevadas aptidões morais e técnico-profissionais para que dessa forma se alcance rendimento

---

460 **MEDAUAR, Odete**, Direito Administrativo moderno, 21.ª Edição, Belo Horizonte: Fórum, 2018, página 150.
461 **GODOY, Cláudio Lufa Bueno de**, *etall,* Código Civil Comentado: Doutrina e Jurisprudência, 12.ª Edição, Revista e actualizada, Barueri (SP), 2018, página 112.
462 **NETO, Fernando Ferreira Baltar,** e **TORRES, Ronny Charles Lopes de,** Direito Administrativo,8.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, Editora Juspodivm, 2018, página 208.
463 **MAZZA, Alexandre**, Manual de Direito Administrativo, 2.ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2012, página 210.
464 **BORGES, Cyonil**, e **SÁ, Adriel**, Manual de Direito Administrativo Facilitado, 2.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Salvador: Juspodivm, 2017, página 229.
465 **MEIRELLES, Hely Lopes**, e **FILHO, José Emmanuel Burle**, Direito Administrativo Brasileiro, 42.ª Edição, actualizada até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015, São Paulo: Malheiros, 2016, página 198.
466 **ASCENSÃO, José de Oliveira**, O Direito, Introdução e Teoria Geral, 13.ª Edição Refundida, Almedina, Março de 2005, página 78.
467 **ANDRADE, José Carlos Vieira de**, Lições de Direito Administrativo, 5.ª Edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017, página 229.
468 **ALEXANDRINO, Marcelo,** e **PAULO, Vicente,** Direito Administrativo Descomplicado, 25.ª Edição, Revista e actualizada, Editora Método, 2017, página 527.

funcional eficiente[469], dando assim vazão aos requisitos de capacidade e mérito dos interessados[470].

Admita-se, a hipótese, do agente ter exercido por 3 anos funções no aparelho do Estado e lavrado, no desempenho de suas tarefas, várias certidões de quitação com a Fazenda Pública. Se os beneficiários das certidões desconheciam a mácula do vínculo jurídico-laboral do emitente, estas produzem normalmente os efeitos que se lhe reconhecem imperando razões de boa-fé para que assim seja.

Nosso ordenamento abraçou a doutrina da mitigação dos efeitos perniciosos adstritos a severidade do regime da nulidade de tal sorte que hoje é possível em sede de Direito Administrativo, salvaguardar determinados resultados levando em conta, os princípios gerais do direito[471]. No domínio da contratação laboral para o Estado, quando não se observe os procedimentos concursais, o provimento é nulo, mas, há ainda reconhecimento expresso da preservação de algumas consequências no vínculo jurídico-laboral irregular do cidadão com a AP, avultando-se o direito à percepção de vencimentos pelo período de efectiva duração do ajuste Estado, é o que se retira do regime legal de protecção da boa-fé em Direito Público[472].

Não pode deixar de ferir a nossa atenção, o facto de a teoria das invalidades ter o seu início no Direito Privado[473] onde ficou assente a dicotomia acto nulo e acto anulável cujo foco da divisão radica na preponderância de interesses. Dessa forma quando se mostre presente na realização da conduta a prevalência de interesses do indivíduo, constatando-se inaptidão causadora de deformidade no acto final, tem-se por anulável o comportamento, recaindo sobre o eventual lesado a legitimidade para arguir em juízo a anulação do respectivo negócio[474] e há nulidade quando viole-se norma imperativa, e por extensão, protectora de interesses públicos. Tal distinção jamais poderá surtir efeitos na seara administrativa de forma simplista, haja vista que

[469] **NEVES, Ana Fernanda**, O Recrutamento do Trabalhador Público, Edição: Provedor de Justiça – Divisão de Documentação, 2013, página 59
[470] Artigo 250 da LF.

[471] N.º 3 do artigo 130 da LFVAP.
[472] Artigo 26 do EGFAE.
[473] **CARVALHO FILHO, José dos Santos,** Manual de Direito Administrativo, Revista, ampliada e actualizada até 31.12.2014, 28.ª Edição, São Paulo, Editora Atlas S.A, 2015, página 156.
[474] **FRANCESCHET, Júlio César,** e **INÁCIO, Wagner**, Direito Civil, Parte Geral, 2.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015, página 162.

a AP em sua actuação, pauta pela observância do interesse público como seu objectivo último e essencial [475].

Em tal circunstância, todas as normas de Direito Administrativo direccionam-se para defesa concreta do interesse público, mas, ainda que assim seja, em certos casos, o legislador faz corresponder ao estorvo patente no acto, a consequência legal conducente a anulação[476]. Noutros, a nulidade da conduta[477].

Ao nosso ver, tal forma de invalidação em nada prejudica o interesse público, antes pelo contrário, na medida em que há vícios que não afectam a essência da actuação e aqui torna-se evidente a necessidade conservação do acto envolvendo este reconhecimento juízos de racionalidade e ponderação.

Em sentido adverso, sustenta-se a nulidade em virtude da presença de vício grave aferido com base na evidência olhada sob a lente do homem de normal diligência (razoabilidade). Isto posto, é altura de avançarmos de seguida expondo as modalidades em concreto da nulidade existente na ordem vigente.

2.2.3. Nulidade por ausência de elementos constitutivos essenciais

Para Ana Prata[478] discorrendo a propósito do tema, porém, numa vertente dirigida para o Direito Civil, afirma que compreende-se por requisitos essenciais do contrato, os estabelecidos em lei como de observância obrigatória na estipulação de determinada espécie de contratos, constituindo-se portanto, em exigências legais atinentes a validade do ajuste.

A sua explicação conquanto empregue em vertente civilística é amoldável perfeitamente ao Direito Administrativo, isto significa que sem o preenchimento dos elementos essenciais, o acto não têm condições de aptidão para se julgar válido nem pode atingir os fins planeados pelo órgão que o expediu. Em Moçambique, as imposições a que se encontra sujeito todo acto administrativo, estão consignadas no artigo 120 da LFVAP. Poder-se-á em decorrência dessa positivação, asseverar-se estarmos diante de redacção consagradora entre nós de elementos essenciais?

[475] N.º 2 do artigo 5 da LPP.
[476] Artigo 131 da LFVAP.
[477] N.º 1 do artigo 35 da LPPAC.

[478] **PRATA**, **Ana,** Dicionário Jurídico, Volume I, 5.ª Edição, 2011, página 584.

O citado preceito impõe menções obrigatórias que abarcam todo acto que tenha sido feito no exercício da função administrativa e se devem ser observadas infalivelmente, podemos com Diogo Freitas do Amaral[479], afirmar que compõem os elementos essenciais do acto, embora o citado autor não indique todos constantes da norma em comento, quedando-se pelos seguintes: a) indicação do autor do acto, b) do destinatário, c) conteúdo ou sentido da decisão, e d) ausência de assinatura do autor do acto como factores integrantes da conduta basilares, sem a presença dos quais, o acto não existe.

Marcello Caetano ao analisar a significação técnica de elementos essenciais, assevera que ao examinar a questão, importante faz-se ao intérprete não confundir elementos, requisitos e pressupostos. Elemento corresponde a algo ínsito no próprio acto e só através da abstracção se pode desagregar, o requisito é exigência legal que condiciona a validade ou eficácia do acto e aqui vale lembrar que a produção do acto pode depender de certas situações pressupostas na lei[480]. A doutrina brasileira adopta entendimento consensual sobre esta matéria ao catalogar como elementos essenciais ou requisitos de validade do acto, competência[481], forma[482], finalidade[483], motivo[484] e objecto[485].

Este entendimento é alicerçado com base na Lei da acção popular daquele País aprovada pela Lei n.º 4.717/65, de 29 de Junho. Embora se reconheça a discrepância de posicionamento entre os doutrinadores portugueses e brasileiros na definição dos elementos essenciais do acto, há pontos comuns, desde logo, o autor do acto deve ser citado de forma explícita em Portugal e por causa disso, Freitas do Amaral assinala essa exigência como primária, no Brasil, volta-se a investigação para a competência onde é indicada como requisito básico de validade do acto e na circunstância de o agente praticar o acto sem que tenha poder legal para manifestar

---

[479] **AMARAL**, **Diogo Freitas do,** Curso de Direito Administrativo, 2.ª Edição, Volume II, Lisboa, 2012, página 280.
[480] **CAETANO, Marcello,** Manual de Direito Administrativo, Volume I, 10.ª Reimpressão, Almedina, Coimbra, 2010, página 429.
[481] **MAZZA, Alexandre**, Manual de Direito Administrativo, 2.ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2012, páginas 205 a 209.
[482] **BORTOLETO, Leandro**, Direito Administrativo, para os concursos de analista, 4.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015, página 371.
[483] **NETO, Fernando Ferreira Baltar,** e **TORRES, Ronny Charles Lopes de,** Direito Administrativo, 8.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2018, páginas 187 a 197.
[484] **JÚNIOR, Dirley da Cunha**, Curso de Direito Administrativo, 14.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015, páginas 110 a 115.
[485] **MEDAUAR, Odete**, Direito Administrativo Moderno, 21.ª Edição, Belo Horizonte: Fórum, 2018, páginas 134 a 137.

validamente a vontade da AP, submete-se a invalidação por faltar-lhe a condição básica que legitima a sua actuação[486].

O facto curioso é que o órgão da AP assinalado inevitavelmente deverá ser competente e a qualificação dessa exigência como crucial decorre da necessidade de contrastar-se a habilitação legal para execução de tarefas que tenha realizado, em Moçambique, a lei determina que assegure-se previamente à prática do acto, a confrontação com o texto normativo para garantir que detém poder funcional em lei atribuído para expedir o acto[487].

Ainda que haja divergência no enquadramento doutrinal entre autores lusos e brasileiros do que se deva alcançar por elemento essencial do acto, temos de convir que há aspectos próprios do acto administrativo descritos na doutrina quer de uns quer de outros, sobre os quais, nota-se confluência. Assim, o que Marcello Caetano classifica como pressuposto de actuação, a ocorrência de determinados factos que impelem a realização do procedimento num certo sentido, no Brasil, tal pressuposto assume a designação de motivo[488] e em qualquer dos casos, o importante a reter é que ocorrência do facto determina a produção do acto, havendo coincidência no posicionamento doutrinário no que tange a função do pressuposto embora adoptem os cultores de direito terminologia diversa.

O que se chama de motivo ou pressuposto é um evento do mundo empírico que dita a aplicação decerto preceito, *v.g.*, o cometimento de um ilícito funcional dá lugar a instauração de processo disciplinar, a necessidade de carros para assegurar o funcionamento de determinada instituição, impulsiona a abertura do procedimento pré-contratual para satisfação dessa falta, o pedido formulado pelo interessado para construção de uma moradia particular de qualquer tipo, desencadeia o início do processo de atribuição do direito de uso e aproveitamento de terra ao cidadão pelo ente responsável pela concessão do direito, o nascimento do filho do servidor público autoriza o gozo da licença de paternidade e a lista de situações é infindável, e justifica-se que paremos por aqui cientes de que o essencial ficou assente.

---

[486] **MEIRELLES, Hely Lopes**, e **FILHO, José Emmanuel Burle**, Direito Administrativo Brasileiro, 42.ª Edição, actualizada até a Emenda Constitucional 90, de 15.09.2015, São Paulo: Malheiros, 2016, página 175.

[487] Artigo 40 da LFVAP.

[488] **CARVALHO**, **Matheus**, Manual de Direito Administrativo, 2.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivum, 2015, páginas 255 a 261.

Em Moçambique e para isso, partindo da literalidade da norma encerrada no artigo 120 da LFVAP, que impõe a incumbência de todo e qualquer acto obedecer na sua composição, a colocação das indicações obrigatórias elencadas no preceito em alusão, pode-se afirmar, serem, o que a lei apelida de elementos essenciais.

Perfilhamos assim, a orientação seguida por Ana Prata de que elementos são requisitos por lei determinados, consubstanciando exigências de validade do acto. Explicitemos agora o nosso entendimento com respaldo na norma em conspecto, pois, o que se doutrina merece melhor reflexão.

Façamos a transcrição integral das indicações obrigatórias do preceito para precisar melhor o que se tem em vista: a*)* a indicação da autoridade que o praticou; *b)* a menção da delegação ou subdelegação de poderes, quando tal se verifique; *c)* a identificação completa do destinatário ou destinatários; *d)* a enunciação dos factos ou actos que lhe deram origem, desde que relevantes; *e)* a fundamentação, quando exigível; *f)* o conteúdo ou o sentido da decisão e o respectivo objecto; *g)* a data da sua prática; *h)* a assinatura do autor do acto.

A indicação da autoridade que praticou o acto administrativo permite obter quando analisada sua conduta à luz do quadro jurídico vigente, informação clara, precisa e suficiente sobre a habilitação legal[489] para manifestar a vontade da AP ou então se a actividade exercida ao abrigo do acto que expediu acha-se na esfera de suas atribuições administrativas, por aqui se testemunha, tratar-se de uma indicação em carácter imprescindível.

De igual sorte, a referência a delegação de poderes atendendo que esta é sempre fragmentária e não completa (porque se assim fosse, equivaleria a renúncia de poderes) possibilita a compulsação da licitude da conduta, isto é, o exame da manutenção pelo delegado no desempenho de funções do círculo de poderes que lhe foi transferido, logo não podendo exorbitar a órbita de competências entregue, decorrendo dessa constatação, que estamos diante de uma alusão indispensável porque antes de executar o acto, o órgão tem encargo *ope legis* de averiguar se é competente para o efeito pretendido[490].

Não parece prudente descurar, por inteiro, o objectivo por detrás da criação figura da delegação de poderes: é um poderoso utensílio de celeridade na decisão

[489]**BOBBIO, Norberto,** ATeoria das formas de governo, Tradução de Sérgio Bath, 10.ª Edição, Editora Universidade de Brasília, 1981, página 16.
[490] Artigo 40 da LFVAP.

das pendências ou pretensões da população[491], espacialmente, em razão da transferência de competências visar conferir poderes ao órgão situado mais próximo do cidadão, tornando ágil o desempenho da função administrativa.

O destinatário do acto deve ser distintamente apontado de maneira que não se revendo no conteúdo, possa exercer as garantias jurisdicionais ou graciosas que a lei lhe confere[492] e somente poderá refutar desde que tenha sido previamente notificado[493], dever que emana do princípio da transparência[494] como condição *sine qua non* para que o indivíduo faça uso público da própria razão[495] em defesa de seus direitos bem como interesses legalmente protegidos.

Nos casos da produção de acto plúrrimo[496], a regra é idêntica: deve comunicar-se *ex ante* o conteúdo do acto com similar finalidade do acto singular.

A comunicação do acto ao interessado ou interessados insere-se ainda no direito à informação intencionalmente estabelecido na CRM no catálogo dos direitos, liberdades e garantias fundamentais como requisito imprescindível à boa interacção social[497], aliás, não poderia ser outra forma, vez que o direito básico à informação consubstancia direito subjectivo público que assiste a qualquer cidadão integrado na comunidade politicamente organizada para solicitar aos órgãos estatais informações em assuntos de seu interesse[498], tendo a prerrogativa de accionar as garantias constitucionais do direito de petição e direito de obtenção de certidões[499] para torná-lo real.

---

[491] **OLIVEIRA, Regis Fernandes de,** Curso de Direito Financeiro, 3.ª Edição, revista e actualizada, Editora Revista dos Tribunais LTDA., 2010, página 103.

[492] Artigo 11 da LBOFAP.

[493] **ALEXANDRINO, Marcelo,** e **PAULO, Vicente,** Direito Administrativo Descomplicado, 25.ª Edição, Revista e actualizada, Editora Método, 2017, página 519.

[494] **FILHO, José Dos Santos Carvalho**, Processo Administrativo Federal, Revista, ampliada e actualizada até 31.03.2013, 5.ª Edição, São Paulo, Editora Atlas S.A, 2013, página 106.

[495] **LAFER, Celso**, A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt, 1ª Reimpressão, São Paulo, Companhia das Letras, 1988**,** página 242.

[496] **BORGES, Cyonil**, e **SÁ, Adriel**, Manual de Direito Administrativo Facilitado, 2.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Salvador: Juspodivm, 2017, página 222.

[497] **MACHADO, Costa**, organizador, e **FERRAZ, Anna Cândida da Cunha**, coordenadora, Constituição Federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo, 9.ª Edição, Barueri, SP: Manole, 2018, página 21.

[498] **JÚNIOR, Dirley da Cunha**, e **NOVELINO, Marcelo**, Constituição Federal para Concursos, Doutrina, Jurisprudência e Questões de Concursos, 7.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2016, página 171.

[499] **BAHIA, Flávia,** Colecção Descomplicando, Direito Constitucional, 3.ª Edição, Coordenação: Sabrina Dourado Recife, PE: Armador, 2017, página 152.

Representa, na resplandecente visão de Bernardo Gonçalves Fernandes[500] direito que fundamenta o futuro da cidadania e da liberdade dos povos numa era de globalização política, social e económica, coligindo-se da relevância da informação para o exercício de direitos fundamentais[501] que não se mostra curial a preservação na ordem vigente da invalidade geral de ineficácia da decisão quando não obedeça a condição atinente a sua publicação[502].

No que toca a enunciação dos factos ou actos que lhe deram origem quando sejam relevantes, mostra-se importante frisar que são de capital importância para a decisão que tenha de ser tomada. Cogite-se, a hipótese de um servidor público ser acusado do cometimento da infracção funcional referente a cobranças ilícitas e na investigação que se faz para apuração da sua responsabilidade, o inspector solicite a apresentação mediante expedição de acto administrativo, o teor das mensagens trocadas pelo indiciado com outras pessoas ou então, imagine-se um agente preso cujo processo disciplinar contra si instaurado assente no abandono do lugar.

Em ambos casos, a infracção perpetrada corresponde a aplicação da pena de expulsão[503] ao agente, a mais grave em nossa ordem jurídica dado que implica o afastamento do funcionário no aparelho do Estado pelo lapso de 12 anos.

Ora, o problema melindroso surge para a primeira hipótese, quando se nota que a comunicação privada é inviolável[504], porque exprime manifestação do direito à privacidade e à intimidade[505] elevados hoje a categoria de direitos fundamentais[506] que os retirou assim da abordagem clássica que colocava-os como direitos civis *strictu sensu* representando instrumento profícuo para realizar a dignidade humana em perspectiva social e económica[507].

Na verdade, a questão da interceptação telefónica, não é tão insignificante como parece, isso porque se trata de posição jurídica activa fundamental a relação

---

[500] **FERNANDES, Bernardo Gonçalves,** Curso de Direito Constitucional, 9.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2017, página 152.
[501]**BORTOLETO, Leandro,** e **LÉPORE, Paulo**, Questões comentadas de Direito Administrativo e Constitucional, CESPE, Editora Juspodivm, 2016, páginas 72 e 73.
[502]N.º 2 do artigo 127 da LFVAP
[503] Alíneas c), e k), do artigo 118 do EGFAE.
[504] **ASSIS, Sebastião de, JESUS, Marcelo de,** e **MELO, Maria Izabel de**, Manual de Direito Civil, Volume Único, 3.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015, página 171.
[505] **MENDES, Gilmar Ferreira,** e **BRANCO, Paulo Gustavo Gonet**, Curso de Direito Constitucional, 10.ª Edição, revista e actualizada, São Paulo: Saraiva, 2015, página 293.
[506] Artigo 41 da CRM.
[507] **FARIAS, Cristiano Chaves de,** e **ROSENVALD, Nelson**, Curso de Direito Civil: Parte Geral e LINDB, Volume I, 13.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, São Paulo: Atlas, 2015, páginas 222 e 268.

estabelecida pelos indivíduos em conversas privadas através da correspondência electrónica. Assim, a interferência nos dados constantes de um colóquio telefónico só pode ocorrer mediante autorização judicial para a investigação que tanto pode ocorrer na fase do inquérito quanto na fase processual[508].

Convém ter-se presente que este não é um direito absoluto, por isso, admite-se, a violação da correspondência privada quando haja necessidade de tutelar bem jurídico da colectividade[509], porém, em tal circunstância, a interferência deve ser precedida por autorização judicial, sob pena de transformar um direito fundamental em letra morta quando este grupo de direitos têm efectiva força cogente[510].

No caso em tela, o inspector no âmbito da prossecução do interesse público subjacente a investigação de facto gerador de responsabilidade disciplinar, goza do direito de indagar todos os aspectos relacionados com a suposta infracção funcional que impende sobre o arguido.

Não obstante possuir esse direito de natureza inquisitória, o mesmo não tem abrangência equivalente a um cheque em branco, têm balizas, derivando uma delas do facto do legislador constituinte ter erigido os direitos de personalidade a classe essencial, o que pré-ocupa e conforma, o espaço de acção reservado ao indagador, sobressaindo a necessidade de actuação do judiciário para legitimar o seu exame.

Dessa forma, se o investigador produziu acto em manifestação contradição à lei por não atender aos imperativos de respeito as fronteiras de intervenção estatal na vida privada dos indivíduos, uma conclusão é inarredável: o acto é nulo por violar o teor essencial de um direito fundamental, frise-se que o facto de serem agentes públicos e objecto de uma investigação, tal circunstância não dita a perda de seus direitos básicos.

Destas considerações, resulta evidente que os moldes em que aconteceu a instrução são decisivos para o fim almejado, reputando-se de capital importância e se o acto instrutório padecer de vício gerador de nulidade, igual forma de invalidade recai sobre o acto final.

---

508 **AGRA, Walber de Moura,** Curso de Direito Constitucional, 9.ª Edição, Belo Horizonte: Fórum, 2018, página 234.

509 **MARTINS, Flávio**, Curso de Direito Constitucional, 1.ª Edição, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2017, página 886.

510 **LENZA, Pedro**, Direito Constitucional Esquematizado, 21.ª Edição, São Paulo, Saraiva, 2017, páginas 1105 e 1106.

Este é o regime decorrente do consignado no n.º 1 artigo 180 das LFVAP que estabelece entre nós, a doutrina da invalidade consequencial cuja abrangência estende-se para situações estruturalmente idênticas atendendo ao preceituado no artigo 10 do CC. E bem se compreende que assim seja, porquanto, quando o acto inicial enferma de vício grave, tal deformidade compromete o decurso normal do processo irremediavelmente[511].

O princípio da supremacia constitucional[512] determina que todas as situações jurídicas devam conformar-se ao texto constitucional como seu alicerce valorativo, designadamente, produção normativa, acção do executivo[513] e de interpretação pelo judiciário, e compreende-se perfeitamente que assim seja, porquanto, a CRM é a lei das leis. No dizer de Pinto Ferreira "é pedra angular, em que se assenta o edifício do moderno direito político[514]".

O que se quer aqui destacar, é que o investigador, na hipótese cogitada, olvidou que a CRM antes de qualquer preceito vigente, deve ser compulsada para amparar legalmente a sua actuação e se a tivesse levado em consideração, estaria ciente da inibição de perquirir as comunicações privadas sem que tal exigência seja embasada em ordem judicial[515].

Note-se, que nem mesmo o Serviço de Informação e Segurança do Estado, tem permissão de investigar as comunicações travadas pelos cidadãos, ainda que suspeitos, sem obter previamente autorização do judicial[516], apesar de encontrar-se encarregue de prosseguir uma das finalidades essenciais do Estado.

Passemos então ao estudo sucinto do abandono de lugar, o qual pressupõe uma ausência do local de trabalho pelo servidor público observado sob uma dupla perspectiva: deve a sua conduta traduzir-se pela ausência ao serviço durante o hiato de tempo determinado em lei[517] e tal falha na execução de seus deveres funcionais,

---

[511]**CAETANO, Marcello,** Manual de Direito Administrativo, Volume II, 10.ª Reimpressão, Almedina. Coimbra, 2010, página 445.

[512] **SILVA, Almiro do Couto e,** Conceitos Fundamentais do Direito no Estado Constitucional, Malheiros Editores, 2015, páginas 758 e 759.

[513] **SILVA, José Afonso da**, Curso de Direito Constitucional Positivo, 25.ª Edição, Revista e actualizada nos termos da Emenda Constitucional n.º 48, de 10 de Agosto de 2005, Malheiros Editores, 2005, páginas 45 e 46.

[514] **BULOS, UadiLammêgo**, Curso de Direito Constitucional, 8.ª Edição, Revista e actualizada de acordo com a Emenda Constitucional n.º 76/2013, São Paulo: Saraiva, 2014, página 130.

[515]**MARCÃO, Renato**, CPP comentado, São Paulo: Saraiva, 2016, página 470.

[516] N.º 3 do artigo 3 da Lei n.º 12/2012, de 8 de Fevereiro.

[517] **DELGADO, Maurício Godinho**, Curso de Direito do Trabalho: obra revista e actualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores, 18.ª Edição, São Paulo: LTr, 2019, página 1436.

sucede por acção integralmente exclusiva de sua autonomia volitiva[518], dizer isto, é postular que os requisitos do abandono de lugar são cumulativamente apreciados.

O primeiro assume carácter objectivo consubstanciado pela transgressão do interstício temporal definido na lei, o segundo arroga-se cunho subjectivo porque a conduta do agente deve espelhar a pretensão decorrente de seu arbítrio[519] em não comparecer ao serviço sem exibir uma causa legítima de justificação.

Postas as coisas nestes termos, transitemos agora para exame do caso do funcionário preso, lembrando ainda estarmos discorrendo sobre a doutrina dos elementos essenciais.

Torna-se indispensável compreender que todo indivíduo encontra-se sujeito ao *ius puniendi* do Estado e em virtude disso, se for trabalhador público, igualmente incide sobre ele o poder punitivo geral do judiciário no âmbito criminal. Assim, se for condenado pela prática de um ilícito penal, naturalmente que em decorrência dessa condenação, não poderá comparecer regularmente ao seu posto de trabalho, haja vista que abarca amiúde a privação da liberdade[520] do réprobo.

Esta circunstância ao ser dissecada conduzirá a determinação da ausência do preenchimento do requisito subjectivo para que estejamos em presença do abandono de lugar e essa consideração, conduz-nos, inevitavelmente a retirar a inferência de que não estão reunidos os pressupostos determinantes do abandono de lugar, sendo certo que nenhuma sanção criminal implica a perda de direitos civis, profissionais ou políticos[521], por essa razão, durante o tempo de execução da pena, o funcionário ou agente do Estado, têm os seus direitos laborais suspensos pelo lapso de tempo correspondente a reclusão.

O conteúdo traduz o teor da informação constante no acto possibilitando a exacta compreensão do que nele se erige para respectiva colocação no rol de espécies de acto administrativo. Perante a notícia encerrada no acto, pode o destinatário aferir se se está em presença de acto declarativo[522] como uma certidão

---

[518] **LEITE, Carlos Henrique Bezerra**, Curso de Direito do Trabalho, 8.ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2017, página 553.
[519] **MELLO, Celso António Bandeira de,** Curso de Direito Administrativo, 26.ª Edição, Revista e actualizada até a Emenda Constitucional 57, de 18.12.2008, Malheiros Editores, São Paulo, 2009, página 320.
[520] **SALIM, Alexandre,** e **AZEVEDO, Marcelo André de**, Direito Penal, Parte Geral, 7.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2017, página 535.
[521] N.º 3 do artigo 61 da CRM.
[522] **CARVALHO**, **Matheus**, Manual de Direito Administrativo, 2.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora JusPODIVUM, 2015, página 275.

de efectividade comprovativa do tempo em que o servidor encontra-se a trabalhar numa instituição estatal ou acto constitutivo[523] de direitos quando é atribuído uma determinada vantagem *ex novo* pelo ente público ou então se o facto narrado constitui medida sancionatória.

O sentido da decisão aparece na norma como algo que impreterivelmente tem que ser mencionado, e quanto a nós, corresponde alusão à uma das seguintes situações: o deferimento ou a recusa do pedido formulado pelo interessado. Nessa asserção, o sentido da decisão é negativo ou positivo, sendo certo que naquele há rejeição da pretensão e neste sucede o oposto, na medida em que se dá aceitação do intento do requerente.

Em se tratando de recusa, o sentido tomado para certo pronunciamento deve ser acompanhado da necessária fundamentação, no caso de anuência, dispensa a informação explícita das razões subentendidas na expedição do acto.

De notar ainda, que exige-se na produção do acto, a informação da data da sua prática; e da assinatura do autor do acto. A data possui íntima ligação com o poder funcional atribuído ao órgão para agir em nome e no interesse da AP, o que se mostra relevante porque a competência é exercida em relação ao presente, não se admitindo, por via da regra, a prática de actos para reger situações do passado, por tratar-se de casos em que o decurso do tempo, transformou-os em consolidados no ordenamento jurídico e por razões óbvias, acha-se vedado o procedimento com objectivo de orientar situações atinentes ao futuro: ainda não aconteceu.

Mas, cabe destacar que excepcionalmente, acolhe-se, em lei a possibilidade da execução de actos dirigidos a disciplinar factos passados[524], desde que na data em que se queira fazer valer o acto, o destinatário possua as qualidades precisadas na norma para a situação em concreto ser abrangida pela decisão actual.

Interessante exemplo pode ser cogitado. Tenha-se em mente que em 2010, um funcionário foi designado para exercer em comissão de serviço, a função de Chefe de Departamento Provincial em que o conteúdo do trabalho e as condições de qualificação constam do Código 1316 do Grupo 5 da Resolução n.º 12/99, de 9 de Dezembro.

---

[523] **BORGES, Cyonil**, e **SÁ, Adriel**, Manual de Direito Administrativo Facilitado, 2.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Salvador: Juspodivm, 2017, página 223.
[524]Artigo 125 da LFVAP.

Se na data em que o servidor foi escolhido tinha a 12ª classe concluída, pelo menos, 5 anos de serviço efectivo, tendo obtido classificação anual de desempenho equivalente a bom nesse período, e desempenhou actividades pelo lapso de 6 anos sem receber o valor do subsídio de chefia durante esse tempo, pode hoje pleitear pela via graciosa ou contenciosa, a recompensa financeira pelo exercício factual da função, levando-se em conta, particularmenteque lhe assiste direito a percepção do suplemento alusivo a **gratificação de chefia**[525].

Reveste-se a assinatura do documento pelo órgão de capital importância, porque ao apor sua rubrica no papel, assume a autoria do expediente sujeitando-se imediatamente aos resultados que advenham da sua conduta, quaisquer que sejam: benéficos ou maléficos.

Em boa lógica, aceita-se que a data e assinatura no acto consistem elementos indispensáveis ao permitirem mensurar se a competência está situada dentro dos padrões legalmente admissíveis no que tange ao influxo tempo que recai sobre a acção administrativa.

A lavra do acto, reputa-se adequada para com finalidade de criar condições de responsabilização nas diversas vertentes que existem na ordem vigente: civil, criminal, disciplinar e financeira.

Todo acto (administrativo claro) destina-se a produzir concretizações de interesse geral da colectividade, obrigatoriedade que adopta o nome de princípio da prossecução do interesse público[526].

O interesse público reconduz-nos ao pensamento de que num Estado de direito democrático, deve haver prevalência do interesse colectivo sobre o interesse individual ou mesmo grupal, o que tem como corolário, a subordinação do individual ao público, podendo inclusive chegar ao ponto de supressão daquele[527], no entanto, em tal caso, mediante o pagamento de uma justa indemnização[528], haja vista que hoje, o interesse público tem nos direitos, garantias e liberdades fundamentais, um pujante limite por força da necessidade conciliar a actuação estatal com as posições

[525]Artigo 62 do Regulamento do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, aprovado pelo Decreto n.º 62/2009, de 8 de Setembro, lei em vigor na data do evento mencionado em nosso exemplo.
[526] N.º 1 do artigo 248 da LF, no n.º 2 do artigo 5 da LPP, artigo 5 da LFVAP, artigo 20 da LBOFAP, artigo 5 das NFSAP.
[527] **CUNHA, Leonardo Carneiro da**, A Fazenda Pública em juízo, 14.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, Rio de Janeiro: Forense, 2017, páginas 25 e 26.
[528] Artigo 82 da CRM, artigos 7 e 8, ambos da Lei n.º 21/2014, de 18 de Agosto, artigos 30 e 31, ambos da Lei n.º 20/2014, de 18 de Agosto

jurídicas activas dos cidadãos, em que se configura a indemnização o símbolo do respeito pelo poder aos direitos individuais, sendo certo que o reconhecimento do direito básico de ressarcimento pelo Estado quando priva ou exaure o direito de propriedade ao titular é a forma que tem aprovação da consciência jurídica geral[529].

Pelo disposto no n.º 1 do artigo 248 da LF, o interesse público consiste em meta finalística da actividade administrativa[530], o que corresponde, a asseverar que a sua acção deve orientar-se pela busca do interesse geral da colectividade como seu fim **último** e **essencial** de conformidade ao prescrito no n.º 2 do artigo 5 da LPP, ou bem-comum para usar a terminologia tomada na citada lei. A redacção do preceito em referência prova de maneira irrecusável que a finalidade pública implica a preferência na actividade que tenha de ser exercida pela AP em qualquer caso e no silêncio da lei sobre o fim visado pela conduta, há-de sempre ser institucional cujo mote é atender aos anseios gerais da sociedade.

Os funcionários e agentes do Estado devem agir com objectivo de respeitar o interesse público em seu comportamento bem como adoptar as providências que se reputem necessárias para defesa do interesse geral[531].

O inadimplemento palpável no exercício da função das obrigações conexas a missão de observar a finalidade pública na actuação do servidor, é sancionada com a pena mais grave existente em nossa ordem jurídica, no que toca a postergação de deveres estatutários, a expulsão, para situações em que o agente se sirva de suas funções para fazer cobranças ilícitas ou desvie bens do Estado e esta penalização criada pelo legislador confirma a essencialidade que se atribui ao fim institucional como fio condutor da actuação administrativa.

A doutrina dos elementos essenciais representa terreno fértil para calorosos debates, constituindo factor de dissenso ao invés de orientar-se para convergência de opiniões. Em nossa apreciação, pode-se mencionar como elementos essenciais do acto, os seguintes: a*)* a indicação da autoridade que o praticou; *b)* a menção da delegação ou subdelegação de poderes, quando tal se verifique; *c)* a identificação completa do destinatário; *d)* a enunciação dos eventos ou actos que lhe deram

---

[529] **BEZNOS, Clovis**, Aspectos jurídicos da indemnização na desapropriação, 2.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Belo Horizonte: Fórum, 2016, páginas 13 e 28.
[530] **GOMES, Carla Amado,** *et all,*O Direito Administrativo nos 30 anos da Constituição Brasileira de 1988, Um diálogo luso-brasileiro, Edição: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Centro de Investigação de Direito Público, 2019, página 13.
[531] N.º 1 do artigo 65 do EGFAE.

origem, desde que relevantes; *e)* a data da sua prática; *f)* a assinatura do autor do acto[532].

A falta de fundamentação do acto e o objecto ficam fora dessa órbita de componentes por configurarem vícios autónomos devidamente discriminados na lei, mas, repare-se que outro cultor de direito, pode chegar à resultado diverso com base no mesmo preceito, o que é perfeitamente aceitável, e nos induz a fazer uma breve advertência sem que isso represente mostra de estulta presunção: o princípio da não contradição[533] determina que uma coisa não pode ser e não ser ao mesmo tempo.

Semelhante doutrina apresentou Jean Rivero[534] embora discorrendo sobre o conflito de competências ao dizer que no conflito positivo ou na disputa negativa, um deles necessariamente encontra-se errado.

De tudo isto, ressalta claramente a vista que a nossa tese não pode estipular a incidência da ideia central defendida nela aos actos nulos por falta seus elementos constitutivos essenciais, porque no moderno Estado de direito democrático, exige a compreensão da legalidade, a indagação da ordem jurídica considerada em seu todo, onde avulta a CRM como instrumento mor que confere sentido harmonioso, lógico e coerente ao sistema jurídico vigente, por isso, o exercício empreendido visa elucidar a impertinência causada pela positivação desses componentes do acto administrativo.

Não é por porventura que o legislador português abandonou essa técnica de invalidade por ser fonte de controvérsia, factor de instabilidade jurídica até mesmo porque o legislador não é coerente: na parte inicial do n.º 1 do artigo 129da LFVAP, a preterição na expedição do acto de elemento reputado essencial, dita a nulidade da conduta, no n.º 3 do artigo 122da LGT, são juridicamente inexistentes, total ou parcialmente, os actos que desrespeitem por completo ***o*s elementos essenciais** do procedimento, as normas de incidência tributária ou as normas sobre o conteúdo de benefícios fiscais.

Por oportuno, registe-se que a norma encerrada na alínea c), do artigo 34 da LPPAC, coloca os elementos essenciais do acto como peça ou fracção do vício de

---

[532] Artigo 20 da LFVAP.

[533] **NINO, Carlos Santiago**, Introdução à Análise do Direito, Tradução de Elza Maria Gasparotto, revisão da Tradução Denise Matos Marino, São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010, páginas 303 a 305.

[534] **RIVERO, Jean,** Direito Administrativo, Tradução de Rogério Ehrhardt Soares, Livraria Almedina, Coimbra, 1981, página 170.

forma, aditando um provável foco de debate na classificação do que se pretende compreender por componentes fundamentais do acto. Repare-se, que a dispersão de conceitos acerca da mesma realidade instiga a controvérsia, o que ao nosso ver, contribui para o afastamento da questão como aspecto integrante do estudo a que nos propusemos realizar. Posto isto, fiquemos então pela **nulidade taxativa ou proibição abertamente** declarada da invalidade dessa espécie como passível de decretação jurisdicional de nulidade *ex ante* ao processo principal em sede cautelar.

2.2.4. Nulidades em espécie

São as diferentes espécies listadas em lei de situações cujo vício nela patentes, determina a nulidade do acto final.

2.2.4.1. Usurpação de poderes

No dizer de Marcello Caetano[535] ocorre a mácula de usurpação de poderes, quando há postergação das regras respeitantes a distribuição de competências entre os diversos órgãos soberanos. Oiçamos seu depoimento:

> "O acto praticado por um órgão que não tinha o poder legal de o praticar está ferido de incompetência. Mas esta incompetência pode ser absoluta ou relativa. É absoluta quando nenhum órgão administrativo tinha o poder para praticar o acto. Relativa quando o órgão competente não é o órgão administrativo que o praticou, mas sim, outro órgão administrativo. A incompetência absoluta também nalgumas legislações se chama usurpação de poder caso a faculdade legal de praticar o acto pertença a uma ordem distinta da administrativa: - legislativa ou judicial".

Nesta mesma linha de raciocínio, situa-se a doutrina deDiogo Freitas do Amaral[536]:

> "A usurpação de poder é o vício que consiste na prática de um acto incluído nas atribuições do poder legislativo, do poder moderador ou do poder judicial, e portanto excluído das atribuições do poder executivo. Trata-se de um vício que traduz uma violação do princípio da separação de poderes. Em bom rigor, este vício podia não ter autonomia e ser reconduzido à incompetência…a sua autonomia, no entanto, tem uma causa histórica, que está ligada à origem do próprio Direito Administrativo moderno. Este surgiu na França, a partir do momento em que, na sequência da revolução de 1789, se consagrou o princípio da separação de poderes".

Na perspectiva ora apontada, é dada enfoque a separação de poderes visando a conduta exercida pela AP com imiscuição na esfera reservada dos fins concernentes ao desempenho da função legislativa ou judicial.

Aliás, esta visão é em si mesma, consentânea ao rescaldo da revolução francesa, particularmente orientada para limitação dos poderes do rei[537], órgão

---

[535] **CAETANO**, **Marcello**, Princípios Fundamentais de Direito Administrativo, Editor: Edições Almedina. SA, Avenida Fernão Magalhães, n.º 584, 3.ª Reimpressão portuguesa, Coimbra, 1977, página 143.
[536] **AMARAL**, **Diogo Freitas do,** Curso de Direito Administrativo, 2.ª Edição, Volume II, Lisboa, 2012**,** páginas 423 a 424**.**
[537]**CUNHA JÚNIOR, Dirley da**, e **NOVELINO, Marcelo**, Constituição Federal para Concursos, Doutrina, Jurisprudência e Questões de Concursos, 7.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2016, Página 429.

executivo soberano em virtude de traduzir o núcleo duro de suas funções actividade de gestão da coisa pública, mas, a indevida intromissão também pode dar-se mediante interferência do poder legislativo em actividade própria do executivo, *v.g.*, ao celebrar contrato plurianual é da exclusiva competência do executivo determinar a prorrogação do vínculo, caso em que fica vedado o legislativo de estender o ajuste por acto legislativo[538].

Criou-se a separação de poderes como forma de expurgar a técnica outrora adoptada pelo soberano no absolutismo onde imperava a concentração de poderes em único ser congregava em si mesmo, funções legislativa, executiva e judicial com repercussões por demais sabidas, onde destaca-se a parcialidade da conduta, o nepotismo e a injustiça[539] para além do poder ser usado para satisfação primordial de interesses pessoais em visível contradição aos imperativos de atendimento dos reclamos da sociedade.

Observe-se, entretanto, que hoje abandonou-se a fórmula rígida de vedação total de exercício da função atribuída à órgão integrado no poder político onde havia inibição plena do exercício de actividade legiferante por órgão executivo, de igual sorte, ao parlamento era proibido desempenhar funções próprias do governo, gerir bens e pessoas, contudo, existe uma tendência universal, também agasalhada pelo legislador constituinte nacional[540], de se atribuir maior elasticidade ao princípio da separação de poderes[541], de tal sorte que é possível encontrar na ordem vigente vários órgãos com poder de produzir actos normativos[542].

Actualmente, no âmbito da segregação de competências entre os órgãos do poder soberano, é perfeitamente aceitável agora o critério da tipicidade e atipicidade da função[543], mas tal não significa admissão do domínio de um poder por outro nem

---

[538]**GARCIA, Flávio Amaral**, A Mutabilidade nos Contratos de Concessão no Brasil, Tese apresentada como requisito para obtenção do grau de Doutor em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Professor orientador Doutor Pedro Costa Gonçalves, 2019, página 285.
[539]**RÊGO NETO, António Vaz Pereira do**, A preclusão administrativa jurisdicional e a definitividade da decisão administrativa tributária favorável ao contribuinte, Recife, 2020, página 52.
[540] Alínea d), do n.º 1 do artigo 203 da CRM.
[541]**MACHADO, Costa**, organizador, e **FERRAZ, Anna Cândida da Cunha**, coordenadora, Constituição Federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo, 9.ª Edição, Barueri, SP: Manole, 2018, página 423.
[542] Artigo 142 da CRM.
[543]**ALEXANDRINO, Marcelo,** e **PAULO, Vicente,** Direito Administrativo Descomplicado, 25.ª Edição, Revista e actualizada, Editora Método, 2017, página 18.

usurpação de poderes[544]. O que há efectivamente é possibilidade de transferência de parcela do poder respeitando-se o núcleo essencial das atribuições de cada órgão de poder e nos casos onde se constate indevida intromissão atingindo aquele âmago, considera-se transgressão da divisão de poderes e como tal, a conduta do órgão que agiu nesses moldes, é pela lei fulminada com a sanção de nulidade[545].

Amiúde assinala-se a usurpação de poderes incidindo o foco sobre actuação do poder executivo[546], pois, é o órgão soberano que mais interage com o cidadão, directamente. Vale registar, porém, hipótese de usurpação das atribuições do poder judiciário. A prossecução do interesse público, no mais das vezes, dá-se através da expedição de actos administrativos. Para completar o seu ciclo de formação, o acto administrativo é antecedido da realização de um procedimento como condição de sua validade, findada a etapa processual surge então o acto final como resultado do que se passou no procedimento.

Daí emerge a necessidade de conferir eficácia ao acto e a autoridade pública que o elaborou constitui-se por determinação legal, no dever de remeter o processo ao TA, o qual irá analisar a compatibilidade da conduta com a ordem vigente, caso esteja conforme, adquirirá o visto, na situação inversa, será recusado, impedindo a concretização no plano jurídico e factual dos efeitos do acto, denomina-se processo de fiscalização prévia e é regido pela LFP.

O provimento dos cidadãos na AP passa necessariamente pela instauração de um procedimento competitivo cujo escopo visa a selecção dos concorrentes detentores das mais elevadas aptidões técnico-profissionais com vista ao exercício de funções no aparelho do Estado.

Com a aprovação da LFVAP, a AP passou a ter o designado pela doutrina maioritária poder de autotutela[547] traduzido pela autorização legal para decretar a nulidade do acto ou contrato por impulso do interessado ou oficiosamente. No que toca ao exercício de tal prerrogativa, pode acontecer que um acto de nomeação provisória visado por ter sido expedido em acatamento escrupuloso da lei, afinal tenha

---

[544] **SILVA, José Afonso da**, Curso de Direito Constitucional Positivo, 25.ª Edição, Revista e actualizada nos termos da Emenda Constitucional n.º 48 de 10 de Agosto de 2005, Malheiros Editores, 2005, página 111.

[545] Alínea a), do n.º 2 do artigo 129 da LFVAP.

[546] **ANDRADE, José Carlos Vieira de**, Lições de Direito Administrativo, 5.ª Edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017, página 223.

[547] **ALEXANDRINO, Marcelo,** e **PAULO, Vicente,** Direito Administrativo Descomplicado, 25.ª Edição, Revista e actualizada, Editora Método, 2017, páginas 262 a 264.

sido exarado inquinado de vício determinante de nulidade cuja comprovação sucedeu em fase posterior mediante denúncia de um particular lesado por conduta ilícita que escapou numa análise primária.

Apoiando-se no poder de autotutela[548] o órgão competente para nomear tem agora poder para proceder a cassação do acto administrativo inquinado de vício gerador de nulidade. Todavia, o acto já havia sido visado e o visto consiste em acto jurisdicional condicionante da eficácia global da nomeação provisória, impondo a inexequibilidade do acto em corolário desse atributo. Ressalte-se que o visto em virtude de ser acto jurisdicional da autoria de um juiz singular, é uma sentença,em acepção técnica jurídica[549].

No exercício do poder de autotutela, o órgão normalmente competente para retirar o acto do mundo jurídico, ao invés de decretar a sua eliminação graciosa, fá-lo com menção de que procede a anulação do visto no título de provimento. Ofito até possui respaldo legal, porém, a forma como decorreu possuiu um pressuposto inadequado em carácter essencial, praticando-se acto apropriado do poder judicial, eivando-o do vício de usurpação de poderes, circunstância geradora de nulidade[550].

Uma decisão expedida nesses moldes, demonstra a ignorância concernente a relevância do princípio da separação de poderes, o qual chegou a ser alçado a categoria de dogma jurídico pelo artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789[551], pois visa impedir a formação de governos autoritários[552].

A separação de poderes não é ferramenta de ablação de competências, traduz instrumento destinado a assegurar o normal exercício do poder desde que pautado pelo respeito à Constituição[553] e ao quadro jurídico vigente vez que o poder de expurgar judicialmente o visto da ordem jurídica é atribuído ao TA[554].

Incide ainda a pujança da separação de poderes não só sobre a realização efectiva de competências, como também para a interpretação vedando o exercício

---

548 Artigo 130 da LFVAP.
549 N.º 2 do artigo 156 do CPC.
550 N.º 1 do artigo 35 da LPPAC.
551 **MENDES, Gilmar Ferreira,** e **BRANCO, Paulo Gustavo Gonet**, Curso de Direito Constitucional, 10.ª Edição, Revista e actualizada, São Paulo: Saraiva, 2015, página 39.
552 **AGRA, Walber de Moura,** Curso de Direito Constitucional, 9.ª Edição, Belo Horizonte: Fórum, 2018, página 525.
553 **MARTINS, Flávio**, Curso de Direito Constitucional, 1.ª Edição, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2017, página 506.
554 Artigo 70 da LFP.

intelectual de determinação do sentido e alcance da lei conducente a usurpação de poderes[555].

No contexto da ordem jurídica geral, pode surgir usurpação de poderes pelo executivo do legislativo ao expedir um Decreto regulamentar interpretando de modo erróneo a norma de habilitação, isto é, lei definidora da competência objectiva.

Esta situação pode dar-se em virtude da CRM ter conferido ao executivo o poder funcional para expedir duas espécies de Decretos regulamentares, quais sejam, os autónomos e os dependentes[556], aqueles versam sobre tema não regido em lei prévia[557], visto que a competência decorre directamente da LF e estes tratam de assuntos estabelecidos em lei[558] visando permitir ao destinatário da norma a sua correcta compreensão, podendo ser observado neste prisma o poder regulamentar como integrado no âmbito da interpretação autêntica[559], pois, o governo institui em acto normativo inferior a lei ordinária o modo como deve ser implementada a regra consignada em lei ordinária.

O que tem efectivamente sucedido no plano material, é que o executivo ao aprovar um Decreto regulamentar cita a norma de habilitação constitucional bem como a regra habilitante constante em lei ordinária.

Não é o modo correcto de menção de onde provém o poder regulamentar.

As transformações introduzidas pela CRM na habilitação legal para exercer o poder regulamentar pelo executivo desencadeiam efeitos na tarefa interpretativa de tal sorte que o governo em cada caso deve operar com especial acuidade de modo a não confundir quando empregar a norma de habilitação constitucional e a regra de habilitação expressamente consignada em lei.

Pelo Decreto n.º 17/2013, de 26 de Abril, o executivo aprovou o Regulamento do Regime Jurídico do Condomínio, com base na habilitação outorgada pela alínea f), do n.º 1 do artigo 203 da LF, e por sua vez, deliberou aprovar o Regulamento do

---

[555] **FERNANDES, Bernardo Gonçalves,** Curso de Direito Constitucional, 9.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2017, página 185.
[556] N.º 4 do artigo 142 da CRM.
[557]**BORTOLETO, Leandro**, Direito Administrativo, para os concursos de analista, 4.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015, página 338.
[558]**MAZZA, Alexandre**, Manual de Direito Administrativo, 2.ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2012, página 263.
[559]**KUMPEL, Vítor Frederico**, Noções Gerais de Direito e Formação Humanística, São Paulo, Saraiva, 2012, página 123.

Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, pelo Decreto n.º 28/2022, de 17 de Junho. Até aqui não se assinala mancha alguma no procedimento adoptado.

Surge a questão susceptível de colocar em *xeque-mate* a acção interpretativa quando ocorre a errada subsunção do poder regulamentar a norma de habilitação e em consequência disso, a invalidade do respectivo Decreto, porém, de cumprimento obrigatório enquanto não for expurgado da ordem jurídica em acção submetida ao Conselho Constitucional para declarar a sua ilegalidade ou inconstitucionalidade.

O poder regulamentar dependente abrange somente assuntos previamente estatuídos na lei regulamentada, não podendo disciplinar para além do seu âmbito de abrangência, criando direitos ou impondo deveres jamais consignados na lei em pormenorização regulamentar[560].

Uma realidade viva do presente revela nitidamente a confusão decorrente de ter o legislador constituinte criado duas espécies de poder regulamentar. Olhando o anterior Regulamento do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, pelo Decreto n.º 5/2018, de 26 de Fevereiro, constata-se a indicação pelo executivo da norma de habilitação constitucional para disciplinar matéria colocada em lei prévia definidora da competência regulamentar[561] e assinala-se igualmente outro preceito habilitante[562]. Ao aprovar o Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado, através do Decreto n.º 5/2016, de 8 de Março, evocou, a semelhança do que fez com o Decreto n.º 5/2018, de 26 de Fevereiro, regra inserida na lei mãe para sustentar a sua forma de agir.

Em bom rigor, é no artigo 189 da LFVAP, onde se encontra hospedada a habilitação legal para regulamentar o procedimento de contratação pública, por isso defendemos a inconstitucionalidade do referido Regulamento por não ter respeitado os limites da competência objectiva do poder regulamentar[563]. O diploma em alusão viola as balizas da norma de habilitação ao deliberar inusitadamente em matérias atribuídas pela LF de forma reservada a AR[564]podendo o executivo expedir apenas

[560]**MEDAUAR, Odete**, Direito Administrativo moderno, 21.ª Edição, Belo Horizonte: Fórum, 2018, página 110.
[561]artigo 4 da Lei n.º 10/2017, de 1 de Agosto
[562] Alínea f), do n.º 1 do artigo 203 da CRM.
[563] **MAPILELE, Hugo do Rosário**, Suspensão de eficácia de acto nulo, 1.ª Edição, Editora Liberars, 2021, páginas 85 a 101.
[564] Alínea r), do n.º 2 do artigo 178 da CRM

Decretos regulamentares dependentes sobre temas adstritos ligados a organização e funcionamento da AP.

Saliente-se que a aprovação deste regulamento partiu de uma interpretação errónea do preceito habilitante, daí reafirmarmos entusiasticamente a necessidade de nunca se empregar a interpretação para dar lugar a usurpação de poderes, e é de extrema utilidade trazer a colação a superação do governo na indicação da norma de habilitação no actual REGFAE onde aludiu unicamente a regra prevista no artigo 4 da Lei n.º 4/2022, de 11 de Fevereiro, denotando evolução em seu *modus operandi*.

Pelo n.º 3 do artigo 61 da LF instituiu-se novo regime atinente ao domínio da abrangência do *ius puniendi* estatal, abraçando o constituinte a concepção unitária da sanção penal, não mais incidindo sobre outras questões para além da privação estrita da liberdade do indivíduo, pois a redacção do preceito constitucional não deixa margem para dúvidas: a condenação criminal não priva o réprobo dos seus direitos fundamentais na esfera civil, profissional e política, devendo considerar-se em face do artigo, a preservação das posições jurídicas activas nessas vertentes.

Assim, no âmbito civil, se o condenado for casado e atendendo-se ao facto de o casamento pressupor em sua essência comunhão plena de leito e de mesa, cabe aos serviços prisionais criar condições de maneira a assegurar ao presidiário, o direito fundamental à intimidade com sua companheira.

Na arena política, o voto sobressai como direito supremo de participação na vida política, é personalíssimo, não podendo em razão dessa característica ser exercido por terceiros, nem mesmo por procuração[565], por causa disso, defendemos que o Secretariado Técnico de Administração Eleitoral e a Comissão Nacional de Eleições tem a incumbência de garantir aos detidos, o direito de participação na vida política criando mecanismos para certificar a votação pelos presos.

No domínio laboral, o preso que possuir antes da condenação um vínculo jurídico-laboral plenamente válido à luz do direito positivo nacional no aparelho do Estado, deve sua situação ser acautelada mediante paralisação temporária dos efeitos da relação de trabalho como resultado da ocorrência de uma causa legítima de justificação determinante da impossibilidade de comparecimento no seu posto de trabalho e isso já se verifica na medida em que o legislador estatutário criou a figura

[565]**NOVELINO, Marcelo**, e **CUNHA JÚNIOR, Dirley da**, Constituição Federal para Concursos, Doutrina, Jurisprudência e Questões de Concursos, 9.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2018, página 226.

de suspensão da relação de trabalho durante o período de cumprimento da pena ao prever que o detido considera-se em inactividade fora do quadro naquele intervalo temporal[566].

Que dizer então do artigo 440 do CP que impõe a perda de emprego pelo cometimento do crime de corrupção?

Antes de responder a essa questão, alguma aclaração se faz necessária sobre a sustentação doutrinal dos efeitos acessórios da pena. Uns posicionam-se no sentido de que a perda do emprego público é *ope legis*, possuindo carácter impositivo, ao juiz cabe só aplicar a determinação legal sem demais considerações, porquanto, trata-se de um efeito *extra penal* criado por lei onde o curial é subsumir a situação criminal aos parâmetros da norma desde que devidamente fundamentada a decisão[567], em atendimento aos imperativos da fundamentação como garantia de actuação imparcial comprovativa de que o juiz considerou todos os argumentos e atendeu as provas produzidas pelas partes e bem aplicou o direito[568].

A condenação criminal que implique perda de cargo, conquanto se possa repercutir a decisão na esfera das relações jurídicas *extrapenais,* são efeitos penais pois expressamente de lei penal[569]e a autoridade administrativa em tal evento, tem puramente a obrigação de proceder à demissão do servidor ou então à cassação da aposentadoria, independentemente da instauração de processo disciplinar, que se mostra desnecessária[570].

Ao nosso juízo, tal forma de ver as coisas encontra afloração legal no CP do Brasil, por sinal, em consonância ao de nosso país nessa matéria, porém, ainda que tenha o pensamento correspondência verbal ao texto normativo, cremos não ser suficiente para abraçar posição idêntica porque o artigo 440 do CP é em grande medida tributário da doutrina hoje posta em causa por reduzir o condenado a mero objecto e votá-lo ao ostracismo em abono de um Estado inquisitório, contrário

---

566 Alínea f), do artigo 48 do EGFAE.

567 **CORREIA, Martina**, Direito Penal em tabelas, Parte Geral, Salvador: Editora Juspodivm, 2017, página 334.

568 **TÁVORA, Nestor,** e **ALENCAR, Rosmar Rodrigues**, Curso de Direito Processual Penal, 13.ª Edição, Revista e actualizada, Salvador: Editora Juspodivm, 2017, páginas 1154 e 1155.

569 **SALIM, Alexandre,** e **AZEVEDO, Marcelo André de**, Direito Penal, Parte Geral Especial, 7.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2017, página 540.

570 **LIMA, Renato Brasileiro de**, CPP comentado, 2.ª Edição, Revista e actualizada, Salvador: Juspodivm, 2017, página 1076.

manifestamente ao Estado de Direito Democrático que reconhece a dignidade do indivíduo como verdadeiro substrato de valor de todo o ordenamento jurídico[571].

Havendo dissonância entre o disposto em lei ordinária e o plasmado na LF, prevalece o texto ápice em razão de encontrar-se no topo da pirâmide legislativa *ex vi*do n.º 4 do artigo 2 da LF, formalmente estabelecendo o princípio da supremacia constitucional[572].Jair Leonardo Lopes[573]acerca das penas acessórias prelecciona:

> "Elas não educam, nem corrigem, porque não têm mobilidade na execução; elas não estimulam, porque humilham o condenado no seio da sua família (incapacidade para o exercício do poder ou autoridade marital), no seio da sociedade (suspensão de direitos políticos), no meio do grupo profissional (incapacidade para a profissão ou actividade). Elas acompanham o condenado, silenciosamente, como uma sombra negra, que não o ajuda, que não lhe desperta outro sentimento senão o da própria inferioridade."

Revemo-nos na doutrina apresentada. O n.º 3 do artigo 61 da LF impõe ao legislador ordinário que harmonize os preceitos inseridos nos Códigos e nas demais leis em cumprimento do seu âmbito de incidência. Com certeza foi neste diapasão que o EGFAE de 2017, representou um marco histórico no respeito do espaço reservado a cada poder soberano ao eliminar a punição de expulsão ao funcionário condenado por sentença criminal, ideal retomado no EGFAE de 2022, exibindo o legislador estatutário séquito da evolução jurídico-constitucional contrariamente ao penal que continua atrelado a doutrinas criminais desfasadas da realidade actual.

O direito ao trabalho é assegurado um lugar de destaque por ser nevrálgico para realização do projecto de vida de qualquer cidadão detentor de um vínculo jurídico-laboral[574], tendo carácter inquestionável[575] para salvaguarda do bem-estar individual e colectivo, resultando o cunho associativo da situação de os cidadãos deverem participar com o seu trabalho na reconstrução do Estado e da nação[576].

---

[571]**BAHIA, Flávia,** Colecção Descomplicando, Direito Constitucional, 3.ª Edição, Coordenação: Sabrina Dourado Recife, PE: Armador, 2017, página 101.
[572] **TAVARES, André Ramos**, Curso de Direito Constitucional, 15.ª Edição, Revista e actualizada, São Paulo: Saraiva, 2017, página 216.
[573] **NUCCI, Guilherme de Souza**, Curso de Direito Penal: parte geral, artigos 1º a 120 do Código Penal, Rio de Janeiro: Forense, 2017, página 1026.
[574] **MOREIRA,Sérgio Gabriel Rocha,** Declaração Universal dos Direitos Humanos, Anotações pelos Estudantes da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Organizadores, Anabela Costa Leão *etall*, Porto e FDUP, Maio de 2019, página 150.
[575] **TOSI, Giuseppe**, Direitos Humanos: História, teoria e prática, João Pessoa Editora UFPB, 2004, página 172.
[576] **OLIVEIRA, Bárbara Nazareth,** *etall,* Os direitos fundamentais em Timor-Leste: teoria e prática, 1.ª Edição, 2015, página 262.

À luz dessas considerações, a sentença criminal condenatória que envolve o laço empregatício do servidor atenta frontalmente a CRM por directamente atingir um direito profissional do condenado, o que não se coaduna com o regime penal criado pela LF, sendo, por conseguinte, inválida parcialmente por decidir além do que lhe é permitido constitucionalmente.

Entendamo-nos: é a sentença penal válida no concernente ao *ius puniendi* do judiciário, porém, inábil na parte alusiva a expulsão por representar pena autónoma, que dispõe de fisionomia institucional própria e regime apartado do criminal, por isso no confronto entre as disposições do CP e do EGFAE, há-de prevalecer este à luz do critério da especialidade para resolução de antinomias normativas[577]. Cabe notar ainda que os pressupostos de aplicação de pena disciplinar são diferentes do Direito Penal, daí a necessidade de cada poder soberano ater-se ao seu ramo específico de actividade, sob cominação de praticar acto eivado em si de vício[578] de usurpação de poderes[579].

2.2.4.2. Falta de fundamentação

Quanto a fundamentação, representa uma obrigação especial para os órgãos e agentes da AP que impõe a necessidade de exibir por escrito[580], quais os motivos de facto e jurídicos que ensejaram a prática do acto, tornando-o viável de controlo pelos cidadãos *ex vi* do artigo 11 da LBOFAP, pelo judiciário[581] em sede de arguição de nulidade pelo interessado quando interponha recurso contencioso para o efeito. Destina-se, o seu campo de acção as condutas com incidência negativa[582] na esfera do particular, principalmente, os actos que neguem, restrinjam, limitem ou afectem

[577] **BOBBIO, Norberto,** Teoria do Ordenamento Jurídico, Tradução de Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos, Editora Universidade de Brasília, 6.ª Edição, 1995;
[578] **SILVA, José Afonso da**, Curso de Direito Constitucional Positivo, 25.ª Edição, Revista e actualizada nos termos da Emenda Constitucional n.º 48 de 10 de Agosto de 2005, Malheiros Editores, 2005, página 426.
[579] **MAPILELE, Hugo do Rosário**, Usurpação de poderes, 1.ª Edição, Editora Liberars, 2022, página 175 a 238.
[580] **LIMMER, Flávia,** Direito Administrativo, 1ª Edição, Brasília, CP IURIS, 2020, página 51.
[581] **ANDRADE, José Carlos Vieira de**, Lições de Direito Administrativo, 5.ª Edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017, página 63.
[582]**GOMES, José Osvaldo**, Fundamentação do acto administrativo, 2.ª Edição, revista e actualizada, Coimbra Editora Lda, 1981, página 54.

direitos ou interesses legalmente protegidos, decidam reclamações ou recursos, imponham ou agravem deveres[583].

A preterição quando legalmente exigível gera a nulidade do acto final[584]. Para já, saliente-se que o legislador adopta posição unívoca para esse vício fulminando com nulidade o acto administrativo ou judicial que prescinda este dever dada a sua pertinência para demonstrar as razões que conduzem o órgão a actuar num certo sentido e não noutro, para além de que "nenhuma medida restritiva de direitos pode ser tomada pelo Poder Público, sem que o acto que a decreta seja adequadamente estribado pela autoridade estatal[585]".

A fundamentação exerce na actuação judicial ou na actividade administrativa, papel idêntico a um levantamento topográfico, que presta informação fundamental para a compreensão das características de determinado terreno, servindo como sustentáculo para o trabalho dos arquitectos e engenheiros, de maneira similar, a motivação das razões jurídicas e factuais subjacentes à produção do acto definitivo, a ele se conectam visceralmente[586], e, constitui em si, significativa ferramenta para averiguar a compatibilidade da actuação do órgão com a ordem vigente[587] e se o fim visado na acção concreta tem conexão material directa com a esfera de poderes funcionais[588] do órgão.

É fácil compreender o papel decisivo reservado a fundamentação da acção pública, isto é, do procedimento administrativo extintivo, restritivo ou negação de direitos, bem da decisão judicial: a adequação justificativa inerente a expedição do acto administrativo ou judicial arreda qualquer desconfiança quanto a justeza da conduta, evitando que seja despojada de eficácia jurídica pela nítida ausência da razão ou motivos que instam a actuar num determinado sentido e não noutro[589].

---

583 **NETO, Fernando Ferreira Baltar,** e **TORRES, Ronny Charles Lopes de,** Direito Administrativo, 8.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2019, páginas 79 e 80.
584 N.º 1 do artigo 35 da LPPAC, da alínea b), do n.º 2 do artigo 129 da LFVAP, e da alínea b), do n.º 1 do artigo 668 do CPC.
585 **BORTOLETO, Leandro,** e **LÉPORE, Paulo**, Questões comentadas de Direito Administrativo e Constitucional, Editora Juspodivm, 2016, página 151.
586 **BINENBOJM, Gustavo**, Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização, 3.ª Edição, Revista e actualizada, Rio de Janeiro: Renovar, 2014, página 218.
587 **PAULO, Vicente,** e **ALEXANDRINO, Marcelo,** Direito Constitucional Descomplicado, 16.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, São Paulo: Editora Método, 2017, página 360.
588 **MEIRELLES, Hely Lopes**, e **FILHO, José Emmanuel Burle**, Direito Administrativo Brasileiro, 42.ª Edição, actualizada até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015, São Paulo: Malheiros, 2016, página 110.
589**LENZA, Pedro**, Direito Constitucional Esquematizado, 21.ª Edição, São Paulo, Saraiva, 2017, página 584.

Ao proferir a sentença, o juiz caso se encontre em presença de termos indeterminados ou de conteúdo impreciso, inexacto ou ainda controverso (interesse público, prestígio da função, dignidade, incompetência profissional grave, prazo razoável, boa-fé, caso fortuito ou caso de força maior) impende sobre ele a missão específica de precisar de ideias com recurso aos meios técnicos ao seu dispor, a percepção adequada a dar aos termos no caso em concreto[590] dando assim aos destinatários de sua conduta, a magnífica prenda de uma decisão jurisdicional suficientemente esclarecedora.

Com tudo isso, pretende-se sublinhar que a fundamentação é de tal ponto relevante na ordem jurídica que a mera possibilidade de albergar determinações de magistrados e outros agentes públicos ausentes de fundamentação seria o mesmo que converter os poderes públicos em poderes arbitrários, promotores da tirania[591]e aqui cabe resgatar, com a devida vénia, a ideia de ser o pórtico da fundamentação, o elo entre os princípios constitucionais, porque é inimaginável um Estado de Direito e Democrático em que os cidadãos não saibam os motivos pelos quais são tomadas as decisões administrativas[592]. Incisiva é a lição de Vieira de Andrade sobre o peso da fundamentação:

> "No plano prático, o cumprimento do dever de fundamentação fornece acesso regular às razões da actuação administrativa, especialmente nos casos em que a AP dispõe de espaços de escolho ou de apreciação; ao contrário do que resultava da arcana praxis, a nova ética permite que se considere normal o colhimento dos motivos e dos critérios de apreciação adoptados. No plano normativo, o imperativo da fundamentação evidencia a responsabilidade do órgão competente para a prática do acto administrativo e valoriza os aspectos substanciais da fase constitutiva do procedimento; em vez de uma relação puramente objectiva entre o fim e o conteúdo, ganha relevo jurídico o processo de formação da vontade do sujeito que assume constitutivamente essa mediação[593]".

[590]**DOS SANTOS, Eduardo Rodrigues**, Princípios Processuais Constitucionais, Salvador: Juspodivm, 2016, páginas 166.
[591]**MASSON,Nathalia,** Manual de Direito Constitucional, 4.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2016, página 644.
[592]**BORGES, Cyonil**, e **SÁ, Adriel**, Manual de Direito Administrativo Facilitado, 2.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Salvador: Juspodivm, 2017, página 138.
[593]**ANDRADE, José Carlos Vieira de**, O dever da fundamentação expressa de actos administrativos, Edições Almedina, 2007, páginas 360 e 361.

2.2.4.3. Defeito no objecto

Na explicação de José dos Santos Carvalho Filho[594], o objecto consubstancia a alteração que o acto provoca no mundo jurídico, tal como se apresenta esta ideia, é em seu âmago demasiado simplista e exige forçosamente falar como ocorre isso na prática, tornando-se necessário agrupar alguns exemplos.

Pode-se assinalar que o objecto da licença de construção, é a autorização ao cidadão para edificar a sua moradia legitimamente, na demissão do agente, é a aplicação de medida disciplinar ao funcionário violador dos deveres estatutários, na adjudicação, é a atribuição ao vencedor do certame, do direito de celebrar o ajuste com o Estado preferencialmente em relação aos demais concorrentes.

O objecto do acto deve ser lícito[595] (conforme a ordem vigente), viável em dupla vertente: física e legalmente[596]. No primeiro aspecto, deve a ordem englobada no acto abranger algo susceptível de integrar a esfera jurídica do destinatário, *v.g.*, um despacho que determina **o encerramento** das praias durante a época do pico da ocorrência de dada pandemia representa um caso de **impossibilidade factual** de produção de efeitos desejados do acto, isso porque a praia em si jamais pode ser passível de recolhimento, o que se logra, no máximo, é restringir o acesso ao uso dela, decisão que será sempre necessariamente parcial e não total, atendendo a extensão do mar e o obstáculo notório de emprego de pessoal pelo Estado para controlar cada metro ou quilómetro do espaço correspondente a área ocupada pela água.

Cabe dar, a propósito da impossibilidade física, conta que deve ser absoluta, isto é, não realizável por qualquer pessoa[597].

A possibilidade legal do objecto é fundada em carácter imperativo[598] e advém da previsão em lei daquilo que se pretende modificar no ordenamento vigente, *v.g.*, o acto de designação de agente para desempenhar a função de Director Provincial do

---

[594]**CARVALHO FILHO, José dos Santos**, Manual de Direito Administrativo, Revista, ampliada e actualizada até 31.12.2014, 28.ª Edição, São Paulo, Editora Atlas S.A, 2015, página 110.
[595]**FRANCESCHET**, **Júlio César,** e **INÁCIO, Wagner,** Direito Civil, Parte Geral, 2.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015, páginas 126 a 128.
[596]**TARTUCE, Flávio**, Direito Civil, Volume 1, Lei de Introdução e Parte Geral, 14.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, Rio de Janeiro, Forense, 2018, página 315.
[597]**GODOY, Cláudio Lufa Bueno de**, *etall,* Código Civil Comentado: Doutrina e Jurisprudência, 12.ª Edição, Revista e actualizada, Barueri (SP), 2018, página 85.
[598]**FARIAS, Cristiano Chaves de,** e **ROSENVALD, Nelson**, Curso de Direito Civil: Parte Geral e LINDB, 15.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Salvador: Editora Juspodivm, 2017, página 622.

Serviço de Assuntos Sociais, enquadra-se dentro dos parâmetros determinados no diploma legal que aprova o Estatuto Orgânico do Serviço Provincial de Assuntos Sociais[599].

Mas, o desejo de nomear o servidor público para desempenhar a função de Secretário Permanente Provincial esbarra na circunstância de o actual panorama jurídico organizacional respeitante a descentralização dos Órgãos Locais do Estado, introduzido pela Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho, ter eliminado esta figura, pelo que configuraria o acto em causa, evento convincente de objecto impossível nos termos da lei, o que dita a nulidade do acto concebido nesses moldes[600].

2.2.4.4. Carência absoluta de forma

A adequada percepção do vício de forma pressupõe desde logo elaboração de breves considerações acerca do que compreender quando se menciona a forma do acto administrativo. Há quem aponte forma correspondendo ao modo pelo qual determinado acto administrativo chega ao domínio dos seus destinatários[601], é o modo pelo qual é apresentado ao mundo[602] e é neste sentido que o termo forma é empregue pelo artigo 46 da Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, ao prever as espécies de exteriorização dos actos exarados sob lavra do Governador Provincial, estatuindo que ao disciplinarem sobre situações individuais e concretas, adoptam a forma de despacho e incidindo sobre instruções genéricas dirigidas aos serviços integrados na sua estrutura funcional, adoptam a forma de ordem de serviço.

Em virtude de constituir regra geral em Direito Administrativo, o emprego de determinada forma conforme se demonstrou no parágrafo anterior, diversamente do que sucede em Direito Privado onde tem carácter excepcional, entendeu-se que todo e qualquer acto administrativo, é em princípio formal pela necessidade de ser contrasteado com a lei[603].

---

[599] Diploma Ministerial n.º 16/2021, de 1 de Fevereiro.
[600] Artigo 280 do CC, da alínea d), do n.º 2 do artigo 129 da LFVAP, e na alínea d), do n.º 1 do artigo 155 do EGFAE
[601] **ALEXANDRINO, Marcelo,** e **PAULO, Vicente,** Direito Administrativo Descomplicado, 25.ª Edição, Revista e actualizada, Editora Método, 2017, página 541.
[602] **BORGES, Cyonil**, e **SÁ, Adriel**, Manual de Direito Administrativo Facilitado, 2.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Salvador: Juspodivm, 2017, página 176.
[603] **MEIRELLES, Hely Lopes**, e **FILHO, José Emmanuel Burle**, Direito Administrativo Brasileiro, 42.ª Edição, actualizada até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015, São Paulo: Malheiros, 2016, página 140.

Ao nosso siso, o acto administrativo inevitavelmente há-de ser formal, mas, ainda que assim seja, admite-se validamente a realização do procedimento final ausente de formalidade escrita como factor determinante de sua validade, pense-se, na situação em que o agente policial faz um gesto com sua mão onde denota-se claramente a sua pretensão de que o condutor pare o seu veículo para exame da licitude de sua condução ou ordem verbal do superior hierárquico ao seu subalterno em assunto de serviço.

Todavia, há autores que colocam a forma não somente como a exteriorização do acto, englobando a formalização, isto é, o respeito pelos critérios previamente em lei definidos antecedentes da expedição do acto[604], por esta ordem de ideias, a forma consubstancia em sua essência, a realização de formalidades impostas por preceito legal cuja observância dá-se em carácter obrigatório como requisito de validade do comportamento.

Em tal caso, o vício de forma consiste na omissão ou observância incompleta de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do acto[605].

Entre as doutrinas elencadas onde nota-se a disparidade quanto a noção de forma, sufragando uns a tese de constituir tão-só a configuração externa do acto ou os defensores da corrente do englobamento nas formalidades na composição da forma, propendemos em aceitar a segunda corrente.

Na verdade, a indicação de uma forma específica para a expedição do acto, não afecta a sua validade porque o fim adstrito a instituição de determinado tipo de conduta final para acção administrativa atende a desígnios de organização[606] dos serviços de maneira a garantir um procedimento coeso nas circunstâncias em que ocorre certo pressuposto. Assim, não causa espanto o caso onde o órgão provincial servindo-se de uma *Nota* solicita ao Ministro da Economia e Finanças, o reforço da dotação orçamental quando a forma de comunicação em lei prescrita para interagir com os órgãos centrais é o *Ofício*[607] isso porque o fim visado não é beliscado pelo uso de um certo tipo de correspondência legal em detrimento de outra espécie.

---

[604] **CARVALHO**, **Matheus**, Manual de Direito Administrativo, 2.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015, página 251.
[605] **MAZZA, Alexandre**, Manual de Direito Administrativo, 2.ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2012, páginas 212 a 213.
[606] **MELLO, Celso António Bandeira de,** Curso de Direito Administrativo, 26.ª Edição, Revista e actualizada até a Emenda Constitucional 57, de 18.12.2008, Malheiros Editores, São Paulo, 2009**,** páginas 406.
[607] Artigo 69 das NFSAP.

O vício de forma amiúde conduz à anulação do acto[608]. Porém, em nosso labor, abraça-se a teoria de que abarca a forma também as solenidades prescritas para expedição do acto.

Nesse diapasão, o defeito de forma consoante as situações poderá ditar em alguns casos, a nulidade, noutras, a anulação[609], o que impõe classificar a forma em essencial e complementar. Nas situações reputadas de fundamental observar uma determinada formalidade para produção do acto, compreende-se como essencial[610] a obediência as solenidades estabelecidas e a conduta concretizada ao arrepio delas, é nula sucedendo assim em caso de uma nomeação provisória desprovida do certame destinado a apuração dos candidatos em atendimento ao previsto no artigo 34 do EGFAE.

Noutra vertente, será anulável a inobservância de forma quando o fim visado pela norma ao instituir uma certa formalidade que não possua carácter essencial, onde a postergação da solenidade não importará caso de invalidade especialmente grave e como tal geradora de nulidade. No n.º 2 do artigo 100 da LFVAP, prevê-se que as informações, pareceres e despachos, prestados em separado devem ser seguidamente enumerados e datados dentro de cada serviço, indicando-se sempre o respectivo número no documento a que respeitam e elaborando-se com as suas cópias, volumes anuais.

A partir desta redacção, é possivel apurar que a instauração de qualquer expediente de onde deve promanar o acto final deve ser enumerado devidamente, derivando da inobservância dessa obrigação, um defeito por demais leve e passível de convalidação abrangido pelo círculo normativo do n.º 2 do artigo 35 da LPPAC.

Assim, a formalidade complementar traduz mecanismo para conferir certeza ao direito assim como desencadear outros efeitos, *v.g.,* a enumeração demanda *de per se* o atendimento em razão da ordem de entrada do expediente na repartição pública, mas nunca impõe o desvalor nulidade pela sua postergação. Outro exemplo extraído de nossa ordem vigente, são elencados no n.º 2 do artigo 138 do EGFAE, evidenciando-se a sua dispensabilidade no processo disciplinar pelo modo como se

[608] N. º2 do artigo 35 da LPPAC.
[609] **CARVALHO FILHO, José Dos Santos**, Manual de Direito Administrativo, Revista, ampliada e actualizada até 31.12.2014, 28.ª Edição, São Paulo, Editora Atlas S.A, 2015, página 113.
[610] **MEDAUAR, Odete**, Direito Administrativo moderno, 21.ª Edição, Belo Horizonte: Fórum, 2018, página 149.

encontra redigido o preceito, por conseguinte, a sua preterição não dita a nulidade, enseja sim, a anulação do acto final.

Do que fica dito, resta claro que a inobservância de formalidade essencial leva a nulidade do acto por omissão de uma solenidade crucial. São dessa natureza (essencial) e como tal geradoras de nulidade na ordem vigente, as formalidades a seguir indicadas:

a) Falta de prestação de garantia para celebração do contrato com o Estado pelo contratado[611];

b) Abertura e concomitante lançamento de concurso para aquisição de bens ou construção de edifícios sem comprovação ou existência de verba na Entidade que promove a instauração do procedimento pré-contratual[612];

c) Falta de remessa ao TA para obtenção do visto de acto ou contrato por lei sujeito à fiscalização prévia[613];

d) Designação em comissão de serviço de indivíduo que não preencha os requisitos de qualificação profissional do qualificador profissional[614],

e) Atribuição pela autoridade competente do direito de uso e aproveitamento de terra sem prévia consulta à comunidade local[615];

f) Aplicação de uma multa ao servidor por falta de remessa da declaração de bens sem audição prévia do destinatário em virtude da existência de elementos probatórios bastantes do cometimento do ilícito funcional[616];

g) Decisão de afastamento do servidor público do aparelho do Estado sem observância do devido procedimento legal[617].

[611] N.º 2 do artigo 106 do RCP.
[612] Alínea f), do n.º 2 do artigo 64 da LFP, e artigo 11 do RCP.
[613] Artigos 77 e 78, ambos da LFP.
[614] N.º 1 do artigo 35 da LPPAC.
[615] N.º 3 do artigo 13 da Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro, e alínea e), do n.º 2 do artigo 129 da LFVAP.
[616] Alínea e), do n.º 1 do artigo 155 do EGFAE.
[617] Alínea g), do n.º 2 do artigo 129 da LFVAP:

2.2.4.5. Violação de lei

Pelo princípio da legalidade, a AP está adstrita a obrigação de acatamento escrupuloso das normas existentes em seu agir específico, isto abrange a obrigação de cumprir as regras directamente aplicáveis ao caso concreto inerente a operação efectivamente executada ou a executar, e na moderna concepção da legalidade não se restringe a observância somente da lei directamente aplicável a situação, há ainda necessidade de obedecer o quadro jurídico vigente.

Assim considerando, todo arcabouço legal respeitante a determinada matéria em apreço, onde sobressai a CRM, o denominado bloco da legalidade.

Ocorre a violação de lei nas circunstâncias de inadimplemento dos preceitos legais que orientam à acção administrativa, é pois pela violação da lei que o recurso por excesso de poder sanciona o princípio da legalidade no seu todo[618]ou então em se tratando de poder discricionário, no desacato as normas limitativas das opções deixadas ao talante do agente[619]. Em síntese: é o vício que consiste na discrepância entre o conteúdo ou o objecto do acto e as normas e princípios jurídicos que lhe são aplicáveis[620].

Cumpre um ligeiro reparo: a violação de lei ao assentar nas considerações sobre a legalidade em sua globalidade, acaba por assumir uma natureza residual[621] na exacta medida em que não se tornando possível reconduzir a deformidade ínsita no acto em vistoria à uma determinada categoria expressamente assinalada em lei, *v.g.*, incompetência, desvio de poder, ausência de fundamentação, usurpação de poderes ou vício de forma, ter-se-á necessariamente que considerar violação de lei, e por via disso, nulo o acto assim concebido.

É fácil depreender os motivos por detrás do estabelecimento da nulidade para o acto eivado em sua estrutura de defeito de ilegalidade, porquanto, é evidente a diferença do princípio da legalidade para os particulares e para os órgãos da AP. Para àqueles é lícito fazer tudo quanto lhes vier a mente desde que não haja norma inibindo

---

618 **RIVERO, Jean,** Direito Administrativo, Tradução de Rogério Ehrhardt Soares, Livraria Almedina, Coimbra, 1981, páginas 292 a 293.
619 **ANDRÉ, Adélio Pereira**, Vinculação da Administração e Protecção dos Administrados, Coimbra Editora, 1989, página 115.
620 **AMARAL**, **Diogo Freitas do,** Curso de Direito Administrativo, Volume II, Lisboa, 6.ª Reimpressão da Edição de 2001, página 390**.**
621 **AMARAL**, **Diogo Freitas do,** Direito Administrativo, Volume II, 6.ª Reimpressão da Edição de 2001, Almedina, Lisboa, 2006, página 384.

a prática do acto[622], por sua vez, o servidor encontra-se inteiramente sujeito aos imperativos legais em sua actividade de tal sorte que a falta de norma regendo determinada situação, significa proibição de realização da conduta[623] e com vista a assegurar a devida compreensão do que se disse, cabe chamar à colação exemplos de casos respeitantes as duas situações.

Na prossecução do seu projecto de vida, o particular pode escolher onde quer residir e não se sentindo satisfeito no local eleito, pode alienar a sua residência e instalar-se em sítio diferente quantas vezes julgar necessário, contudo, assim não se passam as coisas para os servidores públicos.

Se o agente é sancionado com demissão pelo abandono de lugar sancionado com demissão, e dado conhecimento pela via legalmente estabelecida para o efeito, notificação pessoal, há proibição de aplicação da pena correspondente, expulsão, sob pretexto de ter havido erro na subsunção dos factos à norma, pois, em tal caso estar-se-ia dando a AP poder legal para alterar a sanção aplicada quando julgasse ter efectuado uma errada interpretação, em claro prejuízo da segurança jurídica e do *ne bis in idem,* por causa disso, inexistindo norma prevendo a possibilidade de instauração de novo processo disciplinar sobre os mesmos factos, a dedução óbvia diante do princípio da legalidade como norteador do desempenho da actividade administrativa, é considerar que existe uma proibição geral de agir nesses moldes.

Entre nós, a violação de lei é vício determinante de nulidade[624].

2.2.4.6. Incompetência

Conforme se extrai do glossário em anexo à LFVAP, compreende-se por competência, "o conjunto de poderes funcionais necessários e aptos para exercer uma função". Assim, será competente para exercer determinada função, o órgão ou agente que for taxativamente indicado na lei[625] e não só, impende sobre ele, o dever legal de assegurar-se previamente à prática do acto, a concessão por lei de poder

---

[622] **MEIRELLES, Hely Lopes**, e **BURLE FILHO, José Emmanuel**, Direito Administrativo Brasileiro, 42.ª Edição, actualizada até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015, São Paulo: Malheiros, 2016, página 93.

[623] **MAZZA, Alexandre**, Manual de Direito Administrativo, 2.ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2012, página 88.

[624] N.º 1 do artigo 35 da LPPAC.

[625] **MEIRELLES, Hely Lopes**, e **FILHO, José Emmanuel Burle**, Direito Administrativo Brasileiro, 42.ª Edição, actualizada até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015, São Paulo: Malheiros, 2016, página 175.

funcional para expor validamente a vontade da AP, caracterizando a incompetência quando o acto não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou[626], *v.g.*, chefe substituto que exerceu funções além do prazo fixado; ou pessoa nomeada que iniciou exercício antes de esgotadas as demais etapas de preenchimento do cargo[627].

A lei definidora de competência recebe os influxos da matéria, hierarquia, lugar e tempo[628].

Estes indicadores prendem-se a considerações de natureza dos assuntos[629], isto é, por cada tópico das atribuições estatais existentes no desempenho da função administrativa, há um órgão especialmente criado para prosseguir os fins instituídos em lei e para isso precisa de uma parcela do poder necessária para o bom exercício daquilo que lhe cabe na distribuição de competências.

Dessa forma, as atribuições estatais logram ser distribuídas em razão da matéria em educação, finanças, saúde, transportes e comunicações, entre outras e cada entidade criada para reger o tema entregue a si, estará habilitado legalmente para cuidar do objecto que lhe foi cedido e mais: proibido de introduzir-se na área destinada a órgão diverso, porque se agir em contravenção as regras de distribuição de poderes em razão da matéria, incorrerá sua conduta no defeito de incompetência absoluta, o que dita a nulidade[630], regime jurídico que se manteve fiel ao diploma que lhe precedeu nessa matéria[631].

A hierarquia funcional traduz a ideia de escalonamento de funções no ente público[632], onde àqueles que se encontram na cúspide da pirâmide hierárquica, tem maior responsabilidade, e por conta disso, possuidores de habilitação legal para a prática de actos que envolvam maior grau de comprometimento com a busca pelo interesse geral da colectividade, *v.g.*, a nomeação provisória bem como a outorga de licença para exercício de actividade comercial, representam actos de extrema

---

626 **JÚNIOR, Dirley da Cunha**, Curso de Direito Administrativo, 14.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015, página 111.
627 **MEDAUAR, Odete**, Direito Administrativo moderno, 21.ª Edição, Belo Horizonte: Fórum, 2018, página 148.
628 **CARVALHO FILHO, José Dos Santos**, Manual de Direito Administrativo, Revista, ampliada e actualizada até 31.12.2014, 28.ª Edição, São Paulo, Editora Atlas S.A, 2015, página 108.
629 **MELLO, Celso António Bandeira de,** Curso de Direito Administrativo, 26.ª Edição, Revista e actualizada até a Emenda Constitucional n.° 57, de 18.12.2008, São Paulo, Malheiros Editores, 2009, página 150.
630 N.º 1 do artigo 35 da LPPAC.
631 N.º 1 do artigo 361 da Reforma Administrativa Ultramarina (RAU), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 23229, de 15 de Novembro de 1933.
632 **ALEXANDRINO, Marcelo,** e **PAULO, Vicente,** Direito Administrativo Descomplicado, 25.ª Edição, Revista e actualizada, Editora Método, 2017, páginas 276 a 279.

relevância para a prossecução do interesse público, daí que não se pode conferir autorizações para exploração de uma actividade comercial atentatória dos bons costumes ou designar alguém para os quadros do aparelho do Estado sem que tenha sido previamente aprovado em concurso de ingresso.

Territórios extensos, como o nosso, demandam e convocam o poder público a tomar medidas visando a repartição de competências em suas diversas unidades territoriais de maneira que o poder administrativo (e jurisdicional) seja exercido em determinada circunscrição territorial como forma de tornar ágil o desempenho das funções alocadas ao respectivo órgão[633].

Hoc sensu, a porção de poderes reservado a cada órgão representa, em bom rigor, mecanismo de desconcentração[634], em claro benefício para comunidade local que não mais fica aguardando o pronunciamento do órgão central acerca de uma preocupação que pode ser facilmente resolvida no lugar desde que seja encargo de quem lá se encontra. A ideia subjacente a divisão de poderes em razão do sítio visa definir o órgão competente de acordo com os limites geográficos de cada espaço e a violação das normas do exercício do poder em cada parcela de terra devidamente identificada para os órgãos, dita a nulidade[635]da conduta.

Pese embora haja reconhecimento legal da incompetência em razão do lugar, não há obstáculo algum ao órgão de remeter ao agente competente em razão do território, o expediente que tenha chegado a sua mesa porque trata-se de um imperativo oficioso, suscitar a incompetência[636] .

Em Direito Processual costuma-se destrinçar o defeito de incompetência em absoluta e relativa, aquela ocorrendo nas situações em que se infringe as regras de divisão de competência em razão da matéria e da hierarquia e esta sucedendo nas circunstâncias de preterição das regras de partilha do poder funcional em razão do território[637].

O legislador administrativo, porém, alheou-se dessa segregação limitando-se apenas em colocar o vício de incompetência em sua totalidade como decisivo de

---

633 **CAETANO**, **Marcello**, Princípios Fundamentais de Direito Administrativo, Editor: Edições Almedina.SA, Avenida Fernão Magalhães, n.º 584, 3ª Reimpressão portuguesa, Coimbra, 1977, páginas 116 a 117.

634 **CARVALHO**, **Matheus**, Manual de Direito Administrativo, 2ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivum, 2015, páginas 149 a 153.

635 **ANDRADE, José Carlos Vieira de**, Lições de Direito Administrativo, 5.ª Edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017, página 223.

636n.º 2 do artigo 40 da LFVAP

637artigos 101 a 108 do CPC.

nulidade. Mesmo assim, atendendo ao facto de o legislador distribuir competências consoante a matéria, lugar, hierarquia e tempo, tal classificação em sede de Direito Administrativo vale para sistematização da pesquisa dessa imperfeição no acto, mas, ressalve-se: conduzirá sempre a nulidade nos casos em que o agente age fora do plexo de poderes funcionais outorgados em lei ou extrapolando o seu âmbito, caso em que ocorre excesso de poder[638].

2.2.4.7. Preterição de direito fundamental

Em bom rigor, a lei refere-se a violação do conteúdo essencial de um direito fundamental como evento gerador de nulidade. O que remete a mesma realidade: o comportamento do servidor ou órgão, ofende uma posição jurídica activa do cidadão sem observar que os indivíduos não mais são considerados objectos da actuação administrativa[639].

Antes pelo contrário, o circunstância de Moçambique ser um Estado de Direito Democrático[640], assente na participação dos cidadãos em assuntos que lhes digam respeito[641], exige dos órgãos públicos uma moderna postura orientada para compreender que a prossecução do interesse público não tem a configuração de um objectivo estatal supremo, ilimitado e irrestrito[642], ele sofre diminuições resultantes em grande medida do devido respeito que merece, qualquer direito fundamental.

O conteúdo essencial designa aquele âmbito mínimo de protecção efectiva proporcionado por todos os direitos fundamentais e que serve de limite às próprias limitações que estes possam sofrer[643], é o seu teor intocável, protegido de maneira que o direito que está sofrendo a restrição não fique descaracterizado e perca a sua efectividade[644].

---

[638] **BORGES, Cyonil**, e **SÁ, Adriel**, Manual de Direito Administrativo Facilitado, 2.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Salvador: Juspodivm, 2017, página 243.
[639] **SARMENTO, Daniel**, Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajectórias e metodologia, Belo Horizonte: Fórum, 2016, página 72
[640] Artigo 3 da CRM.
[641] **HABERMAS, Jurgen**, Direito e democracia: entre facticidade e validade, Volume I, tradução: Flávio Beno Siebeneichler, Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1997, página 146.
[642] **AMARAL**, **Diogo Freitas do,** Direito Administrativo, Volume II, Lisboa, 1988, páginas 81 a 83.
[643] **BERNARDES, Juliano Taveira,** e **FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves**, Direito Constitucional, Tomo I, 5.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015, página 694.
[644] **CRUZ, Vítor**, Constituição Federal Anotada para Concursos, 9.ª Edição, Rio de Janeiro: Ferreira, 2017, página 166.

Assim, qualquer acto que afecte um direito fundamental, deve ser feito de tal maneira que não comprometa nem esvazie[645] o conteúdo essencial de um direito primordial[646], pois todo e qualquer direito fundamental é composto por uma parte nuclear, absolutamente intangível[647]. Está aqui presente na ideia de consistirem os direitos fundamentais *um limite dos limites*, e ainda a obrigação de observância dos imperativos da proporcionalidade como regra determinante da restrição de direitos já que garante o núcleo essencial dos direitos fundamentais através da acomodação dos diversos interesses conflituantes em uma sociedade[648].

Do até aqui exposto, acerca dos direitos fundamentais, parece manifesto que um país ou uma nação não é senão o lugar em que nossos direitos individuais estão mais seguros[649].

Pese embora esta afirmação tenha sido inicialmente gerada em jeito de uma questão simplesmente retórica pelo nacionalista italiano Giuseppe Mazzini, em seu âmago, evidencia a propósito primordial subjacente a instituição pelos Estados nas Constituições respectivas, de direitos fundamentais.

Ora, para além do que agora se mencionou, sublinhe-se que:

> "As normas de direitos fundamentais contêm não apenas direitos subjectivos de defesa do indivíduo contra o Estado, elas representam também uma ordem objectiva de valores, que vale como decisão constitucional fundamental para todos os ramos do direito, e que fornece directrizes e impulsos para a legislação, a Administração e a jurisprudência[650]".

Versão idêntica sobre a tese de irradiação é-nos trazida por Osvaldo Canela Júnior[651] ao dizer:

> "O efeito da irradiação dos direitos fundamentais é de tal forma intenso que vincula a conduta do Estado. Isto significa que as formas de expressão do poder estatal devem actuar

---

645 **BULOS, Uadi Lammêgo**, Curso de Direito Constitucional, 8.ª Edição, Revista e actualizada de acordo com a Emenda Constitucional n.º 76/2013, São Paulo: Saraiva, 2014, página 568.
646 **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL,** A Constituição e o Supremo, 4.ª Edição, Brasília: Secretaria de Documentação, 2011, página 52.
647 **GÓES, Guilherme Sandoval**, Direito Constitucional Avançado, Rio de Janeiro: SESES, 2018, página 161.
648 **TAVARES, André Ramos**, Curso de Direito Constitucional, 15.ª Edição, Revista e actualizada, São Paulo: Saraiva, 2017, página 676.
649 **HUNT, Lynn**, a Invenção dos direitos humanos: uma história, tradução de RosauraEichenberg, São Paulo, Companhia das Letras, 2009, página 177.
650 **ALEXY**, **Robert**, Teoria dos Direitos Fundamentais, Tradução de Virgílio Afonso da Silva da 5.ª Edição Alemã, Malheiros Editores, Lda, 2008, páginas 524 a 525.
651 **JÚNIOR, Osvaldo Canela**, A efectivação dos direitos fundamentais através do processo colectivo: o âmbito de cognição das políticas públicas pelo poder judiciário, Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2009, página 26.

> coordenadamente para que se efectivem os direitos fundamentais. Assim, o Estado, por seus agentes, ao não produzir a irradiação necessária para a efectivação dos direitos fundamentais, viola a Constituição".

A CRM de 2004 reforçou e melhorou as garantias dos particulares existentes antes da sua entrada em vigor, desde logo, instituiu a concepção unitária da pena, eliminando da ordem vigente, a visão totalitária do Direito Penal em que o réprobo perdia em consequência da sanção criminal, o emprego público.

Assim, pois, parece-nos em definitivo, que não sobra outro caminho senão o da expurgação de todas as normas jurídicas criadas em contravenção ao preceito constitucional a semelhança das decisões proferidas pelo Tribunal Constitucional de Portugal[652], o qual tem sido contundente na retirada das normas vigentes limitativas de direitos ex vi da condenação penal, alterou o critério decisivo de impugnação jurisdicional do acto, retirando a exigência do acto definitivo e executório, requisito limitador do acesso à justiça pois demandava o cidadão ao esgotamento das vias graciosas[653].

Enunciar isto, é postular a necessidade de percurso obrigatório por todas as instâncias da AP pelo lesado[654], acautelou com inteiro acerto, a inviolabilidade das comunicações privadas, fulminando com a nulidade, a indevida intromissão na correspondência particular em virtude das autoridades num passado recente (do partido único) fazerem uso da prática repugnável de colher informações sobre a vida das pessoas que se insurgiam contra o regime[655].

Houve assim robustecimento à intimidade da vida privada, protegendo a esfera secreta da vida da pessoa, cujo acesso é destinado para familiares[656], a qual se acha hoje debilitada por conta do advento das tecnologias de informação pois os homens nunca se viram em diversos estágios da história, tal como sucede hoje, aproximados uns dos outros pelos instrumentos de informação e comunicação[657].

---

[652]**Acórdão n.º 256/2020, 29 de Abril,** Acórdão n.º 748/93, de 23 de Dezembro.

[653] Artigo 52 da LGT.

[654]**CARVALHO FILHO, José dos Santos**, Manual de Direito Administrativo, Revista, ampliada e actualizada até 31.12.2014, 28.ª Edição, São Paulo, Editora Atlas S.A, 2015, páginas 998 e 999.

[655]**MARTINS, Flávia Bahia**, Curso de Direito Constitucional, 6.ª Edição, São Paulo, Editora Juspodivm, 2017, página 41.

[656]**TAVARES, André Ramos**, Curso de Direito Constitucional, 15.ª Edição, Revista e actualizada, São Paulo: Saraiva, 2017, página 676.

[657]**COMPARATO, Fábio Konder**, A afirmação histórica dos direitos humanos, 7.ª Edição, Revista e actualizada, Editora Saraiva, 2011, página 541.

À luz da nova tábua valorativa determinada pela Constituição, as liberdades, garantias e direitos fundamentais, assumem papel de especial destaque, passam a ser o núcleo central do direito positivo nacional, corroborando essa asserção a própria sistematização feita pelo legislador constituinte[658] ao confeccionar o texto ápice, na medida em que disciplinou primitivamente sobre os direitos básicos dos cidadãos e ocupou-se depois de reger o sistema político. O desenho esquemático adoptado pelo legislador constituinte mostra claramente que no actual estágio de nossa evolução jurídico-constitucional, a pessoa humana é a mais importante[659] em nossa realidade social e política.

Em nossa pesquisa, a referência primordial a nulidade do acto por violação do conteúdo essencial de um direito fundamental encontra-se na LGT[660].

Preceito de semelhante conteúdo norteado para disciplinar palpavelmente relações jurídicas travadas sob a batuta do Direito Administrativo, foi inculcada na LFVAP[661], tornando cristalino que o legislador administrativo pretende doravante defender o devido respeito destinado aos direitos, garantias e liberdades básicas dos cidadãos e este regramento foi mais tarde estendido para o EGFAE de 2017 e o de 2022, eliminando da ordem vigente uma visão há muito existente no âmbito do poder disciplinar em que se defendia de forma tenaz ser único factor determinante de nulidade no processo disciplinar, a falta de notificação ao arguido da nota de acusação para exercer o direito essencial de defesa.

A incompatibilidade dessa visão com o texto ápice é notória, porque ao prescrever-se certa proibição na LF, ela torna-se cabal quanto a interdição inserida e com eficácia *erga omnes* o seu âmbito de abrangência[662].

O legislador já consignava a obrigação de perseguir o interesse público sem influenciar os direitos e interesses legítimos dos particulares[663], reforçado hoje com a positivação da nulidade como desvalor jurídico característico para a transgressão dos direitos e das liberdades fundamentais. A justificativa para essa consagração legal acha-se na circunstância de ser o poder executivo, o maior vilão em matéria de

[658]**BARRETO, Rafael**, Direitos Humanos, 9.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2019, página 67.
[659] **RIVERO, Jean,** Direito Administrativo, Tradução de Rogério Ehrhardt Soares, Livraria Almedina, Coimbra, 1981, página 47.
[660]Alínea c), do n.º 2 do artigo 125 da LGT.
[661]Alínea e), do n.º 2 do artigo 129 da LFVAP.
[662] **CONCEIÇÃO**, **Lourivaldo da**, Curso de Direitos Fundamentais, Campina Grande, EDUEPB, 2016, página 136.
[663] Artigo 5 das NFSAP.

transgressões aos direitos, pois, prendem, confiscam, confiscam, recusam matrícula na escola ou então vedam o ingresso no hospital[664] manchando o tecido social.

Na preciosa lição de Juliana Zappalá Porcaro Bisol[665] a concentração de autoridade nas mãos do Estado é uma ameaça enorme para os cidadãos, pois, os principais perpetradores dos direitos humanos são justamente os operadores do monopólio da violência física legítima do Estado.

2.3. Fluxograma do processo contencioso de anulação

Empregamos aqui o termo anulação em acepção ampla abarcando por parte do interessado, o direito de pedir ao Tribunal[666] a expurgação da ordem jurídica de um acto inquinado de imperfeição que o torna anulável a par da possibilidade de decretação jurisdicional de nulidade ou inexistência[667].

O direito ao recurso contencioso[668]é um direito fundamental em virtude de encontrar-se colocado no Capítulo respeitante aos direitos principais do cidadão, significando desde logo que o legislador constituinte reservou-lhe um lugar de destaque na lei suprema, pondo-o ao mesmo nível do direito à vida, o que é quase o mesmo que dizer: abarca o direito de acesso à justiça administrativa, direito não só primordial, mas, também essencial para a protecção de outros direitos básicos[669], *v.g.*, o direito ao trabalho em circunstâncias de expulsão injusta acarretando o direito a retomada imediata de funções[670]depois de transitar em julgado a decisão do TA[671]ou assegurar o ressarcimento nas situações de prejuízo resultante de actos de administração pública em pedido autónomo[672] ou cumulado com a declaração de nulidade ou inexistência jurídica do acto lesivo e ilegal[673].

---

[664] **FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira**, Direitos Humanos Fundamentais, 13.ª Edição, Editora Saraiva, página 103.
[665] **LEAL, Alane de Lucena**, *etall*, Direitos Humanos, Políticas Públicas e Cidadania, Rodrigo Freitas Palma, Organizador, Brasília: Processus, 2014, página 273.
[666]**RIVERO, Jean,** Direito Administrativo, Tradução de Rogério Ehrhardt Soares, Livraria Almedina, Coimbra, 1981, página 240.
[667]**CAETANO, Marcello** Manual de Direito Administrativo, Volume II, 10.ª Reimpressão, Almedina. Coimbra, 2010, página 1328.
[668]º 3 do artigo 252 da CRM.
[669]**GOMES, Carla Amado, NEVES, Ana F.,** e **SERRÃO, Tiago**, Comentários à legislação processual administrativa, I volume, 5.ª Edição, AAFDL Editora, Lisboa, 2020, página 93.
[670] N.º 3 do artigo 125 do EGFAE.
[671] Artigos 671 a 675, todos do CPC.
[672] Artigo 58 da CRM.
[673] Artigo 24 da LPPAC.

O trabalho do impetrante é acautelado mediante a declaração de nulidade do respectivo acto sancionatório, ditando assim a sua retirada da ordem jurídica vigente e com isso fica protegido o cidadão lesado pela conduta exercida ao arrepio da lei pela AP.

Consubstancia o trabalho, verdadeiro direito nuclear[674] levando em linha de conta, o facto de ser o direito social ao trabalho condição base da efectividade da existência digna[675], e destina-se igualmente ao engrandecimento social em virtude de que sua finalidade não pode ser reduzida apenas à manutenção do cidadão e de sua família, mas ele também tem uma função social[676], a solidariedade.

2.3.1 Impulso processual

2.3.1.1 Petição inicial

O processo administrativo contencioso dá-se por impulso da parte lesada[677], exordiando a demanda instaurada através de um expediente designado PI[678] devendo o interessado observar os requisitos em lei exigidos[679], o qual poderá ser assinado pelo próprio punho do recorrente, o que se deve a circunstância de ser inexigível a constituição obrigatória de advogado na jurisdição administrativa quando se trate de processo que corre seus termos em primeira instância[680]ou do seu representante legal, sendo caso disso.

O advogado indicado especialmente para lidar com os assuntos da causa intentada pelo impetrante deverá ser facultado poderes para actuar em seu nome e

---

674 **LEITE, Carlos Henrique Bezerra**, Curso de Direito do Trabalho, 8.ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2017, página 366.
675 **DELGADO, Maurício Godinho**, Curso de Direito do Trabalho: obra revista e actualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores, 18.ª Edição, São Paulo: LTr, 2019, página 1486.
676 **AGRA, Walber de Moura,** Curso de Direito Constitucional, 9.ª Edição, Belo Horizonte: Fórum, 2018, página 158.
677 **ZANANDREA, Talita**, Tribunal de Contas e Interesse Social, Dissertação de Mestrado Científico em Ciências Jurídico-Políticas, Direito Administrativo, Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito, 2016, página 75.
678 **DIDIER JÚNIOR, Fredie**, Curso de Direito Processual Civil: Introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento, 13.ª Edição, Salvador: Editora Juspodivm, 2016, páginas 507 a 511.
679 Artigo 53 da LPPAC.
680 Artigo 8 da LPPAC.

interesse do representado através de uma procuração[681], devidamente reconhecida no cartório notarial[682].

2.3.1.2 Requisitos

A PI deverá ser sempre acompanhada de uma cópia autenticada do acto administrativo de que se impugna, expor de forma clara, precisa e suficiente, as circunstâncias em que ocorreu a situação decisiva da prática do acto (factos), exibir os argumentos legais que servem de sustentáculo para o vício invocado, o texto deve ser redigido em língua portuguesa tomando em consideração o facto de ser o vernáculo oficial usado em Moçambique[683] e vertido no artigo 139 do CPC.

Sobre a língua empregue, vale dizer que consiste numa das situações, a nosso observar, passível de determinar a recusa da PI pela secretaria[684] prevista no artigo 54 da LPPAC, ressalvando-se a circunstância em que o interessado exibir o documento contendo tradução ajuramentada para o idioma luso, tornando-se possível assim depreender adequadamente a pretensão deduzida pelo interessado, pois "o direito a fazer-se assistir gratuitamente por intérprete, incluindo a tradução de documentos, aplica-se, de igual modo, a todos que não dominem a língua usada no Tribunal.

É um direito que pode ser exercido em qualquer altura do processo[685]".

Cabe aqui um breve esclarecimento: examinada em sua essência, a PI constitui uma alusão clara do direito de petição[686] com assento constitucional que é uma garantia do cidadão dirigida a cobrar dos três Poderes Públicos providências necessárias visando a protecção de direitos ou mesmo a correcção de ilegalidade ou abusos de poder[687].

---

681 N.º 2 do artigo 262 do Código Civil.
682 Alínea c), do n.º 1 do artigo 5 do Código de Notariado, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 4/2006, de 23 de Agosto.
683 Artigo 10 da CRM.
684 **ALMEIDA, Mário Aroso de,** e **CADILHA, Carlos Alberto Fernandes**, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 5.ª Edição Revista, Almedina, 2022, página 621.
685**LEÃO, Anabela Costa**, *etall*, Declaração Universal dos Direitos Humanos, Convenção Europeia dos Direitos Humanos, Anotação pelos estudantes da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Edição Universidade do Porto, 2019, página 233.
686 Artigo 79 da CRM.
687 **FERNANDES, Bernardo Gonçalves,** Curso de Direito Constitucional, 9.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2017, página 560.

A exigência de apresentar o interessado com clareza os factos e as razões de direito que fundamentam o recurso, pode ser vista como obrigação de exibir a justificação de facto composta pelo facto constitutivo do direito que o impetrante[688] se arroga, causa de pedir[689], que corresponde aos factos constitutivos da situação jurídica que se ambiciona fazer valer ou negar, isto é, ao núcleo fáctico fundamental tipicamente previsto pela lei como fonte do efeito de direito material pretendido[690], por um lado, noutro, revela a fundamentação jurídica[691], significando a repercussão jurídica dos acontecimentos narrados ou demonstração de que os factos possuem consequências jurídicas.

2.3.1.3 Correcção

Quando a PI enfermar de irregularidades leves, o juiz manda ao impetrante corrigi-la e adequá-lo ao instituído em lei[692]. O despacho que ordena a correcção é proferido quando o defeito patente na petição é sanável e tem por fito aperfeiçoar a petição de maneira a adequá-la ao modelo de impugnação edificado em lei e com isso, aclarar o meio processual próprio para a pretensão deduzida.

2.3.1.4 Indeferimento liminar

Entre a fundamentação fáctica e a jurídica deve existir um nexo de correlação lógica da causa de pedir e o pedido, sob cominação de rejeição liminar da PI do interessado[693]. Assim, há incongruência entre a causa de pedir e o pedido se o interessado solicitar em juízo a declaração de nulidade do acto com fundamento na prática de um acto inquinado do vício de desvio de poder para finalidade pública, pois,

---

[688] **FREIRE, Rodrigo da Cunha Lima,** e **CUNHA, Maurício Ferreira**, Novo CPC para concursos: Doutrina, Jurisprudência e questões de concursos, 6.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Salvador, Editora Juspodivm, 2016, página 400.
[689]**DINAMARCO, Cândido Rangel,** e **LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho**, Teoria geral do novo processo, 2.ª Edição, São Paulo: Malheiros, 2017, página 172.
[690] **NUNES, Pedro Caetano**, Providências Cautelares, Mestrado em Direito Forense e Arbitragem, Faculdade de Direito – Universidade Nova de Lisboa, 2019, página 4.
[691]**VIANA, Joseval Martins**, Prática forense em processo civil, 2.ª Edição, Revista e ampliada, Salvador: Editora JusPodivm, 2018, página 139.
[692]**CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS**, O Novo Processo Civil – Contributos da doutrina para a compreensão do Novo CPC, Caderno I, 2.ª Edição, 2013, página 151.
[693] Alínea b), do n.º 2 do artigo 193 do CPC.

tal deformidade enseja lugar a uma imperfeição passível de convalidação, isto é, não conduz a nulidade[694].

Haveria fundamento para exigir judicialmente a nulidade do acto se estivesse eivado de vício de desvio de poder para finalidade privada[695] na exacta medida em que os agentes e órgãos estatais estão exclusivamente autorizados a perseguir o interesse público e o bem comum, como seu fim último e essencial[696].

2.3.1.5 Admissão

Se a PI tiver sido produzida em observância do que a lei exige para o efeito, cita o órgão recorrido, seguindo-se então a fase do contraditório. Por via da regra, a citação efectua-se na própria pessoa do demandado[697], mas, atendendo-se as peculiaridades da actuação administrativa marcada por um elevado índice de formalidades, a citação ou notificação da autoridade pública, quando for parte no processo, é feita por ofício; a recepção deste é acusada nas quarenta e oito horas que se seguirem ao recebimento[698].

Tem, a citação, por finalidade propiciar ciência ao órgão de que foi instaurado um processo judicial contra acto de sua lavra, e por essa razão, cabe-lhe exercer o direito fundamental de defesa[699].

2.3.2. Contraditório

O direito ao contraditório atesta a igualdade das partes perante o Judiciário, permitindo ao demandado o direito à ampla defesa[700] por conta da impossibilidade legal do TA decidir sem prévia audiência dos litigantes[701], admitindo-se apenas a decisão em processos urgentes condicionados ao contraditório deferido sob pena de

---

694 N.º 2 do artigo 35 da LPPAC.
695 N. º 1 do artigo 129 da LFVAP.
696 N.º 2 do artigo 5 da LPP.
697 N.º 1 do artigo 233 do CPC.
698 N.º 3 do artigo 17 da LPPAC.
699 **CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS**, Curso de Especialização Temas de Direito Fiscal Penal, Colecção Acções de Formação, 2013, página 331.
700 **LUZ, Valdemar P.**, Manual do Advogado: Advocacia prática - civil, trabalhista e criminal, 29.ª Edição, Barueri, SP Manole, 2017, página 896.
701 Artigo 1 do CPC.

nulidade por cercear a prerrogativa de influenciar[702] o recorrido decisivamente para íntegra, justa e imparcial composição do litígio.

É expressivo o facto de somente por meio de constante e intenso diálogo do juiz com as partes se concretizará o contraditório participativo, em que o poder de influência se tornará uma realidade[703].

Somado ao dever de fundamentação e à publicidade, o contraditório constitui evidente projecção do direito à participação que está na raiz de toda e qualquer administração democrática da Justiça[704]. Pode-se, então, asseverar que facultar aos interessados a participação na construção da solução do caso concreto representa, destarte, a mola mestra do processo contemporâneo[705].

São formalidades para existir contraditório: informação, ciência e reacção[706]. Obtém-se informação do que se passa quando há lugar a recepção da PI em razão do preenchimento dos requisitos legais, dá-se ciência ao órgão cuja conduta é sindicada em juízo através da citação que é o acto pelo qual leva-se a sua cognição de que foi instaurado processo contencioso contra si e é convocado ao processo para se defender[707].

---

[702] **JÚNIOR, FredieDidier,** e **CUNHA, Leonardo Carneiro da**, Julgamento de casos repetitivos I, Salvador: Juspodivm, 2016, página 356.
[703] **NEVES, Daniel Amorim Assumpção**, Manual de Direito Processual Civil, Volume único, 9.ª edição, revista e actualizada, Editora Juspodivm, 2017, página 177.
[704] **MARONINI, Luiz Guilherme, ARENHART, Sérgio Cruz, e MITIDIERO**, **Daniel,** CPC comentado, 3.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2017, página 166.
[705]**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL**, Novo CPC Anotado, Porto Alegre: OAB RS, 2015, página 29.
[706]**CALIARI, Fábio Rocha, CARVALHO, Nathan Castelo Branco de, LÉPORE, Paulo**, Manual do Advogado criminalista: teoria e prática, 3.ª Edição, Editora Juspodivm, 2017, página 389.
[707] Artigo 228 do CPC.

2.3.2.1 Excepção

A defesa exerce-se patenteando factos impeditivos do direito invocado[708], a chamada defesa por excepção[709] ou defesa processual indirecta subdividida em duas espécies: aquelas cuja procedência implicam a extinção do processo, *v.g.*, prescrição, caducidade ou caso julgado[710], as que acarretam tão-só a dilação da resolução final do processo, *v.g.*, litispendência, incompetência ou ilegitimidade[711].

2.3.2.2 Impugnação especificada

O órgão recorrido deverá ainda refutar cada *item* constante da exordial caso em que contradiz ao que lhe é acusado através de uma actuação designada em lei impugnação especificada[712], a qual se mostra relevante pela razão de se considerar aceites por acordo[713], os factos sobre os quais o órgão recorrido não se pronunciou tendo-lhe sido dada a oportunidade para tanto quando do seu chamamento ao juízo.

2.3.2.3 Réplica

O princípio do contraditório influi na acção do órgão recorrido quando invoque factos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito pleiteado, dispondo a lei no sentido de pronunciar-se o recorrente sobre os motivos dos factos susceptíveis de colocar em risco, a satisfação de seu interesse[714] sendo certo que na réplica, deve cingir-se apenas à matéria excepcionado, não podendo discorrer sobre o conteúdo da impugnação especificada do recorrido, isto permite-nos afirmar, desde já, que o exercício do contraditório permeia todo o processo, garantindo sempre, com ónus, a possibilidade de manifestações oportunas e eficazes de defesa[715].

---

[708] N.º 2 do artigo 342 do CC.
[709] **REIS, Francisco do Rosário Monsanto Ludovino**, Teoria do processo: Direito Processual Civil, FDUNL, 2019, página 56.
[710] Artigo 496 do CPC.
[711] Artigo 494 do CPC.
[712] Artigo 490 do CPC.
[713] Parte final do n.º 1 do artigo 490 do CPC.
[714] Artigo 72 da LPPAC.
[715] **COELHO, Pedro**, e **VASCONCELOS, Carla Carolina**, Súmulas Criminais STF e STF, Organizadas e Comentadas por assunto, EBEJI, 2018, páginas 129 a 130.

2.3.2.4 Reconvenção

Ao falar da possibilidade legalmente dada ao órgão recorrido de apresentar os factos impeditivos, é elementar distinguir a defesa por excepção da reconvenção, instituto próprio do direito processual[716] esculpido expressamente no artigo 501 do CPC em que lhe assiste o direito de propor acção contra o impetrante, onde fórmula pedido autónomo, ampliando o mérito da causa ou objecto litigioso do processo de forma ulterior[717].

Seria o caso em que o recorrente solicita a declaração de nulidade do acto extintivo do seu vínculo contratual com determinada instituição pública alegando desrespeito as formalidades essenciais e em consequência disso, pede igualmente que lhe seja ressarcido determinando montante em razão dos transtornos psíquicos resultantes da rescisão indevida, a entidade contrapõe-se a pretensão e invoca que afinal, quem deve pagar pelas lesões verificadas, é o impetrante porque filiou-se a instituição com ciência de ser titular de liame de trabalho com outra entidade da AP, o que é categoricamente proscrito observando de perto a regulamentação do regime de incompatibilidades[718], atendendo particularmente ao horário coincidente de desempenho de tarefas quer numa quer noutra instituição.

Quid iuris então se a autoridade recorrida não exibir contestação, porém, trazer a sua resposta em articulado designado reconvenção? A luz para entender a pertinência do direito de resposta a circunstância em apreço, vem da reluzente lição ministrada por Márcio André Lopes Cavalcante[719]:

> "O demandado, no prazo para resposta, não ofereceu contestação em peça autónoma, apresentando apenas reconvenção na qual refuta, de forma específica e pormenorizada, as alegações expostas na inicial e pede expressamente que seja julgado improcedente o pleito formulado pelo demandante. Desse modo, percebe-se que em uma única peça intitulada de reconvenção, o demandado apresentou também o conteúdo de uma contestação. Logo, diante de tais peculiaridades, não se pode dizer que tenha

[716] **GARCIA, Wander**, Como passar exames da Ordem dos Advogados do Brasil, 5.000 questões comentadas, 15.ª Edição, Editora Foco, 2019, página 208.
[717] **FREIRE, Rodrigo da Cunha Lima,** e **CUNHA, Maurício Ferreira**, Novo CPC para concursos: Doutrina, Jurisprudência e questões de concursos, 6.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Salvador, Editora Juspodivm, 2016, páginas 434 a 436.
[718] Artigo 5 do EGFAE.
[719] **CAVALCANTE, Márcio André Lopes**, Vade Mecum de Jurisprudência, Dizer o Direito, 4.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2018, página 542.

> havido revelia, já que houve a oferta de contestação, apesar de não ter sido apresentada em uma peça autónoma."

Em nossa ordem jurídica, conforta essa posição o princípio da prevalência da justiça material estatuído no artigo 16 da LPPAC.A revelia, consiste em não expor de forma tempestiva a contestação pelo demandado cujos efeitos produzidos em decorrência da falta de refutação são os seguintes: ocorre desde logo, a presunção de veracidade dos factos alegados pelo impetrante, preclusão em desfavor do demandado do poder de alegar algumas matérias de defesa, permite o julgamento antecipado da decisão de mérito da causa, caso se produza o resultado material da revelia[720].

Pese embora a regra geral disponha no sentido acima referido[721], no domínio do contencioso administrativo[722], muito por culpa da incumbência de respeito aos protocolos na formação de vontade do órgão por lei impostos, o que é claro pela necessidade que tem o acto administrativo de ser contrasteado com a lei e aferido, frequentemente, pela própria AP até pelo Judiciário[723], admite-se a presunção de veracidade e respectiva consequência se após a preclusão do prazo de resposta, tiver sido intimado o órgão para juntar processo administrativo instrutor que norteou a expedição do acto sindicado, e não o fez. O não cumprimento da intimação, sem qualquer justificação ou fundamentação envolve responsabilidade civil e disciplinar, para além do TA poder aplicar a medida compulsória prevista para obter a execução das decisões jurisdicionais e não impede o prosseguimento do recurso[724].

2.3.4 Visto inicial do MP

Decorridos os trâmites relativos à remessa do processo administrativo, ou havendo contra-interessados, juntas as contestações, ou findo o respectivo prazo, os

---

[720] **JÚNIOR, FredieDidier**, Curso de Direito Processual Civil: Introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento, 19.ª Edição, Salvador: Editora Juspodivm, 2017, páginas 748 a 749.
[721] Artigo 484 do CPC.
[722] Artigo 66 da LPPAC.
[723] **MEIRELLES, Hely Lopes**, e **FILHO, José Emmanuel Burle**, Direito Administrativo Brasileiro, 42.ª Edição, actualizada até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015, São Paulo: Malheiros, 2016, página 176.
[724] N.º 5 do artigo 67 da LPPAC.

autos são continuados com vista, por oito dias, ao MP, excepto nos recursos por ele interpostos[725].

No visto inicial, goza o MP de uma margem ampla de autonomia processual, porquanto, pode suscitar a regularização da PI e, em geral, todas as questões que afectem o prosseguimento do recurso, bem como emitir parecer sobre as que sejam suscitadas na resposta ou nas contestações.

Intervém o MP com certo grande autonomia no processo[726] caracterizando-se pela vinculação aos princípios basilares de legalidade, objectividade, isenção e pela exclusiva sujeição dos magistrados do MP às directivas e ordens[727].

Por força dessa autonomia processual atribuída ao MP pode o contencioso administrativo ser entendido como representado por uma forte intervenção desse órgão pelos amplos poderes que lhe são outorgados legalmente, o que parece provar a sua natureza de função essencial à justiça[728] como tem acertadamente propalado a doutrina constitucional chegando-se a asseverar que a instituição foi arquitectada para agir desinteressadamente no arrimo dos valores mais encarecidos da ordem constitucional[729], o que evidencia a sua proeminência para a sociedade e para o Estado[730].

2.3.5 Alegações facultativas

Transcorrida a etapa da primeira intervenção do MP, duas possibilidades se destapam em torno do expediente: havendo elementos bastantes para tomada de uma decisão de mérito, o juiz pode dispensar a fase subsequente das alegações facultativas em virtude da existência de prova bastante do direito pleiteado[731], ou então havendo resquícios de dúvidas, pode oferecer a prerrogativa aos litigantes de trazer componentes adicionais em reforço da posição adoptada por cada um.

---

[725] N.º 1 do artigo 70 da LPPAC
[726] Artigo 2 da Lei n.º 1/2022, de 12 de Janeiro
[727] N.º 2 do artigo 233 da CRM.
[728] **FERNANDES, Bernardo Gonçalves,** Curso de Direito Constitucional, 9.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2017, página 1334.
[729] **MENDES, Gilmar Ferreira,** e **BRANCO, Paulo Gustavo Gonet**, Curso de Direito Constitucional, 10.ª Edição, Revista e actualizada, São Paulo: Saraiva, 2015, página 1029.
[730] **JÚNIOR, Dirley da Cunha**, e **NOVELINO, Marcelo**, Constituição Federal para Concursos, Doutrina, Jurisprudência e Questões de Concursos, 9.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2018, página 728.
[731] Artigo 77 da LPPAC.

As alegações facultativas são exposições complementares em que as partes no decurso do processo, após exercerem o direito de petição e do contraditório, invocam os factos que querem ver provados e rebatem os que entendem que o não deve ser, retirando daí as decorrentes consequências jurídicas[732].

Alinham em semelhante diapasão, Aroso de Almeida e Carlos Cadilha[733] ao dizerem que:

> "Destinam-se as alegações escritas a permitir às partes pronunciar-se sobre a matéria de facto que deve ser tida como assente, em face dos elementos instrutórios juntos com os articulados e a prova efectuada durante a instrução, e discutir a interpretação e aplicação da lei a esses factos".

Compreender-se-á perfeitamente a questão se se pensar que o recorrente foi pela AP aplicada a pena de expulsão por ter cometido a infracção funcional de cobranças ilícitas[734], transgressão correspondente ao crime de corrupção[735] na seara criminal em que depois da devida tramitação processual com observância acuidade onde ocorreu acusação pelo detentor da acção penal[736], concedeu-se o direito de defesa[737]ao presumível infractor, chegou-se a ilação de inexistência de elementos bastantes que pudessem demonstrar para além de qualquer dúvida razoável que houve lugar a investida nos moldes descritos, por conseguinte, deve ser ilibado das acusações que sobre si impendem e seguir em liberdade.

Torna-se imperioso falar do princípio da independência de instâncias[738], o qual apesar de seu reconhecido peso não assume carácter absoluto, na exacta medida em que tratando-se de produção de provas, admite a predomínio de um determinado ramo de direito quando da averiguação feita resultar que afinal não se encontrou elementos capazes de revelar de modo inequívoco, o cometimento pelo cidadão de um ilícito criminal ou administrativo, ou seja, sempre que o indivíduo for ilibado a autoria da prática de um ilícito criminal pelo judiciário, tal facto determina a extinção

---

[732]**PRATA**, **Ana,** Dicionário Jurídico: Direito Civil, Direito Processual Civil e Organização Judiciária, Volume I, 3.ª Edição, Revista e actualizada, 1999, páginas 59 a 60.
[733]**ALMEIDA, Mário Aroso de,** e **CADILHA, Carlos Alberto Fernandes**, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 5.ª Edição Revista, Almedina, 2022, página 781.
[734] Alínea c), do artigo 118 do EGFAE.
[735] Artigos 424, 425, 427, 432, 433 e 440, todos do CP.
[736] O MP, nos termos do artigo 235 da LF.
[737] **CAVALCANTE, Márcio André Lopes**, Vade Mecum de Jurisprudência, Dizer o Direito, 4.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2018, página 793.
[738] Artigo 136 do EGFAE.

do procedimento disciplinar que tenha sido instaurado com **base nos mesmos factos.**

Fernando Ferreira Baltar Neto e Ronny Charles Lopes de Torres[739], apostilam a respeito:

> "A **responsabilidade administrativa** independe da responsabilidade civil ou penal, razão pela qual a Administração não precisa aguardar o início, o desenvolvimento ou a conclusão de processo civil ou criminal a que o servidor esteja sujeito, pela prática do mesmo facto. O artigo 126 da Lei n.º 8.112/90, contempla uma possibilidade de **comunicação de instâncias** ou, em outras palavras, de repercussão da decisão de uma esfera em outra. Trata-se da **absolvição criminalpela inexistência do facto ou de sua autoria.** Caso o servidor seja absolvido na acção penal, porque o Judiciário entendeu que não existiu o facto ou que o servidor não foi o seu autor, tal decisão repercutirá na esfera **administrativa,** afastando a responsabilidade do servidor."

Sobre o assunto, transcreva-se lúcida lição de José dos Santos Carvalho Filho[740], nestes termos:

> "Se a decisão absolutória afirma a inexistência do facto atribuído ao servidor ou o exclui expressamente da condição de autor do facto (reconheça "*estarprovado que o réu não concorreu para a infracção penal"*), haverá repercussão no âmbito da Administração: significa que esta não poderá punir o servidor pelo facto decidido na esfera criminal. A instância penal, no caso, obriga a instância administrativa. Se a punição já tiver sido aplicada, deverá ser anulada em virtude do que foi decidido pelo juiz criminal."

Havendo uma deliberação judicial que isenta o recorrente do cometimento do ilícito criminal, tal resolução influi decisivamente no processo disciplinar, desde que tenha sido instituído processo administrativo, com base nos mesmos factos[741].

Em sede de alegações facultativas, é legítimo ao impetrante invocar que o acto punitivo sindicado em juízo foi expedido olvidando a norma encerrada no diploma em alusão, por isso, inquinada de violação de lei (na perspectiva de vício residual) e nessa qualidade, consubstancia decisão nula. Trata-se de argumentação complementar em fortalecimento da posição antecedente tomada desde logo na

---

[739] **NETO, Fernando Ferreira Baltar,** e **TORRES, Ronny Charles Lopes de**, Direito Administrativo, 8.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2018, página 270 e 280.

[740]**FILHO, José Dos Santos Carvalho**, Manual de Direito Administrativo, Revista, ampliada e actualizada até 31.12.2014, 28.ª Edição, São Paulo, Editora Atlas S.A, 2015, página 805.

[741] Artigo 151 do CPP.

interposição do recurso contencioso, circunscrevendo com precisão os termos do litígio[742].

2.3.6. Visto final do MP

No seu parecer, o MP tem a prerrogativa legal de: a) deduzir excepções ou suscitar novas questões que obstem ao conhecimento do recurso; b) pronunciar-se sobre questões que não tenha suscitado no seu visto inicial; c) arguir fundamentos não invocados pelo recorrente no âmbito definido pelos factos apresentados ao processo, independentemente da caducidade do direito de arguição; d) dar parecer sobre a decisão final a proferir[743].

Sobre o regime jurídico do parecer do MP, a redacção do preceito é omissa quanto as regras que lhe são directamente aplicáveis.

Um bom parâmetro para a concretização do regime são os artigos 100 a 102 da LFVAP onde se estabelece que os pareceres, regra geral, são obrigatórios e não vinculativos, o que remete-nos para consideração que o pronunciamento do MP em sede do visto final é digno de nota, mas, caberá sempre ao corpo de juízes, a última palavra em decorrência do princípio da independência[744] conciliado, naturalmente, ao da fundamentação[745].

Emitir parecer sobre o sentido de decisão final consiste em perquirir se há condições de prosperar o pedido formulado pelo impetrante ou se há lugar a recusa da pretensão ante a falta de fundamentação jurídico-factual assaz para provimento. Esta prerrogativa ganha relevo ao se possibilitar o poder de participar na sessão de julgamento intervindo em matéria de facto e direito, encontrando-se ainda habilitado a interpor recurso caso não se reveja no sentido de decisão adoptado pelos juízes.

---

[742] **CADILHA, Carlos Alberto Fernandes,** Dicionário de Contencioso Administrativo, Almedina, 2006, página 111.
[743] N.º 3 do artigo 82 da LPAAC.
[744] **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL,** A Constituição e o Supremo, 4.ª Edição, Brasília: Secretaria de Documentação, 2011, páginas 302 e 536.
[745] **NEVES, Daniel Amorim Assumpção**, Manual de Direito Processual Civil, Volume único, 9.ª Edição, Revista e actualizada, Editora Juspodivm, 2017, páginas 184 a 191.

2.3.7 Sentença

O TA Provincial é um órgão colegial[746], significa dizer que as suas decisões tomam a designação especial de acórdãos[747] diferentemente do que sucede amiúde na arena civil ou penal caracterizada por decisões finais emitidas singularmente, as sentenças. Parece irrefutavelmente lógico ao abrigo do consignado no artigo 46 da LOJA, que a referência sentença[748] colocada na lei deverá ser interpretada como significando sinónimo de decisão colegial isso porque nosso legislador não prestigia a boa técnica no emprego do léxico peculiar de cada ramo de direito processual inserindo a semente da discórdia na determinação do sentido e alcance das normas vigentes[749].

Com a inclusão no rol de tribunais feita pela CRM do TA, é indubitavelmente compreensível que à essa instância jurisdicional são aplicáveis as regras bem como os princípios superintendentes da função judicial, designadamente, o princípio da independência e da exclusiva sujeição à lei amplamente considerada[750], direito à coadjuvação preferencial das outras entidades[751], princípios da fundamentação[752], da obrigatoriedade e da prevalência das decisões[753], princípio da publicidade[754].

A decisão judicial final em processo administrativo contencioso dispõe de uma fisionomia institucional própria definida basicamente pelo artigo 87 da LPPAC, o qual passaremos em revista para sua adequada compreensão. Estabelece este preceito um procedimento de julgamento em que começa o Tribunal da causa por solucionar as questões que obstem ao conhecimento do recurso e que tenham sido suscitadas nas alegações, no parecer do MP ou pelo relator, ou cuja decisão tenha sido relegada para final.

Impõe-se conhecer a significação jurídica específica do julgamento: consiste na prolação da decisão final em que o colectivo de juízes decide sobre a matéria de

---

[746] N.º 2 do Artigo 46 da LOJA.
[747] N.º 2 do artigo 156 do CPC.
[748] Artigo 114 da LPPAC.
[749] **LOURENÇO, Haroldo**, Processo Civil Sistematizado, 2.ª Edição, Reformulada e actualizada, São Paulo: Forense, 2017, página 393.
[750] Artigo 216 da CRM.
[751] Artigo 16 da LFP.
[752] Artigo 158 do CPC.
[753] Artigo 241 d CRM.
[754] Artigo 26 da LPPAC.

facto e sobre a matéria de direito[755], ocorrendo ao fim da fase de conhecimento do processo, após as partes apresentarem os seus pleitos e o processo ser saneado e devidamente instruído[756].

À luz do que se conhece da teoria geral da decisão judicial, analisados sob o critério da eficácia ou dos seus efeitos, os acórdãos da jurisdição administrativa, na sua maioria, tem efeito constitutivo porque visam criar, modificar ou extinguir uma determinada relação jurídica[757] isso porque apartam do mundo do direito, os actos eivados de vício gerador de nulidade expurgando assim a relação que assentou sua constituição na base do acto inválido.

Neste exercício de julgamento da harmonia do acto com a ordem vigente, em primeiro lugar, deve aferir o Tribunal se estão se estão preenchidos os pressupostos objectivos e subjectivos que habilitam o Tribunal entrar no conhecimento do mérito da causa[758].

Por da via da regra, constituem questões prejudiciais do exercício do poder de cognição pelo TA, a competência em razão da matéria, hierarquia e territorial, pois, se uma causa for de âmbito civil ainda que uma das partes seja órgão público, refoge da habilitação judicial atribuída ao TA[759], *v.g.*, indagação sobre a paternidade suscitada por moça alegando ter mantido cópula carnal com alto dirigente estatal, aqui sobressai nitidamente tratar-se de questão atribuída ao Tribunal Comum[760], fora, portando da órbita de conhecimento do TA. No plano hierárquico encontra-se excluído do âmbito de cognição do TA Provincial apreciar recurso de uma decisão emanada por órgão membro do Conselho de Ministros[761] e na vertente territorial excepcionam-se os casos envolvendo decisões cujo órgão reside em local distinto dos limites geográficos correspondentes a unidade territorial onde está implantado determinado tribunal, quer isto dizer, os litígios ocorridos em Nampula não podem nem devem ser resolvidos pelo TA Provincial de Tete.

---

[755] **REIS, Francisco do Rosário Monsanto Ludovino**, Teoria do processo: Direito Processual Civil, FDUNL, 2019, página 26.
[756] **DINAMARCO, Cândido Rangel,** e **LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho**, Teoria geral do novo processo, 2.ª Edição, São Paulo: Malheiros, 2017, página 197.
[757] **GAJARDONI, Fernando da Fonseca, ZUFELATO, Camilo,** Processo Civil, 4.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Juspodivm, 2015, página 190.
[758] Artigo 5 da LPPAC, e n.º 3 do artigo 479 do CPC.
[759] Alínea e), do artigo 5 da LOJA.
[760] N.º 4 do artigo 222 da CRM.
[761] Alínea a), do artigo 28 da LOJA.

Consoante os casos, a violação das regras de distribuição de competência pelo TA prolator da decisão, dá lugar a incompetência absoluta quando transgride-se as normas de repartição em razão da matéria e da hierarquia, há incompetência relativa quando se certifique a perversão das regras de partilha de competência em razão do lugar[762].

O regramento entre nós das consequências da desobediência das normas de divisão de poderes funcionais entre os diversos tribunais encontra-se plasmado nos artigos 101 a 114 do CPC. Conquanto a lei seja oculta no que respeita ao desvalor jurídico da decisão judicial final proferida em desacato as normas de compartição de poderes em razão da matéria e da hierarquia, pode-se afirmar, que reconhecida a incompetência absoluta, o processo é atingido por nulidade[763].

Digno de anotação ao falar-se dos pressupostos processuais de exercício do poder jurisdicional, é a questão da tempestividade, situação em que existe um prazo definido em lei para exercício pelo interessado das garantias jurisdicionais que a lei lhe outorga[764]. O requisito atinente a observância de um definido intervalo prende-se tão-só aos actos anuláveis, porquanto, os nulos e juridicamente inexistentes não obedecem a competência do prazo, visto que a sua impugnação quer graciosa quer contenciosa pode ocorrer a todo tempo[765] e há múltiplos preceitos[766] na ordem vigente atestando o regime intemporal de sua declaração[767] por órgão administrativo ou jurisdicional.

Outro requisito pertinente de impugnação contenciosa está ligado ao que se deva entender por acto recorrível. De harmonia com o texto constitucional, pode ser impugnado o acto administrativo quando envolva dois pressupostos: seja ilegal e lesivo de direitos básicos do cidadão[768], resultando disso que as leis ordinárias devem gravitar em torno dessas exigências fundamentais de reivindicação em juízo da invalidade do acto pelos cidadãos e não salientar outros atributos que em razão de

---

[762] **DIDIER JÚNIOR, Fredie,** Procedimento Comum, 2.ª Edição, Revista e actualizada, 2016, Editora Juspodivm, 2016, página 213.
[763] **JÚNIOR, Humberto Theodoro,** CPC anotado, 20.ª Edição, revista e actualizada, Rio de Janeiro: Forense, 2016, página 784.
[764]**ROCHA, Joaquim Freitas da**, Contencioso Tributário Angolano, Edição:EDUM Escola de Direito da Universidade do Minho, 2019, página 86.
[765]**ANDRADE, José Carlos Vieira de**, Lições de Direito Administrativo, 5.ª Edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017, página 219.
[766] Artigo 286 do CC, artigo 130 da LFVAP, n.º 1 do artigo 37 da LPPAC.
[767]**ALVES, João, GERALDES, António,** e **SANTOS, Jorge**, Direito Civil e Processual Civil (Tomo II), Editor: INA – Instituto Nacional de Administração, 2007, página 71.
[768] N.º 3 do artigo 252 da CRM.

sua natureza peculiar evidenciam-se opostos aos imperativos constitucionais de impugnação contenciosa, é o caso dos actos definitivos e executórios instituídos em lei[769] afigurando-se descompassado ao texto constitucional cuja previsão permite ao interessado contestar qualquer acto lesivo de seus direitos e interesses legalmente protegidos independentemente de consubstanciar acto inicial, preparatório ou então intermédio, o que releva mesmo, é causar prejuízos na esfera jurídica do cidadão.

Inexistindo causa impeditiva de conhecimento do cerne da questão, entra o Tribunal na apreciação de mérito onde perante os elementos havidos nos autos, irá concluir pela procedência ou recusa de provimento ao pedido formulado por quem postulou em juízo a invalidade de determinada conduta administrativa.

Quando haja lugar ao provimento da pretensão do impetrante, a apreciação dos fundamentos apresentados no recurso é feita na seguinte ordem: no primeiro grupo, a ordem dos fundamentos cuja procedência determine, segundo o prudente critério da formação de julgamento, mais estável ou mais eficaz tutela dos direitos subjectivos ou interesses lesados, *v.g.*, o recorrente pleiteia em juízo a nulidade do acto sancionatório e expõe como causa de pedir, isto é, o motivo determinante da nulidade, a falta de notificação atempada, ausência de poder funcional para realizar a conduta sancionatória pelo órgão e a extrapolação do prazo de decisão.

Quanto ao primeiro argumento, cabe frisar que apesar de se encontrar listada fase de notificação na tramitação do procedimento disciplinar, o diploma específico regedor da matéria encobre a consequência legal decorrente do retardamento em se dar conhecimento ao arguido da decisão final e assim sucedendo, resta somente socorrermo-nos da legislação geral disciplinadora do procedimento administrativo e da compulsa dos preceitos englobados na LFVAP, torna-se possível apurar a cominação resultante da inobservância desse dever, implica em ineficácia do acto por determinação do artigo 127 da citada lei, não obstante ser discutível de facto essa opção do legislador considerando ser a notificação em todo procedimento, manifestação do direito fundamental à informação[770] e é dado adquirido em nossa ordem vigente a nulidade[771] como desvalor jurídico peculiar do acto eivado em sua composição de vício atinente a violação do teor essencial de um direito básico.

---

[769] N.º 1 do artigo 33 da LPPAC.
[770] **RAMOS, André de Carvalho**, Processo internacional de direitos humanos, 5.ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2016, página 261.
[771] Alínea c), do n.º 2 do artigo 125 da LGT, alínea e), do n.º 2 do artigo 129 da LFVAP, e alínea e), do n.º 1 do artigo 155 do EGFAE.

É um debate ainda incipiente entre nós, mostrando-se dessa maneira difícil acautelar o direito do impetrante com base em tal argumento, pese embora o direito essencial à informação seja tido com integrante do devido respeito pela dignidade inerente à pessoa humana[772].

No respeitante ao segundo argumento, o legislador consignou a nulidade do acto em consequência da falta de competência do órgão em qualquer de seus tipos, em razão da matéria, lugar, hierarquia e tempo, porém, da indagação do consignado na LFVAP, de forma abrangente sobre o instituto jurídico da competência, verifica-se a intenção do legislador em acautelar a incompetência ao dar a prerrogativa ao órgão incompetente de sanar o vício mediante submissão do processo ao órgão normalmente detentor de habilitação legal da AP para ratificar o procedimento[773] e nesse caso, pode ocorrer a validação do acto e este vício não assegurar o direito do demandante.

A possibilidade de a invalidade ser sanada, não é prática recente em nossa ordem jurídica, sobretudo, pela circunstância de encontrar-se assim prevista essa possibilidade em legislação passada[774].

Resta-nos, então, ver a situação sob o prisma temporal. O decurso do tempo como se sabe é inexorável[775] e influi nas relações jurídicas de forma decisiva[776].

Há bem pouco tempo, a preponderância do prazo tornou-se expressamente consignada em lei embora pudesse ser alcançada sua relevância à base de uma interpretação recorrendo ao elemento sistemático, gerando dúvidas, ao nosso ver, fáceis de erradicar com respaldo no prestígio reconhecido legalmente aos ideais do valor tempo para as interacções sociais com impacto jurídico.

Hoje, a questão do poder do prazo tem expressa previsão legal, o que torna compreensível a existência de condições legais destinadas a assegurar o direito do impetrante nas situações sancionatórias em que a deliberação é proferida fora do período legalmente estabelecido para o efeito, daí que possamos dizer, sem receio de errar: dos diversos vícios assinalados a conduta administrativa, mostra-se dentre

---

[772] **ROVER**, **C. de**, Para Servir e Proteger Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário Para Forças Policiais e de Segurança, Manual para Instrutores, Comité Internacional da Cruz Vermelha, Genebra, 4.ª Edição, 2005, páginas 258 e 259.
[773] N.º 3 do artigo 133 da LFVAP.
[774] Alínea l), do n.º 1 do artigo 17 da Lei n.º 8/2003, de 19 de Maio.
[775] **FARIAS, Cristiano Chaves de,** e **ROSENVALD, Nelson**, Curso de Direito Civil: Parte Geral e LINDB, Volume I, 13.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, São Paulo: Atlas, 2015, página 732.
[776] **TARTUCE, Flávio**, Direito Civil, Volume 1, Lei de Introdução e Parte Geral, 14.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, Rio de Janeiro: Forense, 2017, página 408.

eles relevante para tutelar judicialmente o direito do recorrente, a nulidade resultante da prescrição notada no direito de exigir responsabilidade disciplinar[777].

Portanto, ao enquadrar devidamente as questões apresentadas pelo cidadão na expurgação do acto do mundo jurídico, o TA nesse exercício deve propender em esmiuçar a deformidade patente no acto em virtude da infracção das regras do exercício da competência punitiva em razão do tempo.

No segundo momento da apreciação judicial, observa o TA a ordem indicada pelo recorrente, quando estabeleça entre os fundamentos expostos uma relação de subsidiariedade ou, na sua falta, a que advenha da regra constante da alínea anterior.

Em diversos livros, acha-se referência a subsidiariedade[778] como predicado de conexão material relação existente entre os pedidos formulados pelo interessado ou como traduzindo em certos casos, a ideia de insuficiência de um dado bem para garantir determinada dívida[779] e também como princípio jurídico[780] cuja função consiste em aplicar-se somente determinado ramo de direito (penal) apenas em se mostrando falha como instrumento de controlo social doutros ramos, *v.g*., civil ou administrativo.

Nesta óptica, o Direito Penal não deve buscar a maior prevenção possível, mas, o mínimo de prevenção indispensável[781], representa então a subsidiariedade instituto jurídico com âmbito de aplicação residual, isto é, depende de não existirem outros institutos, a sua aplicabilidade[782].

Transpondo esses importantes ensinamentos para o exercício da actividade jurisdicional atinente ao conspecto dos argumentos expendidos pelo impetrante no recurso contencioso, temos de convir que somente entrará o Tribunal na apreciação exaustiva dos múltiplos vícios invocados pelo recorrente na conduta administrativa se não se mostrar satisfatório o fundamento principal apresentado e a técnica a usar coincide com a empregue quando do exame anteriormente feito sobre a ordem que

---

[777] Alínea e), do n.º 1 do artigo 137 do EGFAE.
[778] **JÚNIOR, FredieDidier,** e **CUNHA, Leonardo Carneiro da,** Julgamento de casos repetitivos, Salvador: Juspodivm, 2016, página 376.
[779] **CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS**, O Novo Processo Civil – Contributos da doutrina para a compreensão do Novo CPC, Caderno I, 2.ª Edição, 2013, página 480.
[780] **SALIM, Alexandre,** e **AZEVEDO, Marcelo André de**, Direito Penal, Parte Geral, 7.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2017, página 95.
[781] **ALVES, Leonardo Barreto Moreira**, Processo Penal: Parte Geral, 7.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2017, página 52.
[782] **PRATA**, **Ana,** Dicionário Jurídico: Direito Civil, Direito Processual Civil e Organização Judiciária, Volume I, 3.ª Edição, Revista e actualizada, 1999, página 767.

deve ser observada na análise dos defeitos deduzidos, isto é, averiguar-se-á demais imperfeições no comportamento do órgão se o fundamento primordial revelar-se em si escasso para acautelar judicialmente na íntegra a pretensão do demandante.

2.3.7.1 Notificação aos litigantes

Tomada a decisão em obediência ao quórum necessário para o fim, mínimo de três juízes, sendo um deles, o Presidente do Tribunal competente ou o respectivo substituto[783], tem lugar a notificação para produção de concretizações externas da decisão judicial. Perante uma decisão dessa envergadura, as partes podem adoptar uma de duas posições: conformarem-se ao sentido de deliberação, adoptando em consequência disso, atitude compatível a resolução expedida praticando todos actos e realizando as operações materiais necessárias voltadas para restituição da ordem jurídica violada[784].

A notificação encarta-se no contexto universal do direito à informação[785] aos cidadãos cumprindo finalidade múltipla, pois é através dela que se: a) desencadeia a produção de efeitos jurídicos, b) possibilita ciência do teor do acto, c) permite cotejar a legalidade da acção, d) releva para controlo do prazo de impugnação[786].

2.3.7.2 Interposição de recurso

Não se conformando com o sentido da decisão, assiste a parte que decaiu ou mesmo a vencedora e ao MP[787], o direito fundamental de interposição de recurso, o qual é estabelecido colimando a anulação da deliberação proferida pelo Tribunal *a quo.*

A instância jurisdicional *ad quem* ao receber a impugnação deve tramitá-la em obediência a um determinado ritual logrando atender as garantias fundamentais dos cidadãos no processo judicial democrático e consoante a pronúncia final que for expedida em sede de recurso, é possível classificar a decisão como substitutiva ou

[783] N.º 2 do artigo 46 da LOJA.
[784] N.º 2 do artigo 187 da LPPAC.
[785] **BAHIA, Flávia,** Colecção Descomplicando, Direito Constitucional, 3.ª Edição, Coordenação: Sabrina Dourado Recife, PE: Armador, 2017, página 151.
[786] **MAZZA**, **Alexandre,** Manual de Direito Administrativo, 2ª Edição, São Paulo, Saraiva, 2012, página 101.
[787] N.º 1 do artigo 165 da LPPAC.

cassatória resultando dessa qualificação que num caso, o Tribunal *ad quem* toma partido a favor da resolução do Tribunal *a quo,* ratificando ou confirmando o juízo decisório da primeira instância, ou então altera a sua determinação conforme julgou adequada perante a controvérsia patente no expediente, eliminando da ordem vigente a decisão inicial, e em tal circunstância, o pedido formulado pelo recorrente obtém provimento.

Este exercício sumário acerca da marcha do processo judicial aponta munir a pesquisa de subsídios para alicerçar a tese principal, qual seja, a possibilidade à luz do quadro jurídico vigente de decretação jurisdicional de nulidade do acto durante a indagação sucinta em sede da providência cautelar de suspensão de eficácia desde que se respeitem os direitos, garantias e liberdades fundamentais outorgados aos litigantes, numa palavra: observância do *due process of law*.

Posto isto, centremos nossa atenção nas peculiaridades das providências cautelares existentes em lei no processo administrativo contencioso, dando especial enfoque aquela merecedora do devido destaque em nosso trabalho: a suspensão jurisdicional de eficácia do acto, por sinal, a mais empregada pelos impetrantes na jurisdição administrativa.

CAPÍTULO III – ESPECIFICIDADES DA PROVIDÊNCIA CAUTELAR DE SUSPENSÃO DE EFICÁCIA

3. Providências cautelares no contencioso administrativo

O princípio do acesso à justiça consignado na LF, em leis esparsas e nos Tratados e Convenções Internacionais, não abarca unicamente direito a postular em juízo determinada pretensão pelo interessado. Trata-se, de um princípio cujo núcleo fundamental traduz-se na prerrogativa de exigir igualmente em juízo a adopção de medidas precaucionais do direito pleiteado susceptíveis a degradação atendendo a mora típica da solenidade processual.

O acesso à justiça, já se disse: implica tempo[788] e este nem sempre é aliado do interesse em concreto, emergindo da garantia constitucional do acesso à justiça a necessidade de criação de meios adequados a fornecer uma satisfação do direito diante da probabilidade séria do exercício do direito ser posta em risco ou perigo[789].

Nessa ordem de ideias, a medida cautelar serve, sobretudo, para assegurar provisoriamente a integridade da situação litigiosa durante o período necessário para obter a decisão judicial definitiva[790].

As providências cautelares não consubstanciam instituto reservado apenas ao contencioso administrativo, trata-se de um fenómeno jurídico peculiar ao direito, encontrando-se evidências de sua instituição no direito civil[791] em que se autoriza a restituição da posse nos episódios de esbulho violento sem audiência do esbulhador isso porque qualquer acto de apossamento de bem alheio, marcado pela violência, clandestinidade ou precariedade, representa um comportamento ilícito e injusto[792], bem como no direito processual civil[793], onde avultam, de entre outras, a suspensão de deliberações sociais onde se dá ao sócio quando ajuizar certa resolução tomada

---

[788] **NUNES, Pedro Caetano**, Providências Cautelares, Mestrado em Direito Forense e Arbitragem, Faculdade de Direito – Universidade Nova de Lisboa, 2019, página 6.
[789] **REIS, Francisco do Rosário Monsanto Ludovino**, Teoria do processo: Direito Processual Civil, FDUNL, 2019, página 52.
[790] **LISBOA, Helena**, Suspensão de Eficácia do Acto Administrativo e A Resolução Fundamentada, Mestrado Profissionalizante Pré-Bolonha em Direito Administrativo, Universidade de Lisboa - Faculdade de Direito, 2019, página 10.
[791] Artigos 1278 e 1279, ambos do Código Civil
[792] **FARIAS, Cristiano Chaves de,** e **ROSENVALD, Nelson**, Curso de Direito Civil: Reais, 13.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2017, página 101.
[793] Artigos 396, 402, 412 e 421, todos do CPC.

pela sociedade contrária à lei ou aos estatutos da empresa, requerer que o Tribunal decrete o efeito suspensivo da decisão até que a questão seja decidida na acção de anulação ou de declaração de nulidade[794], o arresto de bens destinado a assegurar a utilidade da futura execução por quantia certa[795], o embargo de obra nova quando em consequência da edificação da obra, alguém seja ou possa ser prejudicado e ofendido na sua posse ou direito real sobre uma coisa[796].

Não parece prudente descurar, por inteiro, o sentido técnico jurídico de obra nova. Menção especial, a propósito, é o facto de empregar-se este expediente se e quando estiver em causa, trabalhos nunca antes vistos na parcela de terra atribuída ao requerente da providência[797] cautelar, não podendo tratar-se de obra concluída pois nesse circunstância, o direito pleiteado encontra-se fora dos parâmetros em lei fundados para uso deste meio, há que olhar com devida profundidade o alcance de obra nova para fins de impugnação judicial, deve tratar-se de trabalhos preliminares ainda em fase embrionária em relação ao projecto de edificação final.

Vale destacar em sede de providências estabelecidas pelo direito processual civil, o arrolamento de bens, medida aplicável quando haja fundado receio da parte de que sejam extraviados ou dissipados bens que lhe pertencem ou que são de seu interesse[798].

No direito da família[799], é famoso o caso dos alimentos provisórios em que o arbitramento se deve pautar pelos elementos indiciários que acompanham a PI[800], pois trata-se de juízo meramente perfunctório[801], no direito penal[802] e no direito processual penal[803], a medida cautelar mais conhecida e empregada é a prisão

---

[794]**ALVES, João, GERALDES, António,** e **SANTOS, Jorge**, Direito Civil e Processual Civil (Tomo II), Editor: INA – Instituto Nacional de Administração, 2007, página 329.
[795]**FREIRE, Rodrigo da Cunha Lima,** e **CUNHA, Maurício Ferreira**, Novo CPC para concursos: Doutrina, Jurisprudência e questões de concursos, 6.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Salvador, Editora Juspodivm, 2016, página 366.
[796]**PRATA**, **Ana,** Dicionário Jurídico: Direito Civil, Direito Processual Civil e Organização Judiciária, Volume I, 3.ª Edição, Revista e actualizada, 1999, página 413.
[797]**GODOY**, **Cláudio Luís Bueno de,** *etall,* Código civil comentado: doutrina e jurisprudência, coordenação Cezar Peluso, 12.ª Edição, revista e actualizada, Barueri SP, Manole, 2018, página 1250.
[798]**LUZ, Valdemar P. da,** Manual do advogado: advocacia prática – civil, trabalhista e criminal, 29.ª Edição, Barueri, SP: Manole, 2017, página 558.
[799] Artigo 421 da Lei n.º 22/2019, de 11 de Dezembro.
[800]**LUZ, Valdemar P. da,** Manual do advogado: advocacia prática – civil, trabalhista e criminal, 29.ª Edição, Barueri, SP: Manole, 2017, páginas 384 a 386.
[801]**FARIAS, Cristiano Chaves de,** e **ROSENVALD, Nelson**, Curso de Direito Civil: Famílias, 9.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2017, página 771.
[802] Artigo 127 do CP.
[803] Artigo 243 do CPP.

preventiva dependendo a aplicação concreta ao presumível infractor da presença, no mínimo, de algum elemento de prova, ainda que indirecto ou de menor aptidão persuasiva, que possa autorizar pelo menos um juízo de probabilidade sobre a autoria ou a participação do agente no facto delituoso[804] que lhe é imputado, significa dizer, é usada esta medida previdente quando presentes os motivos que autorizam a sua decretação judicial[805] e ainda assim com bastante cautela para que esse instrumento excepcional de constrição da liberdade não seja usado como razão para a massificação de prisões preventivas[806].

No direito laboral[807] a suspensão do despedimento injusta fundamenta-se no justificado receio de dano irremediável e directo ao trabalhador pelo acto abusivo unilateral[808] da entidade empregadora, no direito fiscal[809] se concede a prerrogativa à Administração Tributária de adoptar providências cautelares para garantia dos créditos tributários nas situações de fundado receio de frustração de sua cobrança, porém, assiste aos contribuintes em tal caso, o direito fundamental de impugnação contenciosa[810].

Demonstra este panorama jurídico existir há bastante tempo preocupação por parte do legislador em predispor medidas técnico-processuais destinadas a propiciar a aceleração do processo e consequente oferta, com a menor demora possível, dos resultados esperados do exercício da jurisdição[811].

O Direito Administrativo e o Direito Processual Administrativo Contencioso jamais se alhearam a esta tendência do legislador e trataram igualmente de criar mecanismos legais destinados a assegurar a composição provisória *ex ante* dos litígios emergentes das relações jurídicas estabelecidas sob a salvaguarda do Direito Administrativo.

---

804 **LIMA, Renato Brasileiro de**, CPP comentado, 2.ª Edição, Revista e actualizada, Salvador: Juspodivm, 2017, página 468.
805 **SILVARES, Ricardo**, Direito Processual Penal, 3.ª Edição, revista e actualizada, Editora Juspodivm, 2016, página 441.
806 **Supremo Tribunal Federal,** A Constituição e o Supremo, 4.ª Edição, Brasília: Secretaria de Documentação, 2011, página 421.
807 N.º 4 do artigo 69 da Lei n.º 23/2007, de 1 de Agosto.
808 **DELGADO, Maurício Godinho**, Curso de Direito do Trabalho: obra revista e actualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores, 18.ª Edição, São Paulo: LTr, 2019, página 837.
809 Artigo 164 da LGT.
810 **SILVA, Suzana Tavares da**, Direito fiscal: teoria geral, 2.ª Edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2015, página 229.
811 **DINAMARCO, Cândido Rangel,** e **LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho**, Teoria geral do novo processo, 2.ª Edição, São Paulo: Malheiros, 2017, página 26.

O funcionário expulso ou demitido quando crer tratar-se de punição injusta por inobservância pelo órgão competente das formalidades legalmente prescritas para expedição de acto sancionatório, pode interpor desde logo, no exercício de garantias graciosas oferecidas pela lei, o recurso hierárquico, o qual tem efeito suspensivo, quer no procedimento comum[812] quer no procedimento disciplinar[813] e também é extensível este regime jurídico no caso de impugnação da adjudicação no processo de contratação pública[814], dando ao recorrente a preciosa dádiva de paralisação temporária dos efeitos nefastos da decisão administrativa.

E com isso permanecem as coisas num estado de letargia mantendo-se intactos seus direitos, restando evidente o cumprimento das garantias graciosas da função preventiva na medida em que afastando os resultados perniciosos da mora da tramitação ordinária do processo administrativo principal[815], há uma solução provisória do imbróglio decorrente de lei abonatória da situação jurídica do servidor público ou do concorrente lesado em se tratando do expediente de *procurement.*

No contencioso administrativo, o legislador adoptou a terminologia de meios processuais acessórios, todavia, do seu regime jurídico, torna-se óbvio tratar-se de providências cautelares, desde logo, assim se alcança ante o atributo da urgência expressamente estatuído em lei[816] e aqui podemos asseverar, reproduzindo lição valiosa de Cassio Scarpinella Bueno[817]: "de qualquer sorte, nomes são nomes e, por significação, não podem querer se sobrepor às realidades, ainda que normativas, que eles narram" e isto mesmo é confirmado pelas demais designações usadas pelo legislador pátrio, *v.g.,* denomina Conselho Constitucional quiçá inspirado pela nomenclatura francesa, mas, estabelece que esse órgão é composto por juízes conselheiros, suas decisões adoptam a forma de Acórdãos, o que pressupõe desde logo serem colegiais, gozam as deliberações promanadas pelo órgão do atributo da supremacia e prevalência, não subsistindo assim dúvida alguma de tratar de órgão integrado formalmente no poder judicial ainda que ostentando designação dúbia.

---

812 N.º 2 do artigo 166 da LFVAP.
813 Artigo 145 do EGFAE.
814 N.º 5 do artigo 279 do RCP.
815 **CARVALHO, Joana dos Santos**, O efeito suspensivo no Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Mestrado em Direito Administrativo, Universidade de Lisboa - Faculdade de Direito, 2016, página 29.
816 N.º 1 do artigo 11 da LPPAC.
817 **BUENO**, **CassioScarpinella**, Manual de Direito Processual Civil, 2.ª Edição, Editora Saraiva, São Paulo, 2016, página 266.

Passemos então ao estudo das providências em Direito Administrativo e no Direito Processual Administrativo.

3.1. Pedidos de intimação

3.1.1 Pedidos de intimação para informação, consulta de processo ou passagem de certidão

Conforme preconiza o n.º 1 do artigo 106 da LPPAC para permitir o emprego de meios administrativos ou contenciosos ou a concretização do direito de acesso à informação, devem as autoridades administrativas competentes facultar a consulta de documentos ou processos e passar certidões, a pedido do interessado ou do MP, no prazo de dez dias, excepto em caso de matérias secretas ou confidenciais. Mas, antes de se avançar nos traços básicos da intimação para prestação de informação, consulta de processo ou passagem de certidão, cabe esclarecer se se trata de uma providência cautelar ou de uma acção administrativa especial.

Equaciona-se esta dúvida em virtude de o legislador na posição sistemática do pedido em lei não o colocou no capítulo das acções, nem dos recursos e muito menos se consagrou no capítulo respeitante as providências cautelares, decorrendo disso, a necessidade de se dissipar dúvidas quanto a sua natureza. Ao examinar o pedido de intimação em tela, Cadilha assevera que se trata de

> "um meio processual principal, destinado a assegurar o direito à informação, embora mantenha também uma função instrumental, permitindo a obtenção de elementos ou informações que se mostrem necessários para deduzir em juízo uma outra pretensão judiciária[818]".

Por estas considerações, o pedido de intimação para consulta de processo ou obtenção de informação, tem natureza híbrida, podendo nuns casos, ter função principal quando o impetrante diante da situação em concreto, ver satisfeito na sua plenitude a sua pretensão, mas, se o pedido visar auxiliar na busca de elementos para interposição do recurso contencioso de anulação, estaremos em presença de uma providência cautelar, porquanto, o seu objectivo jamais poderá resolver, a título definitivo, o desejo do impetrante.

---

[818] **CADILHA, Carlos Alberto Fernandes,** Dicionário de Contencioso Administrativo, Almedina, 2006, página 305.

Na verdade, as coisas não são nada fáceis. O legislador mesclou o regime aplicável as providências cautelares ao consagrar prazos reduzidos para a resposta do órgão público assim como o lapso de tempo destinado a decisão judicial. Porém, a colocação sistemática não auxilia em virtude de se encontrar isolado o pedido dos demais meios processuais legalmente instituídos. Sublinhe-se, ainda que assume a tramitação e o regime decisório, a natureza de um recurso de plena jurisdição vez que se outorga poder ao judiciário para proferir injunções à AP apartando-se assim o seu regime da mera legalidade onde se limita o Tribunal em reconhecer que o acto administrativo foi concebido em desatenção as normas jurídicas que orientam a actividade do órgão, e, por conseguinte, o mesmo é inválido, decorrendo daí que o órgão deve extrair as consequências em lei estabelecidas para reposição da ordem violada, só ocorrendo injunções concretas em sede de instauração pelo interessado do competente processo executivo.

Num regime híbrido, haverá sempre prevalência de um determinado aspecto em detrimento do outro, o que permitirá dar uma resposta (quase) cabal, porquanto, os mesmos elementos que um jurista emprega para chegar a determinado desfecho são os mesmos colocados a disposição de todos intérpretes da lei e as ilações que se tiram são tantas quanto as convicções jurídicas e doutrinárias de cada um.

A nosso ver, sem prejuízo de se reconhecer em determinadas situações, o carácter principal do pedido de intimação para informação, consulta de processo ou passagem de certidão, ela representa, em sua essência, uma providência cautelar e resulta essencialmente das razões a seguir indicadas:

Finalidade – conforme decorre do n.º 1 do artigo 106 da LPPAC, se destina o emprego desta providência para permitir a utilização de meios administrativos ou contenciosos ou a concretização do direito de acesso à informação. O fim principal de acordo com o preceito citado, não é resolver um imbróglio em carácter definitivo, mas, sim, possibilitar que o interessado consiga se munir de elementos para exercer o seu direito fundamental à impugnação contenciosa diante de uma punição ilegal e injusta.

Tenha-se presente, o caso hipotético de um cidadão que foi expulso de uma instituição pública sob alegação de que ocorreu a sua desvinculação em razão de ter sido proferida uma Sentença onde se decretou judicialmente a perda do vínculo jurídico-laboral do impetrante. Alegando que nunca teve conhecimento da expulsão pelas vias normalmente consignadas, geralmente, a notificação directa e pessoal,

como impõe o n.º 1 do artigo 75 da LFVAP, o pedido neste caso cumpre função acessória consentânea com a natureza instrumental das providências.

Não é este o único caso que se pode assinalar à luz da lei vigente.

No procedimento de recrutamento e selecção de pessoal, imagine-se, que um cidadão após aprovação em concurso prévio, dentro do número de vagas, não lhe é dado informação sobre o estágio do expediente, o que implica aguardar pela nomeação de forma indefinida, situação incompatível com os imperativos da boa-fé enquanto postulado regedor do exercício da função administrativa. O pedido que irá formular para obter informação tem igualmente natureza secundária e não essencial em razão do objectivo pretendido.

Situação diversa é a de se pretender informação sobre a data do início de funções por quem tenha o título provimento válido e eficaz ou então de uma pessoa que tencione obter o período exacto em que foi exarado o seu despacho de fixação da pensão de aposentação. O que se dirá em tal caso tem natureza principal. Como se vê, a visão de Cadilha é coerente com o direito positivo nacional, mas, os casos de pedidos em carácter principal são diminutos quanto comparados aos pedidos com finalidade instrumental.

Regime jurídico da tramitação da intimação – é caracterizado pela urgência e esse atributo é especialmente reservado pelo legislador as providências, o que insta a considerar encontrarmo-nos perante um procedimento cautelar. Esta convicção ganha contornos mais precisos quando se nota da tramitação em lei estabelecida, a dispensa dos vistos do MP, os quais são obrigatórios nos processos contenciosos de natureza ordinária, isto significa, que o diálogo entabulado é entre os litigantes e o interesse em causa é de cunho fundamental só se admitindo a limitação quando ocorram situações ponderosas em que o interesse público mereça ser acautelado, o que sucede nos casos de segurança pública ou matérias confidenciais.

Pressuposto de exercício do direito ao recurso contencioso – prova cabal de que se está perante uma providência cautelar, é o regime de suspensão dos prazos de impugnação contenciosa. O que acontece, é que os prazos para o uso dos meios administrativos ou contenciosos suspendem-se desde a data da apresentação do o pedido de intimação até ao trânsito em julgado da decisão de indeferimento ou ao cumprimento da que o defira. Tem-se aqui, a característica dependência inerente as providências cautelares, vez que o pedido é condição de exercício do direito básico ao recurso contencioso. É notório ainda este aspecto pois na interposição de um

recurso jurisdicional principal, por via da regra, não há suspensão de prazos, salvo se o legislador assim estabelecer para determinadas circunstâncias.

Estamos agora em condições de analisar os traços peculiares do pedido em conspecto.

Esta garantia concedida aos cidadãos para que possam exercer o seu direito essencial de impugnação[819] entrelaça-se com o direito à informação assegurado a todas pessoas naturais e jurídicas[820], devendo ser conciliado o seu regime com o prescrito na Lei do direito à informação[821] que se reveste de especial interesse para pôr em prática as prerrogativas decorrentes do pedido em tela.

No entanto, imperioso se torna frisar que este direito não tem carácter infinito, é desde logo limitado pelas matérias secretas ou confidenciais[822], isto é, aquelas que são tidas por imprescindíveis à segurança do Estado e da sociedade[823], e ainda pelo dever de confidencialidade e sigilo em se tratando de denunciantes de eventos criminais graves, e por causa disso, credores de especial protecção estatal[824] ou o segredo de justiça, o qual vincula os órgãos públicos incumbidos do exercício da acção penal assim como da respectiva responsabilização de divulgar informações obtidas no âmbito de desempenho de suas tarefas[825]. É ainda restringido o direito à informação nos casos de sigilo bancário, podendo apenas ser obrigatório a prestar notícias sobre determinado cliente a instituição financeira se houver decisão emitida por um juiz de direito nesse sentido[826].

Seja dito, de passagem, que o termo juiz empregue na lei encontra-se em acepção lata como sinónimo de todo e qualquer magistrado judicial pertencente à uma ordem judicial reconhecida na sua plenitude judiciária pela LF, assim, ficam adstritos a obrigação de apresentar informações sobre movimentos ou extractos bancários de determinadas pessoas quando assim exigidos pelo TA em todas suas

---

819 Artigo 69 da LF.
820 Artigo 48 da CRM.
821 Lei n.º 34/2014, de 31 de Dezembro.
822 Artigo 83 das NFSAP.
823 **BERNARDES, Juliano Taveira,** e **FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves**, Direito Constitucional, Tomo II, 4.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015, página 177.
824 Artigos 7 e 8, ambos da Lei n.º 15/2012, de 14 de Agosto.
825 Artigos 4 e 7 da Lei n.º 13/2020, de 23 de Dezembro.
826 Alínea e), do n.º 2 do artigo 49 da Lei n.º 15/99, de 1 de Novembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 9/2004, de 21 de Julho.

extensões, de trabalho, aduaneiro, fiscal, marítimo e o Tribunal Comum, em virtude de possuírem manifesta previsão jurídico-constitucional[827].

Não se pode, porém, sob alegação de consubstanciar matéria confidencial susceptível de perigar a segurança do Estado recusar fornecer informações sobre despesas feitas por membros do executivo ou do legislativo respeitante a rubrica de ajudas de custo, já que não há evidências de que a publicidade desses elementos afronta a segurança do Estado[828], antes pelo contrário, como os agentes públicos actuam na defesa dos interesses da colectividade, a proibição de condutas sigilosas e actos secretos é um corolário da natureza funcional de suas actividades[829].

Frise-se que num Estado de Direito Democrático colocado o acento tónico na participação dos cidadãos na vida política[830], pressupondo a intervenção crescente na ligação do cidadão ao procedimento decisório estatal e na formação dos actos do governo[831], faz todo sentido que as informações de seu interesse directo e aquelas que revolvem com seus direitos e deveres sejam dadas conhecimento a todos[832] quanto restarão afectadas pelos acordos de cooperação na arena internacional celebrados pelo Estado e não apenas isso, todas as medidas legislativas ou então administrativas que hajam sido tomadas em nome e no interesse da colectividade pelo órgão responsável, devem ser disseminadas visando aferir pelos destinatários a legitimidade[833] da conduta do agente público.

O direito à informação é de capital importância em virtude de nele assentar a efectiva possibilidade de concretização da sociedade abertura do futuro[834] obtendo dessa forma uma dimensão universal ao permitir aos povos beneficiar de condições materiais consistentes com o exercício do direito de cidadania e da liberdade[835] pois,

---

827 Artigo 222 da CRM.

828 **CAVALCANTE, Márcio André Lopes**, Vade Mecum de Jurisprudência, Dizer o Direito, 4.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2018, página 31.

829 **MAZZA, Alexandre**, Manual de Direito Administrativo, 2.ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2012, página 101.

830 **CONCEIÇÃO**, **Lourivaldo da**, Curso de Direitos Fundamentais, Campina Grande, EDUEPB, 2016, página 451.

831 **SILVA, José Afonso da**, Curso de Direito Constitucional Positivo, 25.ª Edição, Revista e actualizada nos termos da Emenda Constitucional n.º 48 de 10 de Agosto de 2005, Malheiros Editores, 2005, página 119.

832 **ALEXANDRINO, Marcelo,** e **PAULO, Vicente**, Direito Administrativo Descomplicado, 25.ª Edição, revista e actualizada, São Paulo: MÉTODO, 2017, página 244.

833 **AGRA, Walber de Moura,** Curso de Direito Constitucional, 9.ª Edição, Belo Horizonte: Fórum, 2018, página 224.

834 **MARTINS, Flávio**, Curso de Direito Constitucional, 1.ª Edição, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2017, página 751.

835 **FERNANDES, Bernardo Gonçalves,** Curso de Direito Constitucional, 9.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2017, página 326.

ao adquirir informação sobre o ponto de situação de seus direitos e ainda das políticas públicas postas em vigor ou projectadas em lei, pode o interessado instigar o poder a pronunciar-se acerca da prioridade do interesse público colocada na lei e assim participar[836] activamente para que as escolhas estejam de encontro as suas aspirações bem como aos anseios da colectividade.

Ao analisar o pedido de intimação para informação, consulta de processo ou passagem de certidão, Carlos Cadilha[837] assevera consoante as razões subjacentes ao pedido formulado pelo requerente, ter a pretensão em algumas circunstâncias, carácter principal, noutras, instrumental. Dá-se o cunho principal quando o cidadão obtém plena satisfação diante da preocupação exposta, qual seja, a exigência para a prestação de informação pela entidade pública ou empresa concessionária, *v.g*., é o caso de empresa exploradora de recursos minerais[838] ou florestais[839], a licença deve ser passada mediante apresentação do plano de exploração e com descrição concisa dos trabalhos a serem realizados de maneira a não causarem prejuízos ao meio ambiente.

Esta imposição exige a efectivação de uma pesquisa de impacto ambiental[840] mirando a exploração sustentável dos recursos ou igualmente de um indivíduo que solicita a AP uma certidão corroborante do tempo efectivo de serviço prestado ao Estado[841]demonstrando assim preencher os requisitos legais para aposentação ou direito a receber vencimento excepcional.

Há lugar ao carácter instrumental do pedido de intimação caso a informação solicitada esteja inserido entre os diversos actos e formalidades do procedimento respectivo, tornando necessário como condição para exercício pelo interessado das garantias graciosas ou jurisdicionais, a obtenção de mais elementos possibilitando assim munir-se de informação precisa conferindo robustez a sua pretensão, *v.g*., é o caso do pedido formulado pelo interessado para ter em seu poder cópia integral da acta de adjudicação para averiguar se na data efectiva da apreciação das propostas

---

836 **MENDES, Gilmar Ferreira,** e **BRANCO, Paulo Gustavo Gonet**, Curso de Direito Constitucional, 12.ª Edição, revista e actualizada, São Paulo: Saraiva, 2017, página 862.
837 **CADILHA, Carlos Alberto Fernandes,**Dicionário de Contencioso Administrativo, Almedina, 2006, páginas 305 a 310.
838 Alínea h), do artigo 36 da Lei n.º 20/2014, de 18 de Agosto.
839 Artigo 16 da Lei n.º 10/99, de 7 de Julho.
840 Artigos 7 a 21 do Regulamento Ambiental para actividade mineira, aprovado pelo Decreto n.º 26/2004, de 20 de Agosto.
841 Alínea i), do n.º 1 do artigo 66 do EGFAE.

pelos concorrente num dado concurso limitado, eram detentores do certificado de inscrição no cadastro único.

Este pedido é visivelmente instrumental e permitirá ao interessado ter pleno conhecimento do preenchimento das condições legais para fins de participação em tal regime de concurso, pois, somente admite-se nele, a presença de indivíduos e empresas devidamente inscritas no cadastro existente no Ministério da Economia e Finanças[842], sendo certo que a exibição de documento comprovativo de entrada do expediente pedindo o certificado não corresponde ao abrigo da exigência prescrita em lei, situação geradora do direito de participar.

Apenas assiste direito a quem legalmente encontrar-se inscrito no cadastro na data marcada para apresentação e leitura das propostas.

O legislador não adoptou uma técnica de colocação do instituto que permita sem grande margem de dúvida extrair uma dedução conclusiva sobre a natureza do pedido de intimação para prestação de informação e a divisão doutrinária efectuada por Cadilha contribui em larga medida para incrementar as zonas de penumbra em torno do pedido. Importante se mostra para aferição da natureza do instituto recorrer ao elemento sistemático de interpretação, o qual nos fornece uma visão estrutural da ordem jurídica, aliás, esta forma de ver o ordenamento representa perspectiva de índole vital[843]haja vista que é impossível saber o verdadeiro sentido de um instituto ou de uma norma se a considerarmos insulada, individualizada, fora, portanto, do contexto das leis e das conexões lógicas do sistema.

À luz da interpretação sistemática depreende-se apesar da colocação feita pelo legislador que o pedido de intimação representa uma providência cautelar na acepção jurídica *strictusensu* inferindo-se desde logo a natureza urgente do vertido na alínea b), do n.º 1 do artigo 11 da LPPAC.

Ocupa-se a intimação para prestação de informação, consulta do processo, passagem de certidão, estritamente de temas ligados ao Direito Administrativo ou matérias regidas sob a égide do Direito Público, assim, não pode o interessado com respaldo no direito resultante da intimação usar a prerrogativa nela inserida para solicitar informações sobre o extracto bancário de determinado cidadão ainda que seja servidor público por consubstanciar tópico cujo regime é evidentemente de direito

[842] Artigo 76 do RCP, n.º 2 do artigo 72 da LFP, n.º 4 do artigo 179 da LFVAP.
[843] **BARROSO, Luís Roberto**, Interpretação e aplicação da Constituição: Fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora, Editora Saraiva, 1996, página 127.

privado, e por imposição de lei, excluído do âmbito de cognição da jurisdição administrativa[844], declarando que os sinais exteriores de riqueza da pessoa estão em contradição ou aparentam ser incompatíveis com os seus ganhos verdadeiros, isso porque o património de cada um é questão particular do Direito Privado, aliás, quando se fala em dinheiro constante da conta titulada em determinada instituição financeira, é informação sujeita ao sigilo bancário[845] passível de quebra mediante acto judicial autorizando a disponibilização dos dados solicitados.

Contudo, é de se agasalhar a pretensão do requerente quando a matéria em causa determinante do pedido formulado esteja adstrita ao desempenho de tarefas públicas, afigurando-se legítimo instar o respectivo órgão a fornecer esclarecimento sobre o destino dado a um determinado montante em decorrência de financiamento externo para prossecução de suas actividades.

Assiste legitimidade também a entes cujo escopo de sua missão encontre-se orietado para defesa de interesses difusos ou colectivos, *v.g.*, a liga dos direitos humanos ou outra instituição da sociedade civil pode exigir dos órgãos públicos o pronunciamento sobre o estágio de assistência facultada aos direitos e liberdades fundamentais pelos órgãos da administração de justiça ou outras entidades públicas de especial relevância no trato dos direitos humanos em que se pode assinalar a PRM.

No concernente a tramitação, a lei estabelece um procedimento simplificado, onde após receber a petição do interessado elaborada de acordo aos imperativos legais pertinentes, o relator manda citar o órgão para contestar no prazo de dez dias a solicitação feita pelo requerente. Não vamos nos alongar sobre as modalidades de defesa possíveis, já se viu anteriormente quando discorremos sobre o fluxograma do processo contencioso, a viabilidade de defesa directa (impugnação especificada) e defesa processual indirecta (exibição de factos impeditivos), ressalvando, porém, quanto a PI inicial haver exigência no sentido de indicar-se o fim pretendido ao obter determinada informação. Essa imposição, todavia, não mais se justifica em face do conteúdo ínsito na norma encerrada no n.º 2 do artigo 10 da Lei n.º 34/2014, de 31 de Dezembro, a qual representa mais-valia na promoção do direito fundamental de acesso à informação.

[844] Alínea e), do artigo 5 da LOJA.
[845] Artigo 24 da Lei n.º 34/2014, de 31 de Dezembro, artigo 48 da Lei n.º 15/99, de 1 de Novembro.

Perante a natureza urgente, é dispensada por lei a participação do MP na fase dos articulados[846] (PI e contestação), no entanto, este órgão como se disse, goza no contencioso administrativo, de forte intervenção e é-lhe reservado o direito de contribuir decisivamente para o sentido de decisão adoptado pelo TA ao poder pronunciar-se sobre o mérito do pedido na sessão de julgamento onde tem a prerrogativa legal de altercar acerca das circunstâncias por detrás do pedido e ainda da legalidade do mesmo[847], por conseguinte, denota-se nitidamente que o seu papel não é de maneira alguma beliscado, simplesmente, é deferido para época devida.

Inexistindo óbices legais para o conhecimento do mérito do pedido, o Tribunal entra na discussão acerca da existência de condições para o provimento do pedido ou sua recusa. Garantia importante aos intervenientes processuais neste domínio, é o dever de fundamentação obrigatória da decisão, permitindo assim ter ciência das razões subjacentes ao diferimento do pedido ou sua rejeição.

Carlos Mondlane[848] afirmou que o dever de fundamentação é uma imposição que resulta do princípio do Estado de direito democrático representando relevante garantia para frear o arbítrio do poder público no geral, e do judiciário em particular, e outra não é opinião de Tomás Timbane[849] sobre o tópico ao enunciar que a figura da fundamentação autoriza um controlo externo pelo interessado assim como pelo MP, da imparcialidade do juiz para verificar se a sua decisão foi resultado de opções arbitrárias, em vez de resultar directamente de sua sujeição à lei e ao direito, como impele a legalidade em sua qualidade de directiva nuclear da ordem vigente. Este é um ponto acerca do qual a doutrina é uniforme quanto ao peso da fundamentação.

Na decisão proferida, o TA deve assinalar o prazo de decisão, redacção ao nosso ver, criada no intuito de esclarecer inequivocamente a requerida, acerca da necessidade do cumprimento atempado da ordem judicial, haja vista a circunstância de encontrar-se desde logo no texto abarcado non.º 1 do artigo 106 da LPPAC, o prazo de dez dias para execução do pedido formulado pelo requerente, nos casos de obtenção de provimento sua pretensão. Como se tem comportado perante casos de

[846] Artigo 151 do CPC.
[847] Artigo 23 da LPPAC.
[848] **MONDLANE, Carlos Pedro**, CPC, Anotado e Comentado, 3.ª Edição, Escolar Editora, 2020, página 274.
[849] **TIMBANE, Tomás**, Lições de Processo Civil I, 2.ª Edição, Revista e actualizada, Escolar Editora, 2020, páginas 161 a 162.

submissão pelos interessados de pedidos de informação formulados contraentes públicos, o TA?

A pesquisa da jurisprudência é extraordinariamente relevante pois permite ver como sucede este direito dos cidadãos na prática.

Através do processo registado sob o n.º 176/2017, o Misa Moçambique, a Ordem dos Advogados de Moçambique (OAM), o Observatório do Meio Rurale a *Sekelekani*, accionaram o judiciário com propósito de intimar o Ministro do Interior a prestar informação sobre os processos disciplinares e criminais instaurados contra agentes da corporação no período compreendido entre 2011 a 2016 em virtude de prejuízo efectivo aos cidadãos decorrente directamente das violações dos deveres estatutários pelos agentes.

O TA após exame da matéria trazida aos autos pelos litigantes, recusou dar provimento ao pedido e para assim decidir, invocou, no Acórdão n.º 2/2018, de 20 de Março, que os requerentes empregaram um meio processual impróprio, vez que submeteram sua pretensão mediante o expediente designado intimação a órgão administrativo, a particular ou a concessionário para adoptar ou abster-se de certa conduta prenunciado no artigo 114 da LPPAC cujo âmbito de incidência é reservado para os casos de defesa de direitos fundamentais, logo, fora do domínio material do citado preceito.

Tal decisão assentou ainda na circunstância de que o pedido de intimação a órgão administrativo, a particular ou a concessionário para adoptar ou abster-se de determinada comportamento, pressupor como condição de sua efectividade, pelo menos, com suporte no n.º 2 do artigo 144 da LPPAC “a existência ou eminência de um procedimento administrativo ou contencioso adequado à tutela dos interesses a que a intimação se destina, o que não é o caso”, isto significa que resolução tomada pelo TA foi em atendimento à uma questão formal, o que dita rejeição liminar *ex vi* do artigo 4 da LPPAC onde se preconiza claramente que por cada direito subjectivo público pleiteado em juízo, há um meio processual específico e o seu desrespeito merece indeferimento.

Não obstante o mérito da deliberação proferida, poderia o TA pronunciar-se sobre a questão de fundo suscitada pelos impetrantes, pois, o direito à informação é de carácter essencial por causa de sua positivação no catálogo dos direitos básicos dos cidadãos e ser abarcado pela força cogente máxima resultante do disposto no n.º 1 do artigo 56 da LF, ficando assim evidenciada a possibilidade de empregar-se pelos

requerentes e justificar, no caso concreto, a intimação a órgão administrativo, a particular ou a concessionário para adoptar ou abster-se de determinada conduta.

Todavia, o foco do indeferimento deslocar-se-ia então para outra vertente, vez que as matérias de investigação penal[850] e os temas respeitantes ao exercício do poder disciplinar são assuntos excepcionados do direito à informação por virtude de lesarem eventos de particular relevância para os agentes e referirem-se a esfera reservada da vida deles, abrangida pela garantia constitucional da salvaguarda de actos ligados aos direitos pessoais tidos agora por fundamentais[851] embora tenham nascido sob o amparo do direito civil[852].

3.1.2. Pedidos de intimação a órgão administrativo, particular ou concessionário para adoptar ou abster-se de determinada conduta

Este pedido é formulado pelo interessado, ao abrigo do plasmado no artigo 144 da LPPAC, precisamente, quando os órgãos administrativos, os particulares ou os concessionários violem normas de direito administrativo ou deveres decorrentes de acto ou contrato administrativo ou quando a actividade dos primeiros e dos últimos viole um direito fundamental ou ainda quando, em ambas as hipóteses, haja fundado receio de violação, pode o MP ou qualquer indivíduo a cujos interesses a violação cause ofensa digna de tutela jurisdicional, solicitar à jurisdição competente que os intime a adoptar certo proceder ou a abster-se dele com o fim de assegurar, respectivamente, o cumprimento das normas ou deveres em causa ou respeito pelo exercício do direito.

Decompondo as exigências legais para uso dessa intimação, deduz-se as seguintes condições: a) violação de normas de direito administrativo ou deveres decorrentes de acto ou contrato administrativo, b) violação de direito fundamental, c) fundado receio de violação de normas ou direito básico do interessado.

Normas de Direito Administrativo são as regras jurídicas disciplinadoras do exercício da função administrativa. Representam tais normas, o campo normativo

---

[850] **ALMEIDA, Mário Aroso de,** e **CADILHA, Carlos Alberto Fernandes**, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 5.ª Edição, Almedina, 2022, página 905.
[851] Artigo 41 da CRM.
[852]**FARIAS, Cristiano Chaves de,** e **ROSENVALD, Nelson**, Curso de Direito Civil: Parte Geral e LINDB, Volume I*,* 15.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, São Paulo: Atlas, 2017, páginas 181 a 183.

material[853] adstrito à actividade de administração, e por via disso, autonomamente da natureza do órgão, perfilhando a lei, o critério objectivo material[854] para definir a actividade administrativa, executada materialmente pelos três poderes[855], sendo atípica[856] para o judiciário[857] e o legislativo[858].

Pela literalidade do preceito em exame, a legitimidade passiva é atribuída ao órgão responsável pela conduta sindicada em juízo. Num exercício interpretativo em que se apega ao sentido gramatical, não seria possível demandar o Governo de uma dada província por tratar-se de entidade pública distinta do órgão.

A previsão normativa merece uma aplicação não literal e assim se percebe porque nas circunstâncias onde a competência é outorgada ao Governo Provincial ou Distrital cabe obter o real sentido do preceito recorrendo-se à interpretação lógica de maneira a salvaguardar o interesse dos litigantes e assegurar dessa forma, o adequado cumprimento das regras administrativas.

Assim decidiu o TA pondo enfoque para seu posicionamento o conceito de Estado-Administração[859] em detrimento da acepção literal de órgão[860], a qual se mostrava no caso em concreto, reducionista e com isso, motivo determinante de rejeição liminar deixando fragilizada a pretensão dos impetrantes.

Vejamos então como se processam em teoria, os eventos de transgressão de normas e princípios jurídicos de Direito Administrativo pelos órgãos e agentes da AP. Desde logo, importa pôr em evidência a necessidade de emprego do pedido de intimação para a órgão administrativo, particular ou concessionário para adoptar ou abster-se de determinada conduta em situações específicas, revelando desse modo que o seu âmbito de eficácia é circunscrito pelas exigências colocadas no artigo 144 da LPPAC.

---

[853] Artigo 3 da Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto.
[854] **JÚNIOR, Dirley da Cunha**, Curso deDireito Administrativo, 14.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015, página 30.
[855] **FILHO, José dos Santos Carvalho**, Manual de Direito Administrativo, Revista, ampliada e actualizada até 31.12.2014, 28.ª Edição, São Paulo, Editora Atlas S.A, 2015, páginas 998 e 999.
[856] **MAZZA, Alexandre**, Manual de Direito Administrativo, 2.ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2012, página 36.
[857] **ALEXANDRINO, Marcelo,** e **PAULO, Vicente,** Direito Administrativo Descomplicado, 25.ª Edição, Revista e actualizada, Editora Método, 2017, página 18.
[858] **BORTOLETO, Leandro**, Direito Administrativo, para os concursos de analista, 4.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015, página 381.
[859] Conceito agasalhado pelo legislador pátrio no Glossário em anexo à LBOFAP.
[860] Acórdão n.º 41/2018, de 12 de Junho.

Adoptar determinada conduta traduz em significação técnica e jurídica, a obrigação de fazer (*facere*), isto é, a que vincula o órgão à prestação de um serviço ou realização de uma operação material em benefício do interessado[861], *v.g.*, seria a história de um condómino impedido de aceder livremente ao espaço comum do condomínio em virtude do exercício na entrada de actividade comercial vedante do ingresso normal ao prédio onde se situa a sua residência habitual, aqui o interesse a tutelar consiste na tomada de providências pelo órgão com escopo de retirar os vendedores do local impróprio para desempenho de sua actividade, visto ser responsabilidade das autarquias locais e dos órgãos locais do Estado zelar pela correcta utilização do domínio comum dos condóminos[862].

Abster-se de determinada conduta representa o que a doutrina especializada designa por obrigação negativa[863], diametralmente oposta a obrigação de fazer vez que neste caso, implica uma renúncia, permissão ou tolerância, impedindo que o devedor pratique um determinado acto que normalmente não lhe seria vedado, tolere acto do credor que normalmente não admitiria[864].

Ficam excluídas do seu campo de incidência, as violações de regras jurídicas pelo órgão susceptíveis de exame por outro processo especialmente consignado em lei, *v.g.,* a omissão de pronúncia nas situações de submissão de pedido pela pessoa em determinada circunstância não cabem no domínio desta providência, pois, a falta de resposta dentro do prazo legalmente instituído corresponde ao famoso caso de indeferimento tácito[865] cuja medida jurisdicional fundada para suprir a ausência de resolução administrativa é a acção para determinação da prática do acto legalmente devido[866], desejo condenatório que tem em vista a prolação de uma decisão judicial que imponha à Administração Pública a prática de um acto administrativo com um certo teor[867].

---

[861] **DINIZ, Maria Helena**, Curso de Direito Civil Brasileiro, *Volume* 2, Teoria Geral das Obrigações, 22.ª Edição, Revista e actualizada de acordo com a Reforma do CPC, São Paulo, Saraiva, 2007, página 95.
[862] Artigo 14 do Regulamento do Regime Jurídico do Condomínio, aprovado pelo Decreto n.º 17/2013, de 26 de Abril.
[863] **GODOY, Cláudio Lufa Bueno de**, *etall,* Código Civil Comentado: Doutrina e Jurisprudência, 12.ª Edição, Revista e actualizada, Barueri (SP), 2018, páginas 174 a 175.
[864] **FARIAS, Cristiano Chaves de**, e **ROSENVALD, Nelson**, Curso de Direito Civil: Obrigações, 11.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Salvador, Editora Juspodivm, 2017, página 227.
[865] Artigo 59 das NFSAP, aprovadas pelo Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro.
[866] Artigo 124 da LPPAC.
[867] **CADILHA, Carlos Alberto Fernandes,** Dicionário de Contencioso Administrativo, Almedina, 2006, página 24.

O fundamento do dever de resposta da AP, motivo decisivo da instauração da acção para determinação da prática do acto legalmente devido, é o direito básico de petição[868]. Com a precisão que lhe é habitual, José Afonso da Silva[869] assevera que o direito de petição não pode ser destituído de eficácia, não podendo em razão desse atributo, o órgão ao qual é dirigido o pedido escusar pronunciar-se sobre a petição quer para acolhê-la quer para desacolhê-la com a devida motivação.

Se insistirmos um pouco mais sobre esta acção, ver-se-á que é instituída em defesa concreta, por um lado, da competência em razão do seu atributo de exercício obrigatório na exacta medida em que a lei ao outorgar poderes funcionais ao órgão não está em pauta um problema pessoal do agente, ao qual ele possa dar a solução que mais lhe apraz[870], há uma imposição de actuação[871], aliás, trata-se de exigência reconhecida em diversas leis[872]cuja indevida postergação envolve responsabilidade disciplinar[873] para o servidor público inadimplente, por outro, visa acautelar o valor da segurança jurídica sem descurar da celeridade processual, evitando dessa forma que fiquem os interessados esperando eternamente por decisão passível de sair da gaveta se e quando aprouver ao órgão.

O princípio da segurança não se reduz hoje a um ideal da ordem vigente, importa a criação da crença colectiva de que os actos do poder público ostentam um delineamento de legitimidade (dentre eles, o prazo de actuação) e esse facto há-de merecer amparo pelas autoridades públicas[874].

Obtém-se a celeridade processual pela marcação de um prazo de actuação de cumprimento obrigatório[875] e improrrogável, por via da regra, aceitando apenas em determinados eventos, o seu alargamento se a complexidade da situação exigir trabalhos complementares e inadiáveis em função do tempo necessário para o seu

---

868 Artigo 79 da CRM.

869 **SILVA, José Afonso da**, Curso de Direito Constitucional Positivo, 25.ª Edição, Revista e actualizada nos termos da Emenda Constitucional n.º 48 de 10 de Agosto de 2005, Malheiros Editores, 2005, páginas 443 e 444.

870 **MELLO, Celso António Bandeira de,** Curso de Direito Administrativo, 26.ª Edição, Revista e actualizada até a Emenda Constitucional n.º 57, de 18.12.2008, São Paulo, Malheiros Editores, 2009, página 145.

871 **CARVALHO**, **Matheus**, Manual de Direito Administrativo, 2ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015, página 384.

872 Artigo 11 da LFVAP, artigo 26 da LBOFAP, artigo 10 das NFSAP, artigo 76 da LGT.

873 Alínea d), do n.º 1 do artigo 115 do EGFAE.

874 **CARVALHO FILHO, José dos Santos**, Processo Administrativo Federal, Comentários À Lei n.º 9. 784, de 29.01.1999, Revista, ampliada e actualizada até 31.03.2013, São Paulo, Editora Atlas S.A, 2013, página 58.

875 Artigo 23 da LPP.

adequado termo, mas, isso não afecta o sentido em lei resultante da instituição de uma incumbência de celeridade: o procedimento administrativo uma vez instaurado mediante provocação do cidadão ou oficiosamente, deve resposta, em tempo razoável, para a sua conclusão[876].

Para além do que se disse, sublinhe-se que o pedido de intimação destinado a sujeitar o órgão à observância das normas de Direito Administrativo tem carácter de urgente, não podendo assim, abarcar situação continuada[877] ou litígio emergente de uma relação jurídico-administrativa constituída há mais de dez anos, porque aí é evidente a ausência do seu pressuposto básico, qual seja, a eminência de perigo ou possibilidade de lesão grave decorrente da inobservância das regras jurídicas e dos correlatos princípios de direito determinantes da actuação administrativa, *v.g.,* quer o cidadão exigir judicialmente que a autoridade pública não perturbe o seu direito de uso e aproveitamento de terra constituído desde a era colonial e mantido no período pós-independência pela via consuetudinária, porém, os actos de perturbação *ex vi* dos quais deu-se o alvoroço na parcela de terra em contenda ocorreram no ano de 2001 através da construção de um edifício de utilidade pública que se encontra em pleno funcionamento desde essa época.

Diferentemente se passam as coisas em se tratando de um concurso aberto por entidade pública visando a contratação de juristas, sendo certo que actualmente o requisito de uma idade máxima foi posto pela lei de parte[878]tendo em conta que a igualdade de tratamento em matéria de emprego e de trabalho veda a discriminação fundada na idade, que considerada em si contende com o direito fundamental ao respeito da dignidade humana[879].

Imagine-se, que no anúncio de concurso lançado para admissão de juristas por determinada instituição pública coloque-se o requisito de grau mínimo de licenciatura em direito acompanhados das demais exigências amiúde instituídas para o efeito, dentre outras, exibição do bilhete de identidade, atestado de aptidão médica, certificado de habilitações literárias, NUIT, certificado de registo criminal.

---

[876]**RÊGO NETO, António Vaz Pereira do**, A preclusão administrativa jurisdicional e a definitividade da decisão administrativa tributária favorável ao contribuinte, Recife, 2020, página 164.
[877]**ALMEIDA, Mário Aroso de,** e **CADILHA, Carlos Alberto Fernandes**, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 5.ª Edição Revista, Almedina, 2022, página 932.
[878] Artigo 18 do EGFAE, aprovado pela Lei n.º 4/2022, de 11 de Fevereiro.
[879]**NEVES, Ana Fernanda**, O Recrutamento do Trabalhador Público, Edição: Provedor de Justiça – Divisão de Documentação, 2013, página 47.

O cidadão após participar no concurso em atenção as condições impostas, é surpreendido com a decisão de afastamento de sua candidatura sob pretexto de que a sua idade não possibilita exercer actividades no aparelho do Estado por lapso superior a 15 anos, ficando assim, impedido de obter o tempo mínimo de serviço legalmente exigido beneficiar do direito de segurança social obrigatória.

No exemplo apresentado, a entidade após notificar o resultado da apuração final efectuada, remete o expediente ao TA competente para fim de obter o visto, e com isso, ter condição plena de eficácia e validade o provimento, mas, nunca se pode esquecer este facto essencial: o concurso de ingresso obedece ao princípio da segurança jurídica na modalidade de vedação de surpresas, no enunciarde André Tavares Ramos[880]implica desde logo "a possibilidade de conhecer, de antemão, as consequências pelas actividades e pelos actos adoptados" e é por essa razão, a instituição do dever de objectividade dos métodos de avaliação assim como dos respectivos critérios de apreciação[881] das aptidões dos concorrentes.

Tomando conhecimento, o interessado da sua exclusão por factor ausente dos critérios de admissão previamente estabelecidos e do facto de o processo estar a ser tramitado junto ao TA do foro da entidade contratante, pode, justificadamente, lançar mão da providência cautelar de intimação para que o órgão cumpra as normas de Direito Administrativo classificando os concorrentes em atenção aos dois requisitos básicos e essenciais consagrados pela LF assentes na capacidade e mérito dos interessados[882], condições sem qualquer laço directo com a idade do indivíduo, porquanto, a exigência de concurso público para ingresso nas diversas carreiras do aparelho do Estado propicia igual oportunidade de acesso aos cargos e empregos públicos a todos os que atendam aos requisitos estabelecidos de forma geral e abstracta em lei[883] e a idade actualmente não é em sua essência requisito geral de ingresso aplicável indistintamente ao procedimento competitivo para entrar nos quadros da Função Pública, ao que acresce ser preciso que o limite de idade tenha previsão legal e esteja especialmente mencionado esse requisito no anúncio do

---

[880] **TAVARES, André Ramos**, Curso de Direito Constitucional, 10.ª Edição, Revista e actualizada, São Paulo: Saraiva, 2012, página 765.

[881] Alínea c), do n.º 6 do artigo 2 do Regulamento de Concursos nas Carreiras de regime geral e especial da área comum do aparelho do Estado, aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 61/2000, de 5 de Julho.

[882] Artigo 250 da CRM.

[883] **ALEXANDRINO, Marcelo,** e **PAULO, Vicente,** Direito Administrativo Descomplicado, 25.ª Edição, Revista e actualizada, Editora Método, 2017, página 7.

certame difundido na imprensa pela entidade contratante, isto é, a restrição à participação de indivíduos detentores de uma certa idade, a qual a ser atingida impede terminantemente o acesso ao emprego público[884].

O interessado pode alegar duas ordens de razões reputadas relevantes para fazer valer o seu direito: a) a idade como condição de ingresso está rechaçada hoje do rol de imposições obrigatórias para aceder ao emprego público; b) o sentido mais adequado ao conteúdo inserto no n.º 2 do artigo 172 do EGFAE, porquanto numa interpretação levando em linha de conta a acepção racional do preceito, depreende-se que a norma encerrada no preceito em exame possui um campo bem delimitado de abrangência, afirmar isto, é postular que reserva-se aos servidores em efectivo exercício de funções na AP.

Ao estender-se o seu domínio de aplicação para o ingresso, será um acto interpretativo idóneo? De alguma utilidade, neste caso em particular, é o princípio fundamental da proporcionalidade[885] à luz do qual pode-se, legitimamente, conferir o direito à aposentação considerando o tempo de serviço concretamente prestado ao Estado pelo cidadão. O princípio da proporcionalidade acha-se vocacionado nesse caso ao amparo de outra máxima primordial da ordem vigente, a do respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, por isso, há ameaça real a um direito primordial da pessoa, o direito ao trabalho, reconhecido como um dos meios essenciais para se alcançar não só a realização pessoal do indivíduo, como o progresso de toda a sociedade[886].

O pedido de intimação para tutela de direitos fundamentais possui conexão intrínseca com a incumbência de respeito pela lei atribuído aos órgãos da AP, e a legalidade enquanto norma regedora do exercício da função administrativa, é em certa medida, garantia dos direitos dos particulares ao disciplinar o como, o quando e a forma, mediante a qual será desempenhada a actividade de administração da

---

[884] **BORGES, Cyonil**, e **SÁ, Adriel**, Manual de Direito Administrativo Facilitado, 2.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Salvador: Juspodivm, 2017, página 406.

[885] **ÁVILA, Humberto**, Teoria dos Princípios, da definição àaplicaçãodos princípios jurídicos, 4.ª Edição, Revista, 3.ª Tiragem, Malheiros Editores, 2005, página 121.

[886] **LEÃO, Anabela Costa**, *etall*, Declaração Universal dos Direitos Humanos, Convenção Europeia dos Direitos Humanos, Anotação pelos estudantes da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Edição Universidade do Porto, 2019, página 251.

coisa pública. A forma pode ser compreendida como aspecto exterior do acto[887] e observância de formalidades para sua expedição[888].

Em decisão respeitante ao pedido de intimação para o órgão abster-se de determinado comportamento, o TA julgou com inteiro acerto que o comunicado de imprensa tornado de domínio público pela AP atinente ao tema controvertido[889], não espelha mecanismo de resolução do enredo, por isso, o interesse processual em concreto, mantinha-se intacto, pelo que judicialmente decretou a intimação do órgão para abdicar-se da prática de condutas de turbação do direito real de uso e aproveitamento de terra da requerente.

3.1.3 Produção antecipada de prova

São condições estabelecidas na lei para o interessado usar a providência de produção antecipada de prova: o justo receio de vir a tornar-se impossível ou muito difícil o depoimento de certas pessoas ou a verificação de certos factos por meio de prova pericial ou de inspecção, podem o depoimento, o arbitramento ou a inspecção realizar-se antes de instaurado o processo[890].

Na perspicaz observação de Renato Marcão[891]:

> "A produção antecipada de provas possui natureza acautelatória e visa a resguardar a efectividade da prestação jurisdicional, diante da possibilidade de perecimento da prova em razão do decurso do tempo no qual o processo permanece suspenso. Por esta razão, a medida é restrita às provas consideradas urgentes, característica que deve estar concretamente comprovada em cada caso por fundamentos que justifiquem a excepcional antecipação".

Embora se refira expressamente ao Direito Processual Penal, aceita-se, em boa lógica jurídica, o transporte da ideia para o campo do processo administrativo e isso decorre, particularmente, da circunstância da produção antecipada de prova em

---

[887] **CARVALHO**, **Matheus**, Manual de Direito Administrativo, 2.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015, página 177.
[888]**BORGES, Cyonil**, e **SÁ, Adriel**, Manual de Direito Administrativo Facilitado, 2.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Salvador: Juspodivm, 2017, páginas 76 a 77.
[889] Acórdão n.º 47/2019, de 23 de Abril.
[890] Artigo 150 da LPPAC.
[891]**MARCÃO, Renato**, CPP Comentado, São Paulo: Saraiva, 2016, página 606.

sede do imbróglio administrativo possuir características estruturais coincidentes a necessidade do emprego na seara penal.

Ora, pode dar-se o caso de certa pessoa que se achava outrora exercendo a função de Administrador Distrital ser transferido para desempenhar a função de Embaixador de Moçambique na Venezuela e os acontecimentos decisivos do processo carecerem do seu testemunho antes da deslocação inerente a tarefa que lhe foi alocada e o pedido, em tal situação, revela-se urgente, impondo-se assim a auscultação adiantada do servidor público *in loco* para evitar a possibilidade de perecimento da prova, a qual pode ocorrer mediante esquecimento de detalhes fundamentais para composição do litígio que venha posteriormente a ser analisado pelo Tribunal[892], visto que a memória humana é susceptível de falhas com o decurso do tempo[893].

Assinale-se ainda o caso de uma testemunha com idade avançada e que se encontra enferma com possibilidade concreta de morte[894]. É importante sublinhar que a prova a ser produzida não se liga automaticamente a um eventual processo futuro, pois poderá ser útil para a conciliação ou conhecimento da matéria, de modo que se evite o ingresso eventual de demanda futuramente[895]. Em protecção à busca da verdade material é que se prevê a providência cautelar específica[896] de produção antecipada de prova, consideradas urgentes e relevantes, as quais são observadas sob tríplice vertente: necessidade, adequação e proporcionalidade da medida[897].

De entre os deveres funcionais a que se encontra vinculado o agente, acha-se o consistente em zelar pela conservação e manutenção dos bens do Estado e demais entidades públicas que lhe estão confiados[898], podendo suceder que houve danos ao servidor (aparelho informático) colocado no gabinete do funcionário e este nega que

---

892 **COELHO, Pedro,** e **VASCONCELOS, Carolina Carla**, Direito Penal e Processual Penal, Súmulas Criminais, STF e STJ, EBEJI, 2018, página 108.
893 **LIMA, Renato Brasileiro de**, CPP comentado, 2.ª Edição, Revista e actualizada, Salvador: Juspodivm, 2017, página 1856.
894 **CAVALCANTE, Márcio André Lopes**, Súmulas do STF e STJ, anotadas e organizadas por assunto, 2.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, Salvador: Juspodivm, 2017, página 200.
895 **FREIRE, Rodrigo da Cunha Lima,** e **CUNHA, Maurício Ferreira**, Novo CPC para concursos: Doutrina, Jurisprudência e questões de concursos, 6.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Salvador, Editora Juspodivm, 2016, página 476.
896 **CUNHA, Leonardo Carneiro da**, A Fazenda Pública em juízo, 14.ª edição, revista, actualizada e ampliada, Rio de Janeiro: Forense, 2017, página 290.
897 **ALVES, Leonardo Barreto Moreira**, Processo Penal, 8.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2018, página 368.
898 Alínea k), do n.º 1 do artigo 62 do EGFAE, aprovado pela Lei n.º 4/2022, de 11 de Fevereiro.

os estragos deveram-se a acção directa susceptível de imputação à sua pessoa e exige em defesa de seu posicionamento exame pericial.

O dirigente ainda que tenha anuído a pretensão do funcionário, difere a realização do exame pericial para momento posterior, isto é, após a concertação do aparelho, o que inclui mover ao lugar diverso de onde sucederam os factos.

Em tal situação, há razão suficiente justificadora para contornar essa decisão, por simples medida cautelar de produção antecipada de prova pericial[899] porque corre-se o risco de provocar-se outros danos no aparelho resultantes da circulação além da hipótese de extravio de peças.

A decisão proferida na acção cautelar de produção antecipada de prova tem natureza meramente homologatória[900] reservando-se o debate sobre a valoração das provas para momento posterior onde haverá lugar a apreciação de mérito.

3.1.4 Suspensão jurisdicional de eficácia do acto

Este é o instituto que constitui o objecto central de nossa tese, em vista disso, a apreciação aprofundada do tema, reserva-se para o capítulo seguinte onde iremos abordar a tendência actual da jurisdição administrativa em se tratando da resolução de casos envolvendo o pedido de paralisação temporária dos efeitos de acto pelos interessados onde gravita, no mais das vezes, o conspecto da matéria em volta dos pressupostos elencados em lei para uso desta providência deixando de parte nessa indagação o padrão valorativo estabelecido pela Constituição. A nosso ver, tal modo de interpretar não se coaduna com a supremacia constitucional, a qual impõe que a interpretação dos textos normativos infraconstitucionais deve ser observada sob as "cores, tons e matizes decorrentes da aquarela da LF", emprestando para nosso labor, a terminologia de Cristiano Chaves e Nelson Rosenvald[901], empregada em aprimorada obra tributada ao tópico dos Direitos Reais.

---

[899] **ZAVASCKI, Teori Albino**, Processo colectivo: tutela de direitos colectivos e tutela colectiva de direitos, 7.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, página 128.

[900] **LUZ, Valdemar P. da,** Manual do advogado: advocacia prática – civil, trabalhista e criminal, 29.ª Edição, Barueri, SP: Manole, 2017, página 255.

[901] **FARIAS, Cristiano Chaves de,** e **ROSENVALD, Nelson**, Curso de Direito Civil: Reais, 13.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Salvador: Editora Juspodivm, 2017, página 18.

3.1.5. Providências cautelares não especificadas

Expressamente admitidas pelo artigo 154 da LPPAC, o seu emprego dá-se nos casos de fundado receio de que uma actividade administrativa cause lesão a um direito ou interesse legalmente protegido, o Presidente da jurisdição competente pode, perante simples requerimento do interessado e desde que não exista uma decisão administrativa prévia ou um meio processual específico susceptível de assegurar uma tutela efectiva em face das circunstâncias do caso, ordenar qualquer medida útil, sem prejudicar o julgamento do mérito ou a execução de decisões administrativas.

Qual será então o domínio dessas providências? À partida ficam excluídas do seu âmbito de incidência, as situações passíveis de impugnação preventiva onde se mostre viável o uso da suspensão de eficácia, intimação nas suas várias facetas ou produção antecipada de prova. O exercício da função administrativa, como se sabe, é norteado por determinados princípios tidos por fundamentais por definirem o modo preciso atinente ao desempenho das tarefas assegurando assim a lisura da acção do órgão ou servidor público.

O cânone da imparcialidade posto na LF é transversalmente operacional a todo e qualquer procedimento instaurado na seara administrativa visando garantir a lisura da decisão mediante criação de directivas impeditivas de trato preferencial[902] sem respaldo legal pois a imparcialidade é imprescindível ao tratamento equitativo dos cidadãos[903] nas relações travadas com a AP.

As normas disciplinadoras da imparcialidade igualmente destinam-se a vedação de perseguições infundadas[904], como sucede nas situações de manifesta inimizade[905] ou forte animosidade entre o superior hierárquico com seu subalterno em virtude deste fazer uso recorrente da obrigação de respeitosa representação[906], o qual representa atenuação do atributo presunção de legalidade do acto.

---

902 **MAZZA, Alexandre**, Manual de Direito Administrativo, 2.ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2012, página 90.
903 **TORRES, Ricardo Lobo, KATAOKA, Eduardo Takemi,** e **GALDINO, Flávio**, Dicionário de princípios jurídicos, Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, página 541.
904 **CUNHA JÚNIOR, Dirley da**, Curso deDireito Administrativo, 14.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015, página 38.
905 **BORTOLETO, Leandro**, Direito Administrativo, para os concursos de analista, 4.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015, página 42.
906 **ALEXANDRINO, Marcelo,** e **PAULO, Vicente,** Direito Administrativo Descomplicado, 25.ª Edição, Revista e actualizada, Editora Método, 2017, página 277.

Imagine-se, uma situação em que a entidade procede a abertura de certame para mudança de carreiras entre os seus servidores por conclusão de nível onde o requisito básico, primário e essencial é possuir o certificado de habilitações literárias comprovativo da conclusão do curso antes da data marcada para recepção do rol de documentos exigidos.

Nesta circunstância, se o interessado obter nota que lhe dá o direito de ser nomeado dentro do número de vagas existentes, o órgão competente pouco senão mesmo nenhuma margem de manobra tem para recusar a nomeação e se mesmo assim, proceder em sentido contrário aos imperativos legais, é legítimo ao servidor lesado por essa comportamento exercido ao arrepio da lei lançar mão com o fito de salvaguardar seu direito certo e líquido de ser designado preferencialmente por ter sido aprovado em concurso, à providência cautelar não especificada pedindo que seja afastado o dirigente de reconhecida aversão para com a sua pessoa.

Este é um caso cujos contornos refogem das demais providências plasmadas em lei e autoriza a adopção da providência cautelar não especificada.

3. 2. Providência cautelar de suspensão jurisdicional de eficácia do acto

Da peregrinação feita no endereço electrónico do TA, foi possível verificar que esta é a espécie de providência mais usada pelos cidadãos quando tencionam ver tutelados seus direitos face ao tempo inimigo na tramitação processual ordinária onde existe sério risco de haver resolução quando o interesse em concreto do impetrante se encontre irremediavelmente prejudicado em razão da demora típica do procedimento judicial.

A lei prevê três requisitos cumulativos para decretação judicial de suspensão de eficácia do acto e é coisa assente que a jurisprudência do TA é pacífica no sentido de que a indagação dos mesmos não admite, por via da regra, a entrada em exame (mesmo sumário) da matéria de fundo eventualmente passível de apreciação em sede do recurso contencioso principal.

Não obstante obedecer, amiúde, a essa lógica de actuação, assinala-se, em algumas decisões audazes, que o Tribunal timidamente ingressa no debate sucinto da matéria de fundo da causa, *v.g.*, houve, no Processo n.º 305/2012-1.ª uma resolução desfavorável ao pedido formulado pelo interessado sob alegação de que o busílis da questão estava adstrito a um caso de direito privado, designadamente,

arrendamento de imóveis, por isso, havia indícios fortes da ilegalidade do recurso a ser interposto, daí a recusa de provimento[907].

Quando o Tribunal afirma, e justifica o seu posicionamento mediante sucinta fundamentação de tratar-se de matéria subtraída do seu poder de cognição, está, ao nosso ver, entrando no exame breve da questão[908](cognição sumária) a resolver e nesse caso, pode-se dizer que vislumbramos nessa forma de agir, manifestações (ainda que tímidas) da doutrina aqui defendida e sufragada por diversos autores[909], frisando-se que representa o modo adequado para a tutela jurisdicional efectiva no contexto actual onde os mecanismos de aceleração judicial[910] não consubstanciam mera expectativa, são um imperativo constitucional.

Pois, o legislador constituinte ao definir claramente a justiça social como um dos objectivos fundamentais do Estado[911], em primeiro lugar, tornou, desde logo, difícil a convivência de decisões gravemente injustas dentro do sistema[912], segundo, instou os três poderes soberanos a tomar as devidas providências, cada um dentro de sua esfera de atribuições, para efectivar no plano político, jurídico e material, o direito de obter uma decisão judicial expedita com força de caso julgado.

3.2.1. Características

3.2.2. Provisoriedade

A noção de provisoriedade contrapõe-se a definitividade[913], esta traz ínsita a ideia de uma resolução categórica pondo termo a determinado litígio envolvendo os intervenientes no processo judicial com posições antagónicas atinentes a temática controvertida, de modo diverso, é a compreensão relativa a composição provisória do

---

907 Acórdão n.º 01/2014, de 11 de Março.
908 **GAJARDONI, Fernando da Fonseca, ZUFELATO, Camilo,** Processo Civil, 4.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Juspodivm, 2015, páginas 313 a 320.
909 **MARINONI, Luiz Guilherme**, *et all*, Novo Código de Proceso Civil Comentado, 3.ª Edição Revista, actualizada e ampliada, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2017, páginas 312 e 313.
910 **SILVA, José Afonso da**, Curso de Direito Constitucional Positivo, 25.ª Edição, Revista e actualizada nos termos da Emenda Constitucional n.º 48 de 10 de Agosto de 2005, Malheiros Editores, 2005, páginas 443 e 444.
911 Alínea c), do artigo 11 da CRM.
912 **Barcellos**, **Ana Paula de,** Ponderação, racionalidade e actividade jurisdicional, Renovar, Rio de Janeiro, 2005, páginas 210 a 211.
913 **NUNES, Pedro Caetano**, Providências Cautelares, Mestrado em Direito Forense e Arbitragem, Faculdade de Direito – Universidade Nova de Lisboa, Ano Lectivo 2018/2019, página 14.

imbróglio entre as partes, trata-se de uma decisão transitória[914] exigindo*de per si* a deliberação final dirimindo de maneira concludente a situação de cada um diante do direito pleiteado.

Se a decisão é transitória por tratar-se de mecanismo criado pela ordem com escopo de assegurar o efeito útil da decisão final, não repugna considerar que tal decisão jamais constitui caso julgado[915] apesar de possuir ampla eficácia porquanto a suspensão subsiste, salvo determinação em contrário, até ao trânsito em julgado da decisão do recurso contencioso, de harmonia com o estatuído no n.º 6 do artigo 142 da LPPAC, significando a sua manutenção, a inerente preservação do direito do requerente que vê, portanto, a sua situação jurídica acautelada mesmo perante a interposição do recurso jurisdicional pela parte que decaiu.

É interessante notar que esta permanência da suspensão de eficácia do acto no plano jurídico ocorre até ao esgotamento das garantias contenciosas outorgadas aos cidadãos, quer isto dizer, se a parte cujo sentido da decisão lhe é desfavorável, tem a prerrogativa de exibir sua argumentação contrária por mais dois graus, quais sejam, a primeira secção do TA e ulteriormente, ao Plenário, só após percorrer esta via, é que a decisão pode ser transformada em definitiva, mas, entendamo-nos: será incontestável a resolução do processo contencioso principal caso a resolução tomada tenha sido favorável ao requerente, caso este decaia em sede de exame de mérito, igual sorte abrange a suspensão de eficácia[916].

3.2.3. Caducidade

Incide a caducidade sobre o tempo definido em lei para agir em determinado caso[917]. No âmbito das providências cautelares, não se limita a exercer influência a caducidade somente no ângulo temporal, sucede também nas circunstâncias em que

---

[914] **LISBOA, Helena,** Suspensão de Eficácia do Ato Administrativo e A Resolução Fundamentada, MESTRADO PROFISSIONALIZANTE PRÉ-BOLONHA EM DIREITO ADMINISTRATIVO, Faculdade de Direito – Universidade de Lisboa, 2019, página 10.

[915] **TORRES, Marlene Sofia Costa**, Providências Cautelares – Novo Paradigma: A Problemática do Regime de Inversão do Contencioso, Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Forenses, Faculdade de Direito - Coimbra, 2015, página 20.

[916] **CARVALHO, Joana dos Santos**, O efeito suspensivo no Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Mestrado em Direito Administrativo, Dissertação Orientador: Professor Doutor Marcelo Rebelo de Sousa, Faculdade de Direito – Universidade de Lisboa, 2016, página 73.

[917] **PRATA**, **Ana,** Dicionário Jurídico, Volume I, 5.ª Edição, 2011, páginas 220 a 221.

o recurso principal é julgado improcedente ou se o recorrido for absolvido da instância[918]por uma questão de lógica: quando a decisão em processo principal é desfavorável para quem pediu a suspensão de eficácia e foi concedido, mostra-se perante o caso impossível de subsistir a paralisação temporária dos efeitos do acto em razão do decaimento das alegações exibidas inicialmente em exame sumário e nas situações de absolvição de instância da autoridade recorrida, não se suscitam dúvidas de enorme vulto para compreender o motivo da caducidade da providência, se provada a ilegitimidade do órgão nunca poderá haver maneira de manter-se o litígio nos moldes configurados pelo requerente, resultando daí a caducidade.

Nos termos do n.º 7 do artigo 142 da LPPAC quando o pedido de suspensão for submetido ao Tribunal competente antes da interposição do recurso contencioso principal, a decisão caduca no prazo de noventa dias, caso se confirme a ausência de ingresso na jurisdição administrativa do processo principal. O legislador é omisso quanto ao regime de decretação da caducidade, isto é, caberá ao Tribunal decretá-la oficiosamente ou mediante provocação das partes. Inclinamo-nos em crer que em razão de ser instituto de ordem pública e com respaldo no artigo 333 do CC resta claro o dever de decretação jurisdicional sem necessidade de prévia arguição por qualquer interessado ou mesmo pelo MP, cabe na esfera de deveres funcionais oficiosos do judiciário ratificar a caducidade.

3.2.4. Instrumentalidade

Ao analisar o atributo da instrumentalidade, torna-se evidente a sua inserção no âmbito do processo judicial como uma ferramenta destinada a acautelar o efeito útil do processo principal[919], advindo daí a sua natureza de utensílio essencial para prevenir eventuais danos na esfera jurídica do interessado de difícil reparação como

---

[918] **CASTANHEIRA, Joana Maria Coimbra**, As Providências Cautelares e os Requisitos para o seu Decretamento, Confronto entre o Processo Administrativo e o Processo Civil, Dissertação no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito conducente ao grau de Mestre, na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas/Menção em Direito Administrativo orientada pelo Professor Doutor Fernando Licínio Lopes Martins e apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2018, página 42.

[919] **ARAÚJO, Tiago José Gomes Oliveira Augusto de**, O novo princípio da inversão do contencioso aplicável à tutela cautelar da suspensão de deliberações sociais, Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito das Empresas, Especialização em Sociedades Comerciais, Orientador: Doutor António do Espírito Santo, Instituto Universitário de Lisboa, 2015, página 61.

bem estabelece a lei ao prever os requisitos de admissão do pedido de suspensão de eficácia do acto. Tudo isto se insere numa complexa concepção de procedimento acessório e procedimento principal. Se o fim último da protecção judiciária consiste em salvaguardar o interesse da parte lesada pelo actuação prepotente do órgão do Estado, impõe-se consagrar utensílios eficazes com o fito de assegurar quando for necessário e possível a tutela preventiva do direito pleiteado[920].

Dessa forma, prende-se a ideia de instrumentalidade com o emprego de um aparelho ou de uma peça necessária para realizar uma determinada tarefa. Assim, um músico somente poderá tocar para plateia desde que possua um microfone para amplificar a sua voz de modo a torná-la perfeitamente audível para os espectadores, um agente do serviço de finanças para registar os movimentos financeiros ocorridos na caixa deverá impreterivelmente ter um livro de registo de entradas.

A lógica por detrás da instrumentalidade da providência é idêntica: aponta servir a eficácia[921] do recurso contencioso de anulação, *v.g.*, para todo e qualquer sujeito assalariado, a retribuição financeira pelos serviços prestados à entidade patronal é o principal meio de sustento pessoal e de seus dependentes e aqui não podemos esquecer que a cultura africana é em si mesma grupal, por isso, temos em África uma Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos e na Europa foi aprovada a Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

O carácter grupal das relações sociais africanas onde Moçambique faz parte naturalmente, prova a essencialidade do salário para o servidor público, levando há que o prejuízo sofrido pelo funcionário atinja directamente seus dependentes, vendo estes os seus projectos de vida sobremaneira afectados por conta da situação de única pessoa e o remédio oferecido na farmacologia jurídica para mitigar o caso, é a medida cautelar assente na paralisação temporária dos efeitos do acto ilegal, de onde se segue o dizer que a suspensão de eficácia tem carácter instrumental cujo fito é precaver as consequências desastrosas da manutenção indevida do acto na ordem vigente.

---

920 **GONÇALVES, Marianna Moura**, Prisão e outras medidas cautelares pessoais à luz da proporcionalidade, Dissertação de Mestrado, Orientador: Gustavo Henrique Righi Ivahy Badaró, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2011, página 160.

921 **JÚNIOR, Humberto Theodoro**, CPC anotado, 20.ª Edição, revista e actualizada, Rio de Janeiro: Forense, 2016, página 307.

Podemos resumir, seguindo a linha de orientação exibida por Neves[922], em observação digna de realce, que a característica especial de instrumentalidade no processo cautelar se deve justamente a que este não serve de utensílio para obtenção do bem da vida, mas, para tornar possível tal obtenção.

Fredie Didier Júnior[923] apresenta uma versão mais abrangente sobre o tema ao dizer que a instrumentalidade do processo pauta-se na premissa de que o direito material coloca-se como o valor que deve presidir a criação, a interpretação e a aplicação das regras processuais. Como facilmente se pode notar, o enfoque dado a instrumentalidade articula-se especialmente com o direito material não bastando a definição de direitos para torná-los efectivos, porém, é necessário que haja o devido processo legal para assegurar a sua implementação efectiva no plano dos factos.

Na situação de expulsão indevida e perante a insurgência do agente, este pode impugnar o acto sancionatório no TA competente, mas, o recurso contencioso não possui, regra geral, efeitos suspensivos[924].

E por conta disso, enquanto é tramitado o processo, o indivíduo e seus dependentes vivem em condição deveras penosa e aguardar pela decisão final num Estado como o nosso que é marcado pela morosidade processual[925] contribuirá só para agravar e piorar a situação de infortúnio sentida pelo recorrente, legitimando-se portanto a criação de engenhos judiciais voltados para proteger tais casos, por isso, bem se afirma que a providência cautelar tem um traço de instrumentalidade, isto é, consubstancia artefacto idóneo para propiciar a manutenção na ordem jurídica do direito da pessoa ultrajada por acto expedido ao arrepio do quadro jurídico vigente, porém, de obrigatória implementação em razão da presunção de legalidade[926] e do privilégio de execução prévia[927] que assiste a AP.

3.2.5. Dependência

---

[922] **NEVES, Daniel Amorim Assumpção**, Manual de Direito Processual Civil, Volume único, 9.ª edição, revista e actualizada, Editora Juspodivm, 2017, página 543.
[923] **DIDIER JÚNIOR, Fredie**, Curso de Direito Processual Civil: Introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento, 19.ª Edição, Salvador: Editora Juspodivm, 2017, página 47.
[924] Artigo 36 da LPPAC.
[925] **UCAMA, António Costa**, A independência do poder judicial em Moçambique versus morosidade e incerteza das decisões judiciais, Revista Ballot - Rio de Janeiro, V. 2 N. 1, Janeiro/Abril 2016, pp. 95-112, http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/ballot, acesso em 09.04.2023, às 00:51 horas.
[926] **BINENBOJM, Gustavo**, Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização, 3.ª Edição, Revista e actualizada, Rio de Janeiro: Renovar, 2014, página 192.
[927] Alínea g), do artigo 1 das NFSAP, aprovadas pelo Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro.

O atributo da dependência nele se retrata a ideia que a providência cautelar está ligada a um determinado recurso contencioso em curso ou então que haja de ser interposto. Quando é intentada após a interposição do recurso de anulação, é um incidente[928] e se for intentada previamente ao recurso contencioso, trata-se em tal caso de preliminar ao recurso e será apensado ao processo principal.

Conferindo uma formulação mais precisa a esta característica, nota-se que a dependência, conquanto não signifique que tenha de existir perfeita identidade de objectos, impõe, ao menos, que o facto que serve de fundamento à providência integre a causa de pedir do recurso principal[929] em razão da identidade entre direito acautelado e o que se pretende fazer valer no processo concludente[930].

Assim, o interessado na sustação de efeitos do acto, ao alegar como motivo determinante do seu pedido, a existência de vício grave, logo, gerador de nulidade, *v.g.*, usurpação de poderes, incompetência ou então ausência de fundamentação no acto sancionatório, tais razões necessariamente incorporam a causa de pedir do recurso contencioso de anulação, e aqui temos de ter como certo, que o julgador somente procederá à uma análise sucinta da probabilidade de existência do vício e tomará uma posição diante dos elementos carreados aos autos.

A dependência encontra suporte legal no artigo 384 do CPC aplicável ao regime da suspensão de eficácia por determinação do artigo 2 da LPPAC e já nos debruçamos sobre os traços fundamentais da sujeição ao recurso principal. Nuns casos, assume a natureza de incidente quando solicitada pelo interessado depois da instauração do processo principal, noutros, de preliminar quando a pretensão de paralisação transitória dos efeitos do acto é pedida antes da interposição por quem esteja prejudicado por acção ilegal da AP.

---

928 **POSSANTE**, João, **DOMINGOS**, Maria Adelaide, e **LAMEIRAS**, Luís, Direito Civil e Processual Civil, *Tomo I*, **Editor:** INA – Instituto Nacional de Administração, 2007, página 258.

929 **ALVES, João, GERALDES, António,** e **SANTOS, Jorge**, Direito Civil e Processual Civil (Tomo II), Editor: INA – Instituto Nacional de Administração, 2007, página 330.

930 **PINTO, Rui Carlos Gonçalves**, A QUESTÃO DE MÉRITO NA TUTELA CAUTELAR, Doutoramento em Ciências Jurídicas Direito Processual Civil, Tese orientada pelo Prof. Doutor Miguel Teixeira de Sousa, UNIVERSIDADE DE LISBOA - FACULDADE DE DIREITO, 2007, página 271.

3.2.6. Sumariedade

Esta qualidade resulta da cognição sumária da situação de facto e de direito, própria de um processo provisório e urgente[931]. É a busca pela tempestividade da tutela jurisdicional, a razão da instituição de mecanismos céleres de resolução de diferendos entre os litigantes pelo legislador[932] atendendo a garantia constitucional de acesso à justiça[933] pelos cidadãos, haja vista ser insuficiente assegurar a entrada no judiciário para dirimir dissídios de forma ordinária onde prevalece a observância escrupulosa das solenidades da função jurisdicional quando o cidadão sente em sua esfera jurídica, a cada dia, o peso do poder público.

É imperioso decretá-la desde que num juízo de probabilidade, onde não há definitividade[934], seja possível apurar indícios propedêuticos da existência do direito pleiteado, por se tratar de medida apropriada a situações em que se busca garantir a efectividade da função estatal da jurisdição, eventualmente sob ameaça de dano ou de procrastinação no curso do processo[935]. Pela sublimidade das palavras, vale exaltar a disciplina de Gajardoni e Zufelato[936] sobre a sumariedade de cognição:

> **"Sumariedade da cognição**: a cognição do juiz no processo cautelar, quanto ao grau de profundidade com que apreciará as matérias aventadas pelas partes, é superficial, rápida e com menor grau de certeza. Diz-se, por isso, que a cognição é sumária, já que baseada em juízo de verosimilhança ou probabilidade (*fumus boni iuris*), indispensável para que se possa socorrer, em tempo, a premência que caracteriza as tutelas de urgência".

Trilhando diversos Acórdãos da Segunda Secção do TA, assinala-se uma convergência em considerar que a sumariedade de conhecimento resume-se a breve

---

931 **LISBOA, Helena**, Suspensão de Eficácia do Acto Administrativo e A Resolução Fundamentada, Mestrado Profissionalizante Pré-Bolonha em Direito Administrativo, Universidade de Lisboa - Faculdade de Direito, 2019, página 10.

932 **DINAMARCO, Cândido Rangel,** e **LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho**, Teoria geral do novo processo, 2.ª Edição, São Paulo: Malheiros, 2017, página 126.

933 Artigos 62, 69, 70 e n.º 3 do artigo 252, todas da CRM.

934 **LOURENÇO, Haroldo**, Processo Civil Sistematizado, 2.ª Edição, Reformulada e actualizada, São Paulo: Forense, 2017, página 255.

935 **ZAVASCKI, Teori Albino**, Processo colectivo: tutela de direitos colectivos e tutela colectiva de direitos, 7.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, página 177.

936 **GAJARDONI, Fernando da Fonseca, ZUFELATO, Camilo,** Processo Civil, 4.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Juspodivm, 2015, páginas 313 a 320.

verificação dos pressupostos processuais[937], designadamente, competência do Tribunal, oportunidade do recurso, sendo relevante quando em presença de actos inquinados de vícios determinantes de anulação, recorribilidade do acto e também a ilegitimidade dos recorrentes.

Em determinadas situações, o Tribunal ao apreciar o requisito da alínea c), do n.º 1 do artigo 132 da LPPAC vai para além da simples indagação de qualquer das condições de validade do processo judicial entrando numa análise sucinta da existência do direito, ao enunciar que o recorrente não apresenta qualquer prova da existência do direito pleiteado, constatada tal inexistência através de um juízo perfunctório sobre os elementos disponíveis nos autos, os quais apontam para a ausência de licenciamento da controvertida obra bem como do respectivo DUAT a favor do requerente[938].

Ao decidir dessa maneira, o Tribunal entra sumariamente no conhecimento da questão principal a ser debatida em sede do julgamento de mérito, e a nosso ver, esta é a forma curial de examinar o requisito da alínea c), do n.º 1 do artigo 132 da LPPAC, porquanto, o dever de perquirir acerca dos pressupostos processuais é um encargo transversal que abarca todo e qualquer processo cuja resolução compete ao TA, portanto, sufragar a tese de sua verificação quando seja a vez da cognição sumária traduz, em abono da verdade, um exercício rebarbativo e adverso ao valor jurídico da eficiência funcional, tendo em vista, sobretudo, a circunstância de que o processo administrativo contencioso visa essencialmente, à tutela de direitos que pode ser prestada mediante actividades de cognição sumária[939] ou exauriente.

3.2.7. Proporcionalidade

À luz do princípio da proporcionalidade, cabe ao juiz valorar adequadamente qual dos interesses em conflito deve prevalecer[940], isto é, a decretação judicial de

[937] Acórdãos n.ºs 29/2015, de 28 de Abril, 01/2017, de 8 de Fevereiro, 39/2020, de 19 de Maio, 62/2016, de 19 de Julho.
[938] Acórdão n.º 10/2018, de 10 de Abril.
[939] **MARONINI, Luiz Guilherme, ARENHART, Sérgio Cruz, e MITIDIERO**, **Daniel,** CPC comentado, 3.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2017, página 388.
[940] **GONÇALVES, Marco Carvalho**, Providências cautelares conservatórias: questões práticas actuais, texto correspondente à intervenção proferida no Centro de Estudos Judiciários no dia 16 de Março de 2018, no âmbito da acção de formação intitulada "Temas do Direito Civil e Processual Civil", página 23.

suspensão de eficácia do acto não poderá resultar um prejuízo para o requerido que exceda consideravelmente o dano que com ela o requerente pretenda evitar[941].

Em seu estudo sobre providências cautelares, Helena Lisboa[942], quanto ao requisito da proporcionalidade, assevera que o juiz deve formular um juízo de valor fundado na comparação da situação do requerente com a dos eventuais titulares dos interesses contrapostos à luz do princípio na sua vertente da necessidade.

Pela proporcionalidade, o Tribunal constitui-se desde logo na incumbência de sopesar os interesses em jogo, na prática, tal obrigação implica balançar o interesse público que se tem em vista ao expedir o acto e o respeito devido aos direitos, garantias e liberdades precípuas dos cidadãos, *v.g.*, o funcionário após exercer a actividade inerente a sua função, tem direito à percepção de uma remuneração estabelecida como contrapartida por seus serviços, a qual tem critérios legalmente instituídos[943], se ao pagar-se o agente excede-se os limites legais, é lícito que se faça reposição mediante ordem exarada pelo órgão competente pela administração de fundos na entidade onde se encontra afecto o servidor como medida de justiça, tornada princípio fundamental da ordem vigente por determinação constitucional[944].

No caso em tela, o servidor insurgindo-se contra a decisão redutora de seu vencimento, submete ao Tribunal um pedido de suspensão jurisdicional da eficácia do acto. Há aqui dois interesses antagónicos merecedores de maior atenção: num pólo, o público assente no dever de boa gestão financeira, o que acarreta realização de despesas em obediência a santíssima trindade dos gastos públicos: eficiência, economicidade e eficácia[945], noutro, o respeito pelo princípio da irredutibilidade dos salários inibitório de alterações prejudicais ao funcionário em sua remuneração[946] e em vista disso, será permitida a excepção ao princípio se houver, efectivamente,

---

[941] **CASTANHEIRA, Joana Maria Coimbra**, As providências cautelares e os requisitos para o seu decretamento, Confronto entre o processo administrativo e o processo civil. Dissertação no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito conducente ao grau de Mestre, na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas/Menção em Direito Administrativo orientada pelo Professor Doutor Fernando Licínio Lopes Martins e apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2018, página 54.

[942] **LISBOA, Helena**, Suspensão de Eficácia do Acto Administrativo e A Resolução Fundamentada, Mestrado Profissionalizante Pré-Bolonha em Direito Administrativo, Universidade de Lisboa - Faculdade de Direito, 2019, página 13.

[943] Artigo 10 da Lei n.º 5/2022, de 14 de Fevereiro, alterada e republicada pela Lei n.º 14/2022, de 10 de Outubro.

[944] N.º 2 do artigo 248 da CRM.

[945] N.º 2 do artigo 27 da Lei n.º 14/2020, de 23 de Dezembro.

[946] **DELGADO, Maurício Godinho**, Curso de Direito do Trabalho: obra revista e actualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores, 18.ª Edição, São Paulo: LTr, 2019, página 932.

constatação de que haverá uma contrapartida em prol da melhoria das condições sociais do servidor[947].

A proporcionalidade acarreta uma análise tendo em conta os valores típicos do princípio assinalados pela doutrina dominante: necessidade, adequação e a própria proporcionalidade (razoabilidade) em sentido estrito[948].

Perscrutado o caso à luz da teleologia que informa o princípio cardeal da proporcionalidade, o juiz ao valorar os contornos da situação, deverá ter em conta que o pagamento indevido, incluindo um subsídio fora dos parâmetros legais não atende ao interesse público e nesse caso, o pedido não merece prosperar.

Assim decidiu o TA no Processo n.º 86/2014 da Primeira Secção[949].

3.2.8. Subsidiariedade

A característica da subsidiariedade traduz-se na possibilidade subsidiária de utilização do procedimento cautelar comum previsto no CPC quando o requerente não encontre um procedimento cautelar especificado adequado à sua situação[950].

No Direito pátrio, esta compreensão não é isenta de dúvidas, porquanto, ao se prever expressamente a tipicidade das providências no processo administrativo, parece que o legislador pretendeu distinguir os procedimentos cautelares próprios do Processo Civil. Porém, parece-nos irrefutavelmente lógica a possibilidade de uso das providências cautelares do Direito Processual Civil tomando em consideração, o plasmado no artigo 2 da LPPAC que estabelece a subsidiariedade das normas bem como dos princípios do Direito Processual Civil quando haja falta de regramento no Direito Processual Administrativo.

Exemplificando: quando o contraente privado não cumpra suas obrigações estipuladas no contrato administrativo, a Administração acha-se vedada por lei[951] de

---

[947] **LEITE, Carlos Henrique Bezerra**, Curso de Direito do Trabalho, 8.ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2017, página 429.
[948] **ALEXY**, **Robert**, Teoria dos Direitos Fundamentais, Tradução de Virgílio Afonso da Silva da 5.ª Edição Alemã, Malheiros Editores, Lda, 2008, páginas 116 a 117.
[949] Acórdão n.º 147/2015, de 29 de Dezembro.
[950] **CASTANHEIRA, Joana Maria Coimbra**, As providências cautelares e os requisitos para o seu decretamento, Confronto entre o processo administrativo e o processo civil. Dissertação no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito conducente ao grau de Mestre, na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas/Menção em Direito Administrativo orientada pelo Professor Doutor Fernando Licínio Lopes Martins e apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2018, página 51.
[951] Artigo 184 da LFVAP.

proceder directamente contra o inadimplente, impõe a reposição do ajuste violado mediante instauração da acção sobre contratos administrativos[952] onde irá apurar-se a responsabilidade pelo incumprimento contratual e decretar-se judicialmente as medidas adequadas para reparação dos prejuízos e neste aspecto avulta de suma importância, o património do devedor por constituir garantia geral das obrigações[953], poderá haver justo receio por parte da Entidade Contratante de dissipação de bens pelo contraente privado e será lícito a utilização da providência cautelar arresto de bens[954] que consiste na apreensão antecipada de bens do devedor como forma de garantir ao credor o recebimento do seu crédito, evitando que sejam alienados como forma de fraudar a execução[955], ainda que formalmente encerrada no CPC pois visa garantir a utilidade do futuro pagamento[956] advindo da condenação ao contraente privado pelo incumprimento e da obrigação de ressarcir ao Estado pelos prejuízos sofridos.

Para melhor se compreender esta aplicação subsidiária deve o processo ter como factor determinante de sua instauração, um contrato administrativo[957], isto é, o acordo de vontades estabelecido entre o ente público e o contraente privado, sendo certo que a noção de contrato administrativo é a mesma do contrato privado, o traço distintivo está no facto de a administração pública figurar num dos polos como poder público, sujeitando-os, predominantemente, ao regime jurídico de direito público[958], e são estas relações travadas sob batuta do direito público, especialmente, o Direito Administrativo, objecto de apreciação pelo TA[959], daí ser viável na situação de falta de uma providência específica na lei do processo contencioso administrativo, a utilização da existente no processo civil em regime subsidiário.

---

952 Artigo 115 da LPPAC.
953 Artigo 601 do CC.
954 Artigo 402 do CPC.
955 **LUZ, Valdemar P. da,** Manual do advogado: advocacia prática – civil, trabalhista e criminal, 29.ª Edição, Barueri, SP: Manole, 2017, páginas 553 e 554.
956 **FREIRE, Rodrigo da Cunha Lima,** e **CUNHA, Maurício Ferreira**, Novo CPC para concursos: Doutrina, Jurisprudência e questões de concursos, 6.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Salvador, Editora Juspodivm, 2016, página 366.
957 Artigo 176 da Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto.
958 **ALEXANDRINO, Marcelo,** e **PAULO, Vicente,** Direito Administrativo Descomplicado, 25.ª Edição, Revista e actualizada, Editora Método, 2017, página 595.
959 Alínea a), do n.º 1 do artigo 229 da CRM.

3.2.9. Urgência e celeridade

O carácter urgente do pedido de suspensão jurisdicional de eficácia encontra afloração legal em diversos preceitos da LPPAC, desde logo, resulta do consignado na alínea c), do n.º 1 do artigo 11, nos n.ºs 1 e 2 do artigo 138, e no n.º 5 do artigo 142, denotando-se dessas disposições, a necessidade de uma tutela rápida e célere incompatível com a natural morosidade[960] à que estão sujeitos, por via da regra, os processos ordinários assinalados pelo rigor no cumprimento de solenidades típicas da actuação judicial, o julgamento, em homenagem a urgência, deve ser feito com mais rapidez que as retratadas nos demais feitos[961].

A ideia subjacente a urgência é a de que uma justiça morosa, portanto, tardia não é justiça[962].

O procedimento cautelar é urgente em virtude de exigir rápidas medidas para debelar ou minorar as consequências[963] lesivas da conduta administrativa na esfera jurídica do interessado e não é demais notar que a urgência bem como a celeridade constituem o oxigénio das providências cautelares[964], por isso, o legislador definiu a maior brevidade para prática de actos incorporados no procedimento cautelar aliado ao atributo precedência de tais actos[965].

O juiz encarregado pela direcção efectiva do processo deve realizar os actos judiciais que lhe são incumbidos em espaço curto de tempo (brevidade) e se tiver em sua posse, outros processos para decidir que não se encontrem munidos da particularidade de precedência que reivindica para si o tratamento prioritário em relação aos demais, deve tramitar preferencialmente, por imposição legal, o pedido de suspensão jurisdicional de eficácia do acto.

---

960 **CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS**, O Novo Processo Civil – Contributos da doutrina para a compreensão do Novo CPC, Caderno I, 2.ª Edição, 2013, página 133.

961 **FREIRE, Rodrigo da Cunha Lima,** e **CUNHA, Maurício Ferreira**, Novo CPC para concursos: Doutrina, Jurisprudência e questões de concursos, 6.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Salvador, Editora Juspodivm, 2016, página 38.

962 **JÚNIOR, FredieDidier,** e **CUNHA, Leonardo Carneiro da,** Julgamento de casos repetitivos, Salvador: Juspodivm, 2016, página 367.

963 **MEIRELLES, Hely Lopes**, e **FILHO, José Emmanuel Burle**, Direito Administrativo Brasileiro, 42.ª Edição, actualizada até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015, São Paulo: Malheiros, 2016, página 328.

964 **CASTANHEIRA, Joana Maria Coimbra**, As providências cautelares e os requisitos para o seu decretamento, Confronto entre o processo administrativo e o processo civil. Dissertação no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito conducente ao grau de Mestre, na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas/Menção em Direito Administrativo orientada pelo Professor Doutor Fernando Licínio Lopes Martins e apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2018, página 53.

965 N.º 2 do artigo 11 da LPPAC.

Seria manifestamente incomportável para o procedimento cautelar e o direito que se pretende salvaguardar se a lei não estabelecesse mecanismos para efectivar a urgência e a celeridade. O perigo decorrente da morosidade processual é desde logo arredado pela suspensão provisória imperiosa onde depois de ser devidamente citado, órgão fica vedado de iniciar ou prosseguir a execução do acto, acrescida a obrigação de impedir, com urgência, que os serviços competentes ou interessados procedam ou continuem a proceder à execução[966].A partir da redacção do preceito citado, extrai-se a ilação de que há lugar à uma suspensão provisória *ope legis* em que a decisão ocorre *inaudita altera partes* não sendo difícil de admitir a presença de um verdadeiro contraditório deferido[967] na estrutura da norma.

Todavia, impende asseverar que a AP pode interromper os efeitos do acto através da produção de uma resolução fundamentada, emprestando a terminologia empregue por Helena Lisboa[968] em seu labor de mestrado por notar-se adequada ao que se pretende demonstrar. A sustação de efeitos do acto deu-se entre nós no célebre caso das portagens na cidade de Maputo em que após receber a citação, a empresa responsável pela administração das portagens, a Revimo, respondeu ao expediente mediante elaboração de uma resolução devidamente fundamentada e os motivos invocados foram objecto de acolhimento pelo TA, o que tornou possível que o projecto de cobranças de taxas fosse de imediato colocado em prática embora tal decisão favorável ao Governo foi alvo de acesas críticas pela sociedade civil[969].

Benemérita de aplausos acerca da resolução fundamentada, é a orientação de Aroso de Almeida e Carlos Cadilha[970]:

> "A resolução fundamentada, deve ser entendida como uma situação por natureza excepcional. Se bem se reparar, existe, aliás, uma certa simetria a que, no âmbito dos processos cautelares, deste modo se pretende das resposta e aquela a que, no âmbito dos processos executivos, se procurar acorrer instituindo a figura das causas legítimas de inexecução por razões de interesse público. Em ambos os casos, do que se

966 N.º 2 do artigo 11 da LPPAC.

967 **NEVES, Daniel Amorim Assumpção**, Manual de Direito Processual Civil, Volume único, 9.ª Edição, Revista e actualizada, Editora Juspodivm, 2017, página 181.

968 **LISBOA, Helena**, Suspensão de Eficácia do Acto Administrativo e A Resolução Fundamentada, Mestrado Profissionalizante Pré-Bolonha em Direito Administrativo, Universidade de Lisboa - Faculdade de Direito, 2019.

969 **CENTRO PARA DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO**, Corrupção no TA: Um problema antigo que ninguém quer resolver, Domingo, 12 de Fevereiro de 2023 I Ano V, n.º 425, páginas 1 a 4. Acesso em 13.04.23 às 20:12 www.cddmoz.org

970 **ALMEIDA, Mário Aroso de,** e **CADILHA, Carlos Alberto Fernandes**, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 5.ª Edição Revista, Almedina, 2022, páginas 1076 e 1077.

> trata é de reconhecer que, em determinadas circunstâncias, a absoluta necessidade de se assegurar a prossecução do interesse público pode exigir o afastamento das regras que, de outro modo, seriam aplicáveis, com o consequente sacrifício dos interesses por ela protegidos".

3.3. Requisitos

De acordo com o estabelecido no n.º 1 do artigo 132 da LPPAC, a suspensão jurisdicional de eficácia dos actos administrativos é concedida pela jurisdição competente, quando se verifiquem, de forma cumulativa, os seguintes requisitos: a) a execução do acto cause ao indivíduo provavelmente prejuízo de difícil reparação ou para os interesses venha a defender no recurso; b) a suspensão não determine grave lesão do interesse público; c) e do processo não resultem fortes indícios da ilegalidade da interposição do recurso. Vejamos cada uma das exigências de forma isolada.

3.3.1. Prejuízos de difícil reparação (periculumin mora)

A execução do acto seja susceptível de causar prejuízos irreparáveis senão mesmo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que com o recurso pretenda acautelar; é o que a doutrina abalizada denomina de *periculum in mora*, tal a sua importância para decretação jurisdicional desta providência. Ao falarmos das características das providências, tecemos breves considerações sobre este atributo, por agora, interessa analisar como tem sido examinada esta exigência na jurisdição administrativa.

A jurisprudência em acepção jurídica ampla é a colectânea de deliberações proferidas pelos magistrados ou tribunais sobre determinada matéria jurídica[971] e é uma actividade complexa uma vez que o juiz não tem simplesmente de descobrir e declarar um direito já de antemão firme e acabado, cuja produção já foi concluída[972], o julgador deve possuir uma postura progressiva modernizando a norma vetusta, aplicando-a à nova realidade social, agindo independentemente da actividade do

[971] **NADER**, **Paulo,** Introdução ao Estudo do Direito, página 121. Acesso aos 11.03.2016, às 12:06, www.processtext.com/abclit.html
[972] **KELSEN**, **Hans,** Teoria Pura do Direito, tradução de João Baptista Machado, Martins Fontes, São Paulo, página 166.

legislador[973], forma de proceder cujo respaldo é a parte final do n.º 1 do artigo 9 do CC, quer isto dizer: o objectivo da interpretação é apurar a solução que se considera consagrada hoje, no momento da sua interpretação[974].

Contemplemos então como tem a jurisprudência administrativa apreciada a condição inserida na alínea a), do n.º 1 do artigo 132 da LPPAC. No Processo n.º 112/2005, o requerente alegou prejuízos de difícil reparação se o Tribunal da causa não decretasse judicialmente a paralisação temporária da revogação do seu DUAT por virtude de ter construído um imóvel em determinada parcela de terra. Analisada a documentação constante dos autos, o Tribunal após um exame minucioso do que foi trazido à colação para sua apreciação, verificou a falta de construção alguma no terreno onde deveria ter sido implantada a edificação do impetrante e diante dessa constatação decidiu pelo indeferimento do pedido formulado sob justificativa de ser absurdo recear a provocação de dano irreparável ou de difícil reparação sobre uma realidade material inexistente[975].

Numa abordagem posterior, ainda em 2006, o Tribunal deparou-se com uma situação bastante delicada: tratava-se de um requerente cujo pedido de suspensão encontrava-se adstrito a uma ordem de despejo de um imóvel expedido pelo então Ministro das Obras Públicas e Habitação, onde a justificação do impetrante para que se desse provimento a sua pretensão assentava em prejuízos de difícil reparação de ordem moral e materiais para si e sua família. Em análise do busílis da questão respeitante a esta exigência, o Tribunal concluiu que a ordem de despejo prejudica em sua essência um direito fundamental, qual seja, o de habitação, e assim sendo, a melhor doutrina pronuncia-se no sentido de que, tratando-se de direitos básicos do cidadão, basta a mera invocação do prejuízo irreparável para que a pretensão obtenha provimento[976].

Caminhou bem o TA ao resolver com sustentáculo no respeito devido pelos direitos primordiais, porquanto, a consagração legal e a consideração pelos direitos essenciais é, hoje, um dos pressupostos basilares para que determinado Estado seja

[973] **KUMPEL, Vítor Frederico**, Noções Gerais de Direito e Formação Humanística, São Paulo, Saraiva, 2012, página 70.
[974] **SOUSA, Marcelo Rebelo de,** e **GALVÃO, Sofia**, Introdução ao Estudo do Direito, 5.ª Edição, LEX, Lisboa, 2000, página 66.
[975] Acórdão n.º 01/2006, de 10 de Janeiro.
[976] Acórdão n.º 04/2006, de 28 de Fevereiro.

caracterizado como genuíno Estado de Direito[977], por isso, não parece ousado dizer que os direitos fundamentais constituem a base sobre a qual repousa e se nutre o moderno Estado de Direito Democrático[978].

No Processo n.º 139/2005 da Primeira Secção do TA, o pedido do requerente assentava na sustação das consequências da ordem de demolição sobre o muro de vedação numa determinada parcela de terra que lhe havia sido atribuída, todavia, expirado o prazo legal concernente a autorização provisória, não existiam sinais de realização de qualquer obra, o que efectivamente sucedeu só depois de ter sido notificado o impetrante da decisão revogatória.

O Tribunal penetrou na investigação dos fundamentos apresentados pelo interessado na decretação judicial da pausa nos resultados do acto em sua esfera analisando o que se deva entender por prejuízos de difícil reparação e frisou que traduzem-se na impossibilidade de possuir uma quantificação económica precisa, pecuniariamente, o que não se vislumbra no caso *sub judice*, daí ser improcedente a pretensão deduzida especialmente levando em linha de conta, a viabilidade de determinação exacta do montante eventualmente despendido na construção pelo requerente e acolhendo essa tese julgou desnecessário entrar no conspecto das demais condições de deferimento da providência[979] tomando em consideração, o facto de serem cumulativos, isto é, a falta de um, determina a rejeição do pedido.

Apesar da providência cautelar de suspensão jurisdicional do acto ser *de per si* procedimento de natureza expedita, nem por isso, escapa as formalidades tidas por lei como essenciais para exercício do direito de acesso à justiça administrativa e isso mesmo ficou patente no Processo n.º 144/2005 – 1.ª onde o Tribunal procedeu a citação da autoridade requerida com expressa menção de que a sua prerrogativa de resposta era de cinco dias, contados desde à data de recepção da mesma pelo órgão.

Esta não exerceu o direito de resposta dentro do prazo marcado, nem expôs qualquer justificação para postergação do prazo marcado, o que ditou a perda do direito de praticar o acto, pois, aquele interstício temporal tem carácter peremptório e em consequência, deferiu a pretensão do requerente, sustando os efeitos do acto

---

977 **MASSINGUE, Cirilo João**, Pensamentos Jurídicos, Volume II, Uma abordagem sobre a medida de Recolher Obrigatório no Estado de calamidade: In (constitucionalidade) e o papel dos Tribunais Judiciais, Inter Escolas Editores, 2021, página 108.

978**BOBBIO, Norberto**, A era dos direitos; tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer, Nova Edição, Rio de Janeiro: Elsevier, 2004**,** página 95.

979Acórdão n.º 37/2006, de 3 de Maio.

sindicado[980]. De modo diverso, foi o sentido da decisão atinente ao Processo n.º 91/2005 – 1.ª em que a requerente corrigiu os vícios detectados na inicial, contudo, submeteu-a fora do prazo fixado pelo juiz, perdendo dessa forma, direito ao exame da causa[981], isto significa que consoante a actuação das partes em cada processo, o factor tempo ora lhes é benéfico ora lhes é desfavorável.

3.3.2 Inexistência de grave lesão ao interesse público (proporcionalidade)

A suspensão do acto não represente grave prejuízo do interesse público concretamente prosseguido pelo acto; representa este regramento, a imposição de um requisito de concessão do pedido assente no exame da proporcionalidade entre os interesses públicos e privados, aliás, não poderia ser de outra forma, pois o n.º 1 do artigo 248 da LF prevê que gira o compromisso da AP em prosseguir o interesse geral da colectividade como sua função precípua, isto é, o seu objectivo último e essencial[982].

Ainda que assim seja, a essência do Direito Administrativo actual consiste na necessidade permanente de conciliar as exigências do interesse público com as garantias dos particulares[983], encargo em perfeita sintonia com o estabelecido no artigo 3 da CRM, de onde resulta claramente a importância da proporcionalidade para balançar os interesses contrapostos, mais precisamente, na definição dos direitos dos indivíduos e na identificação dos limites do poder do Estado[984], *v.g.,* ponha-se hipoteticamente, o caso de servidor instaurado contra ele, o competente processo disciplinar em decorrência de recaírem sobre si suspeitas de ter cometido ilícito funcional e ao ser notificado da acusação, recusa-se a receber a respectiva nota, o que obriga a Administração a certificar tal facto testemunhalmente[985] e de seguida toma a decisão punitiva sob fundamento de que a recusa corresponde para os devidos efeitos legais, a renúncia do direito ao contraditório. Qual interesse deve prevalecer?

---

[980] Acórdão n.º 42/2006, de 11 de Maio.
[981] Acórdão n.º 41/2006, de 9 de Maio.
[982] N.º 2 do artigo 5 da LPP.
[983] **AMARAL**, **Diogo Freitas do,** Direito Administrativo, Volume II, Lisboa, 1988**,** página 82.
[984] **BINENBOJM, Gustavo**, Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização, 3.ª Edição, Revista e actualizada, Rio de Janeiro: Renovar, 2014, página 217.
[985] N.º 2 do artigo 134 do EGFAE, aprovado pela Lei n.º 4/2022, de 11 de Fevereiro.

A ponderação dos interesses é o reino do princípio da proporcionalidade cujo mote é a busca do melhor resultado possível onde os benefícios da actuação sejam manifestamente superiores aos malefícios causados[986]. Em que pese a recusa em hospedar a nota de acusação, tal circunstância não autoriza a aplicação imediata da medida punitiva, é necessário aguardar o transcurso do prazo de resposta para que haja confirmação da preterição voluntária do direito ao contraditório por quem tenha sido acusado da postergação de obrigações estatutárias. Assim, apenas poderá ser considerada confissão do arguido mediante observância de dois pressupostos tidos, quanto a nós, como fundamentais, quais sejam, o subjectivo, traduzido pela recusa expressa em aceitar a nota de acusação e o objectivo, o qual consiste no decurso do prazo de resposta, somente nessa situação, a recusa terá semelhante resultado ao silêncio[987].

Da conjugação do que dissemos nas linhas precedentes, observa-se que a proporcionalidade é a medida adequada para aferição da utilidade de cada princípio (prossecução do interesse público e respeito pelos direitos fundamentais) no caso em concreto, quando o Tribunal esteja examinando determinado expediente relativo ao pedido de suspensão jurisdicional de eficácia do acto administrativo, e far-se-á o exame recorrendo-se a tríade clássica do cânone[988], designadamente, *adequação*, onde será avaliada se o meio empregue para atingir o fim visado ajusta-se a medida tomada, *necessidade*, em que se indagará sobre a possibilidade de uso meio menos lesivo do que aquele efectivamente empregue reputado prejudicial demais a débil situação do cidadão perante o poder da AP e *proporcionalidade em acepção estrita* consistente na verificação concreta no caso, das vantagens e desvantagens das decisões promanadas.

Vamos analisar agora como se tem comportado a jurisprudência do TA na apreciação desta exigência.

No Processo n.º 144/2017 – 1.ª estava em causa para solicitação do pedido de suspensão jurisdicional de eficácia do acto, o embargo de obra do requerente de construção de bombas de combustível onde invocava que a autorização para início

---

[986] **CRUZ, Vítor**, Constituição Federal Anotada para Concursos, 9.ª Edição, actualizada até a Emenda Constitucional n.º 95/2016, Ferreira, Rio de Janeiro, 2017, página 50.
[987] **MACIE, Albano**, Poder Disciplinar no Funcionalismo Público, Escolar Editora, 2021, páginas 62 e 119.
[988] **GÓES, Guilherme Sandoval**, Direito Constitucional Avançado, Rio de Janeiro: SESES, 2018, página 157.

das obras observou os condicionalismos legais, logo, houve lugar ao atendimento do interesse público. Em sede de discussão sobre o preenchimento do pressuposto segundo para decretação jurisdicional de paralisação das concretizados do acto, o Tribunal julgou assistir razão ao requerente e deliberou ainda não se mostrar em que medida e como foi beliscado o interesse público concretamente prosseguido pelo acto por virtude dos pareceres prévios atinentes ao deferimento da solicitação feita pelo requerente terem sido emitidos no sentido favorável, o que foi aquiescido pelo órgão decisor, resultando daí a merecedora estima pelo interesse geral estatal, o que impele a considerar inexistente o grave prejuízo ao interesse público[989], até mesmo porque a autoridade requerida não invoca nem prova o destino do interesse público prosseguido pelo acto.

Não se pode omitir, que vezes há, onde o expediente não tem condições de avançar em razão da existência de uma causa impeditiva de ciência do mérito, *v.g.*, se dos autos resultar evidente a necessidade de convocar-se o contra-interessado e tal circunstância nunca ter sido aludida pelo requerente na inicial, pode nesse caso, haver lugar ao indeferimento liminar, porquanto, sempre que existirem indivíduos com interesse manifestamente contrário ao do requerente, estes impreterivelmente devem ser chamados à lide por se tratar de um caso de litisconsórcio necessário[990] por se revelar indispensável a presença de duas ou mais pessoas no pólo passivo da relação processual[991].

É igualmente manifesto que o processo jamais poderá ser alvo de indagação de fundo, nos casos em que constatando-se a satisfação do interesse do requerente antes da proferição da resolução final pelo Tribunal, assim sucedendo caso tenha havido lugar a expedição de um acto revogatório expurgando do mundo jurídico, o acto objecto do pedido de suspensão jurisdicional ocorrendo o que se designa por inutilidade superveniente da lide[992].

Passemos, porém, a outra consideração, ainda neste domínio do princípio da proporcionalidade na providência cautelar de suspensão jurisdicional de eficácia do acto. Os médicos em Moçambique encetaram uma greve exigindo ao governo em sua qualidade de órgão responsável pela definição dos termos da relação jurídica de

---

989 Acórdão n.º 124/2017, de 12 de Dezembro.
990 Acórdão n.º 107/2017, de 24 de Outubro.
991 **DINAMARCO, Cândido Rangel,** e **LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho**, Teoria geral do novo processo, 2.ª Edição, São Paulo: Malheiros, 2017, página 157.
992 Acórdão n.º 125/2017, de 12 de Dezembro.

trabalho com o Estado, melhores condições. Ao se debruçar sobre o requisito da alínea b), do n.º 1 do artigo 132 da LPPAC, o Tribunal considerou inexistir prejuízo grave ao interesse público invocando como razão bastante para firmar sua posição, o facto de os médicos terem assegurado serviços mínimos à comunidade apesar de se encontrarem em greve, não pondo dessa forma, em risco o direito fundamental à saúde[993] vez que a actuação preventiva foi privilegiada para defesa desse direito subjectivo público de reconhecida importância para tutela da dignidade humana[994].

Cumpre-nos, nesta circunstância, uma referência ao Processo n.º 96/2017 – 1.ª onde o requerente alegava que a classificação final para promoção obedeceu unicamente ao critério de provas escritas, o qual é bastante restritivo e prejudicial aos concorrentes por faltar-lhe o complemento da prova oral ou prova prática, o que permitiria, na óptica do requerente, o reajustamento do resultado da prova escrita em benefício da demandante.

O Tribunal considerou, não sem alguma razão, que a suspensão do acto em virtude do requerente ter obtido nota de classificação baixa na prova escrita coloca em choque o interesse público concretamente prosseguido pelo acto, porquanto, ao sustar-se as concretizações do acto classificatório estar-se-ia violando directivas basilares do procedimento competitivo, designadamente, justiça e imparcialidade[995] e em vista disso, denegou o pedido formulado pelo requerente[996].

Esta decisão é, ao nosso observar, merecedora de mais elevados encómios por representar atendimento pelo Tribunal dos valores encarecidos pela competição, na exacta medida em que a prova escrita é a que melhor permite a selecção em consonância aos imperativos da igualdade[997] e da justiça na vertente do mérito[998] dos candidatos, pois, a nota obtida no certame é a mais correcta forma de classificar os concorrentes em determinada disputa[999].

---

[993] Acórdão n.º 101/2014, de 1 de Setembro.
[994] **MACHADO, Costa**, organizador, e **FERRAZ, Anna Cândida da Cunha**, coordenadora, Constituição Federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo, 9.ª Edição, Barueri, SP: Manole, 2018, página 1026.
[995] **BORTOLETO, Leandro**, Direito Administrativo, para os concursos de analista, 4.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015, página 142.
[996] Acórdão n.º 93/2017, de 12 de Setembro.
[997] **MEDAUAR, Odete**, Direito Administrativo moderno, 21.ª Edição, Belo Horizonte: Fórum, 2018, página 269.
[998] **CUNHA JÚNIOR, Dirley da**, Curso de Direito Administrativo, 14.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015, página 260.
[999] **CARVALHO FILHO, José Dos Santos**, Manual de Direito Administrativo, Revista, ampliada e actualizada até 31.12.2014, 28.ª Edição, São Paulo, Editora Atlas S.A, 2015, páginas 651 e 652.

Em decisão fortemente contestada pelo requerente, o Conselho Municipal da Cidade de Maputo, exarou despacho ordenando a retirada do mercado conhecido sobejamente como de peixe quando o nome legal é *Mercado a Luta Continua* e para tanto, justificou-se na circunstância do espaço ter sido requalificado e transferidos os vendedores para local diverso por ser missão da autarquia[1000], demonstrando-se assim o grave prejuízo para o interesse público caso se decrete judicialmente pausa nos resultados do acto. Ao sopesar os interesses adversos, o Tribunal entendeu que inexistiam fundamentos para considerar-se grave lesão ao interesse público e deve-se isso, sobretudo, ao facto do requerente encontrar-se ainda a desempenhar suas actividades no local e estarem (na data da apreciação dos factos controvertidos) a decorrerem diligências no sentido de assegurar-se a efectiva transferência para o novo local identificado para funcionamento do mercado, daí prevalecer na situação em exame, o interesse individual em detrimento do público por não evidenciado nos autos, algum interesse premente do órgão público[1001].

3.3.3. Fortes indícios de ilegalidade do recurso (*fumus boni iuris*)

Este é um requisito a propósito do qual se nota a tendência do Tribunal em considerá-lo preenchido quando existam indícios de confirmação das condições de validade, isto é, legitimidade, competência do Tribunal, tempestividade do direito ao recurso que eventualmente venha a ser interposto e recorribilidade do acto[1002].

No que toca a legitimidade, o Tribunal não se limita somente em investigar o interesse directo em demandar conforme preconiza o artigo 26 do CPC, parte a sua análise da ideia de interesse legítimo, concepção que vem desembocar na licitude do direito pleiteado, significando indagar os modos de aquisição da relação material dissidente e se houver marcas da existência de posições jurídicas activas formadas ao arrepio do quadro jurídico vigente, considera-se em tal caso, o requerente como parte ilegítima e portanto, com fortes indícios da ilegalidade do recurso, mostrando-se então não preenchido o que se encontra previsto na alínea c), do n.º 1 do artigo 132 da LPPAC.

[1000] Artigo 6 da Lei n.º 19/2007, de 18 de Julho.
[1001] Acórdão n.º 92/2017, de 12 de Setembro.
[1002] Acórdão n.º 39/2020, de 19 de Maio.

A tempestividade prende-se com a possibilidade de interposição do recurso nos noventa dias subsequentes a comunicação do requerente do acto sindicado em juízo[1003]. Há, no entanto, que precisar de ideias acerca da tempestividade, trata-se, de uma exigência aplicável exclusivamente aos actos anuláveis, pois os actos nulos e juridicamente inexistentes jamais sujeitam-se ao poder do prazo[1004]. A pretensão para argui-la não está sujeita à extinção pelo decurso do tempo[1005]. No Processo n.º 58/2016 – 1.ª, decidiu o Tribunal deferir o pedido formulado pelo requerente levando em conta que a decisão impugnada em juízo foi expedida em 23 de Fevereiro de 2016 e o interessado digladiou a suspensão em 8 de Abril de 2016, observando o lapso de tempo definido em lei para exercício de garantias jurisdicionais de forma escrupulosa, não havendo, por conseguinte, indícios fortes de ilegalidade do recurso a ser futuramente interposto[1006].

E não se afigura de menor relevância o facto de ser rejeitado liminarmente o pedido de suspensão em se tratando de matéria excluída do âmbito de cognição do TA, o que surge nas circunstâncias em que o tema controvertido é de natureza criminal ou estritamente do domínio privado.

Escusado será frisar que pertencem tais tópicos a competência do Tribunal Comum[1007], o que não é de surpreender muito, porquanto, a alínea a), do n.º 1 do artigo 229 da CRM ao dispor no sentido de que a capacidade funcional atribuída ao TA compreende a faculdade de julgar as acções que detenham por objecto litígios emergentes das relações jurídicas administrativas, deslocou o centro de gravidade do Direito Administrativo focado no acto administrativo para colocar ênfase nas diversas espécies de vinculações intersubjectivas surgidas no exercício da função administrativa[1008].

No Processo n.º 21/2018 -1.ª, o Tribunal Administrativo declarou nulo o Acórdão n.º 67/TACM/2017, de 20 de Dezembro, que deferiu pedido de suspensão de eficácia da Deliberação n.º 19/CAC/2017, de 9 de Junho, da lavra do Conselho Administrativo do Cofre dos Tribunais. Em sede de indagação, o Tribunal julgou que

---

[1003] N.º 6 do artigo 142 da LPPAC.
[1004] Artigo 286 do Código Civil.
[1005] **NETO, Sebastião de Assis**, *etall*, Manual de Direito Civil, Volume único, 3.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015, página 390.
[1006] Acórdão n.º 92/2019, de 11 de Junho.
[1007] N.º 4 do artigo 222 da CRM.
[1008] **MAZZA, Alexandre**, Manual de Direito Administrativo, 2.ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2012, página 517.

ocorre uma questão prévia, designadamente, a pretensão dos requerentes liga-se a questões de direito privado, afastadas do domínio material de cognição da jurisdição administrativa[1009] e não ingressou no debate do tema objectado entre as partes[1010].

Parece haver lugar ainda para discorrer sumariamente acerca das questões prévias impeditivas do conhecimento do mérito do pedido. No Processo n.º 14/2017 – 1.ª, o Tribunal rejeitou liminarmente a pretensão do requerente sob fundamento de que houve errada indicação do autor do acto, porém, essa forma de agir coloca-nos perante um pseudo problema, haja vista que o requerente mencionou devidamente o acto impugnado aludindo que a sua autoria pertence ao Substituto do Chefe de Departamento de Recursos Humanos do Hospital Central de Maputo, quando o acto em crise era da lavra da Ministra da Saúde.

Pois bem, esta errada indicação é erro que envolve juízo de censura leve e perfeitamente compreensível sua prática, pois, o mencionado chefe tem por missão proceder a comunicação do acto ao destinatário[1011] daí emergindo a representação inexacta da realidade pelo cidadão, mas, é preciso nunca olvidar uma circunstância de suma importância, a legitimidade em sede de contencioso administrativo deduz-se a partir do órgão que realmente praticou o acto[1012] e é algo do domínio oficioso dos juízes administrativos, portanto, agiu de forma indevida, e em sentido contrário, ao interesse da justiça ao indeferir com base em ilegitimidade do autor do acto[1013].

A verificação dos requisitos de decretação da suspensão de eficácia do acto com enfoque simplesmente nas condições de validade da actuação judicial, é uma metodologia sacerdotal de apreciar os requisitos para a decretação jurisdicional de sustação das realizações do acto, e ao nosso siso, tornou-se antiquada, superada e impeditiva de posterior progresso na defesa concreta dos direitos fundamentais do indivíduo, *v.g.*, nos Processos registados sob os n.ºs 210/2013-1.ª, 209/2013-1.ª, 163/2013-1.ª, 172/2013-1.ª, o Tribunal ao apreciar o requisito da alínea c), do n.º 1 do artigo 132 da LPPAC, considerou que os requerentes ao atacarem em juízo, o acto da lavrado Director-Geral do Hospital Central de Maputo, sem previamente se dirigirem ao Ministro da Saúde pela via hierárquica, tornaram o acto irrecorrível pois da compulsação das diversas leis atinentes a organização e funcionamento daquela

[1009] Alínea e), do artigo 5 da LOJA.
[1010] Acórdão n.º 71/2018, de 17 de Julho.
[1011] Artigo 63 das NFSAP.
[1012] Artigo 49 da LPPAC.
[1013] Acórdão n.º 62/2017, de 27 de Junho.

instituição, não se vislumbra norma atribuidora de poder funcional àquele órgão e ao não recorrerem graciosamente, o acto jamais adquiriu condições para transformar-se em definitivo e executório[1014].

Torna-se, entretanto, demasiado claro que o Tribunal ao agir como procedeu, laborou em erro, porquanto, parte do pressuposto de que o recurso hierárquico tem carácter necessário, o que não é verdade e isso fica evidente se levarmos em conta que o n.º 3 do artigo 252 da LF trouxe um novo paradigma atinente ao direito de impugnação contenciosa, o qual assenta agora na ilegalidade e prejuízo do acto ao cidadão e, por essa redacção, cai por terra em nosso ordenamento legal, o princípio da exaustão dos meios graciosos cuja manifestação é a definitividade vertical.

A jurisprudência do Conselho Constitucional é firme no sentido de retirar a exigência de acto definitivo e executório como critério determinante de impugnação contenciosa na ordem jurídica nacional[1015].

O Tribunal ao manter a mesma estrutura ancestral de análise dos requisitos de decretação jurisdicional de suspensão de eficácia do acto, opera de uma maneira que podemos reputar envelhecida e dissonante da realidade social em que se acha Moçambique (e boa parte do globo) cujo acento tónico da justiça é colocado agora no princípio da tutela jurisdicional efectiva, o qual exige mecanismos não só eficazes de resolução de litígios submetidos ao crivo decisório do judiciário, como também céleres.

Há que examinar o requisito da alínea c), do n.º 1 do artigo 132 da LPPAC sob o telescópio do princípio do acesso à justiça plasmado na LF que autoriza fazer uma indagação sumária do acto sindicado em breve perspectiva da ilegalidade e lesão causada ao requerente e não examiná-lo pelo microscópio das condições de validade da actuação do poder judicial (legitimidade, oportunidade, recorribilidade e competência do Tribunal).

Reconhece o Tribunal que o Director-Geral do Hospital Central de Maputo, não possui competência para aplicar sanção de multa aos requerentes, no entanto, indefere a pretensão de suspensão, o que não faz sentido porque o acto eivado em sua estrutura de vício de incompetência é nulo, por imposição do n.º 1 do artigo 35

[1014] Acórdãos n.ºs 92/2014, de 6 de Maio, 91/2014, de 6 de Maio, º 85/2014, de 6 de Maio, e 86/2014, de 6 de Maio.
[1015] Acórdão n.º s n.º 8 /CC/2015 de 24 de Setembro, 01/CC/2016, de 5 de Maio, e 6/CC/2016 de 23 de Novembro.

da LPPAC e se é verdade que este não produz quaisquer efeitos jurídicos, não é menos certo que no caso dos processos mencionados, ao invés de ser indeferidos, na verdade, eram, os pedidos, merecedores de deferimento judicial.

Para consignar o caminho da modernidade no trato da matéria relacionada ao pedido de suspensão de eficácia, a exigência em comento deve ser objecto de um conhecimento sumária[1016] sob o aspecto da compatibilidade do acto sindicado com a ordem vigente (legalidade) e isso num exame menos profundo da causa, capaz de levar à prolação de decisões baseadas em juízo de probabilidade e não de certeza[1017]. No entanto, em decorrência da importância do princípio da legalidade para actuação administrativa, pode ocorrer restar evidente a nulidade do acto em razão da cominação expressa como sucede no caso do vício de incompetência e aí torna-se necessário adoptar um procedimento revolucionário destinado a rápida e justa composição do *thema decidendum*[1018] visto que proceder de forma arcaica é sujeitar a justiça a efeitos funestos.

No evento em tela, o Tribunal atrelou-se a concepção arcaica das exigências de impugnação judicial em manifesto prejuízo ao interesse dos requerentes, ou seja, procurou realizar justiça hoje onde prevalece o critério da ilegalidade e lesividade do acto com técnicas de ontem assentes na definitividade e executoriedade do acto, o que resvalou numa decisão manifestamente injusta e com beneplácito do órgão que devia promover a sua anulação[1019].

Um real descalabro, um não serviço prestado à comunidade. Este facto nos impele a afirmar vivamente: não nos podemos deixar adormecer por esta fórmula de apreciação dos requisitos da suspensão de eficácia.

3.4. Marcha do processo

Iremos nos ocupar sobre esta matéria observando a sequência organizada em lei. Primeiro, tal e qual assim o faz a lei, discorremos acerca dos requisitos para que

---

[1016] **GAJARDONI, Fernando da Fonseca, ZUFELATO, Camilo,** Processo Civil, 4.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Juspodivm, 2015, página 438.
[1017] **CÂMARA, Alexandre Freitas,** O Novo Processo Civil Brasileiro, São Paulo, Editora Atlas, SA, 2015, página 157.
[1018] **SILVA, Vasco Pereira da**, Temas e Problemas de Processo Administrativo, 2.ª Edição Revista e Actualizada, Intervenções dos Cursos de Pós-graduação sobre o Processo Administrativo, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2011, página 242.
[1019] N.º 3 do artigo 19 da Lei n.º 1/2022, de 12 de Janeiro.

haja lugar a decretação jurisdicional de suspensão de eficácia do acto olhando a matriz doutrinal e jurisprudencial, o que favorece a visão integrada. Segundo, cabe tratar do acto já executado conforme a ordem estabelecida na lei.

3.4.1. Acto já executado

Pelo n.º 1 do artigo 133 da LPPAC sob epígrafe acto já executado se dá ao requerente a prerrogativa de solicitar ao TA, a paralisação dos efeitos de um acto já executado. Eis o teor integral do preceito para melhor análise: A execução do acto não impede a suspensão da sua eficácia quando se mostre que dela pode advir para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender utilidade relevante no que respeita aos efeitos que o acto ainda produza ou venha a produzir.

Esta garantia está em perfeita harmonia com a própria providência cautelar de suspensão de eficácia constituindo uma forma prévia de assegurar ao requerente a satisfação do direito pleiteado. Todavia, não pode deixar de ferir nossa atenção, o facto de ser aplicável somente a situações em que existam ainda consequências a suspender, de outra maneira, se já tiverem sido exauridos os efeitos do acto nada há para sustar visando salvaguardar o interesse do impetrante, pois já produziram o acto consumado (exaurido), todos os efeitos que poderia ter produzido, não têm mais possibilidade de produzir qualquer efeito[1020].

Em obra de fôlego sobre a temática em comento, Aroso de Almeida e Carlos Cadilha[1021], esclarecem que nessa situação, a providência jamais tem a utilidade de impedir, nem a produção futura de efeitos nocivos, nem a manutenção da situação lesiva e apontam como exemplos, a demolição de um imóvel e aplicação de uma medida disciplinar de inactividade executada em sua totalidade. Pela nossa parte, nunca se contempla raciocínio algum criterioso que leve a não se chancelar a lição dos citados autores, por isso resolvemos escolhê-la para ser aqui tratada em virtude da notável precisão que lhe acompanha. O problema adstrito ao acto já executado, se reduz, fundamentalmente, a situação onde se revela possível sustê-lo quando não tenha sido executado integralmente.

[1020] **ALEXANDRINO, Marcelo,** e **PAULO, Vicente,** Direito Administrativo Descomplicado, 25.ª Edição, Revista e actualizada, Editora Método, 2017, páginas 531 a 532.

[1021] **ALMEIDA, Mário Aroso de,** e **CADILHA, Carlos Alberto Fernandes**, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 5.ª Edição Revista, Almedina, 2022, páginas 1081 a 1082.

3.4.2. Momento e forma do pedido

Consignado no artigo 134 da LPPAC, o momento adequado para submissão ao TA do pedido de suspensão de eficácia do acto, é repartido em três ocasiões: a) antes da interposição do recurso; b) juntamente com o recurso; c) na pendência do recurso, sendo certo que em qualquer dos casos, é competente para conhecer do pedido, o Tribunal onde deverá correr o recurso contencioso. Seja mencionado, que a suspensão de eficácia conquanto o legislador tenha adoptado a designação de meio processual acessório, consubstancia providência cautelar em acepção técnica e jurídica, o que pode ser confirmado desde logo pelo carácter de urgência.

Esta constatação, reputa-se de capital importância para analisar o regime do momento da entrada do pedido na jurisdição administrativa. Na verdade, cabe frisar que o legislador ao disciplinar o regime atinente ao momento foi bastante lacónico no estabelecimento da regulamentação pertinente e em tais casos, socorre-se como não poderia deixar de ser, do regime subsidiário do CPC por imposição do artigo 2 da LPPAC. Quando o pedido tiver sido remetido previamente à interposição pelo interessado do recurso contencioso de anulação (tomada a expressão em sentido amplo), deve o mesmo ser apensado ao processo principal logo que seja interposto, e por via disso, dúvidas se não nos colocam sobre a desnecessidade de distribuição pois trata-se de uma causa que deva considerar-se dependente de outra[1022].

Pode ainda o pedido ser formulado conjuntamente a interposição do recurso contencioso de anulação, será considerado como incidente do processo principal e no caso de ingresso prévio ao recurso será tido como preliminar do mesmo, é o que se extrai do n.º 1 do artigo 384 do CPC. Nesta circunstância, é clarividente a quem cabe o poder funcional para decidir sobre o processo em ambos os casos, ficarão os dois sob direcção efectiva de único relator salientando-se que em razão de ser o TA, em qualquer de seus graus de instância, órgão colegial[1023] a direcção efectiva do processo deverá necessariamente ser compreendida de modo restrito para que o seu sentido e alcance ajusta-se a forma de actuação do Tribunal, assim, traduz-se a direcção, na prática de todos os actos e bem como na realização de diligências tidas

[1022] N.º 2 do artigo 211 e n.º 2 do artigo 384, ambos do CPC.
[1023] Artigo 46 da LOJA.

por imprescindíveis para composição lesta do expediente e inscrição em tabela para julgamento colectivo pelos demais integrantes do órgão judicial.

Na pendência do recurso, pode o interessado em ver acautelado o direito por si pleiteado, ser objecto de uma tutela preventiva, especialmente, pela circunstância de assistir a parte vencida, o direito fundamental ao recurso jurisdicional e em vista disso, haver uma longa espera pela decisão judicial definitiva porque mesmo após a expedição da deliberação do Tribunal de segunda instância, existe ainda o direito ao reexame pelo Plenário que resolverá definitivamente por ser o mais elevado órgão na escala hierárquica do TA, gozando de irrecorribilidade suas resoluções.

Mais uma vez, a providência será apensada ao processo principal e irá seguir seus trâmites no Tribunal competente para julgar o recurso de anulação, caso este tenha sido objecto de impugnação, a apensação faz-se só quando o procedimento cautelar esteja findo ou quando o processo principal baixe à primeira instância[1024].

A competência do Tribunal desdobra-se, amiúde, em razão do território, onde se assaca ser viável repartir num território demasiado extenso, o exercício do poder judicial por órgãos colocados em determinada circunscrição territorial de modo que a sua habilitação de julgar restrinja-se aos limites geográficos estabelecidos em lei definidora da divisão administrativa[1025], da matéria, cabendo dirimir somente litígios emergentes de relações jurídico-administrativas, ficando expressamente vedado de analisar questões de foro criminal[1026] ou civil por ser assunto atribuído aos Tribunais comuns e do domínio constitucional pois nesse aspecto.

Moçambique tem o sistema de controlo concentrado da constitucionalidade, isto significa que somente pode o TA, nos casos em que tenha reservas quanto a constitucionalidade de uma dada norma[1027], suscitar apreciação do órgão judicial competente[1028] para dirimir questões ligadas a justiça constitucional. A propriedade hierarquia, para fixação da competência, releva a categoria do autor do acto, se for órgão soberano, o recurso de seus actos, encontra-se desde logo subtraído do poder de cognição dos Tribunais de primeira instância[1029].

[1024] N.º 3 do artigo 384 do CPC.
[1025] **CAETANO**, **Marcello**, Princípios Fundamentais de Direito Administrativo, Editor: Edições Almedina. SA, Avenida Fernão Magalhães, n.º 584, 3.ª Reimpressão portuguesa, Coimbra, 1977, página 116.
[1026] Alínea c), do artigo 5 da LOJA, alterada e republicada pela Lei n.º 7/2015, de 6 de Outubro.
[1027] **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL,** A Constituição e o Supremo, 4.ª Edição, Brasília: Secretaria de Documentação, 2011, página 1234.
[1028] N.º 1 do artigo 240 da CRM.
[1029] Artigo 26 da LOJA.

3.4.3. Conteúdo do pedido

De harmonia com o preceituado no n.º 1 do artigo 135 da LPPAC, o pedido a solicitar a suspensão de eficácia deve conter a identidade, residência ou sede do requerente, bem como as dos contra-interessados a quem a suspensão de eficácia do acto possa directamente prejudicar, identificar o acto e o seu autor e especificar, de forma articulada, os fundamentos do solicitação, juntando os documentos que entenda necessários e, quando a suspensão tenha sido pedida previamente à interposição do recurso, fazendo prova do acto, nos termos do artigo 53 da presente Lei.

O requerente quando da apresentação em juízo do seu pedido, deve indicar claramente as informações que permitam a sua identificação, isto é, mencionar seu nome completo para evitar dessa maneira a errada indicação de sua pessoa, estas informações para melhor determinação de quem se trata obrigatoriamente tem que aludir a idade, sexo, local de residência e/ou de trabalho, profissão e dado estarmos na era do uso massivo das tecnologias de informação, colocar ao dispor do Tribunal seu contacto telefónico porque a lei avançou muito ao admitir a notificação por via *e-mail* ou telefone instituindo assim um mecanismo de comunicação célere e em real tempo, diminuindo sobremaneira o procedimento burocrático. Os dados mostrados pelo requerente abarcam igualmente a referência ao seu estado civil[1030].

Há também obrigação de consignar os contra-interessados, que são pessoas a quem a suspensão de eficácia do acto possa directamente prejudicar. Confere a lei especial relevo a esta categoria de indivíduos por virtude de possuírem interesse diametralmente oposto ao do requerente. Basta para prová-lo citar o exemplo de um procedimento de contratação pública de empreitada de obras públicas, fornecimento de bens, prestação de serviços ou de um procedimento de recrutamento e selecção de pessoal para lotar o quadro de pessoal da Administração. Naquele procedimento, a adjudicação é o acto final, é acto destacável porque impede que a Administração, concluído o procedimento licitatório, atribua seu objecto a outrem que não o legítimo vencedor, veda também que se abra nova licitação enquanto válida a adjudicação

[1030] Artigo 80 da LFVAP.

anterior[1031], e se o concorrente vencedor for preterido, terá direito à indemnização, inclusive por lucros cessantes[1032], haja vista que o vencedor tem inafastável direito à adjudicação e, consequentemente, ao próprio contrato[1033]. Por tudo isto, é evidente que a adjudicação acarreta o direito de preferência para o vencedor, ou seja, se a Administração decidir contratar alguém, não será a segunda classificada[1034].

Suponha-se, por mera hipótese académica, que a Entidade Contratante abra concurso para prestação de serviços de transporte de determinada espécie de bens da sua sede localizada na capital de uma certa província para os diversos distritos que se situam na referida província.

Nos Documentos de Concurso estabeleceu-se como critério de avaliação e decisão das propostas, o de menor preço avaliado[1035] e depois de feita a apreciação das propostas, é classificada em primeiro lugar proposta que ostenta preço mais elevado em detrimento daquela que apresentou o menor preço e esta, a que exibiu montante mais pequeno, para prestação do serviço em causa, submete o pedido de suspensão de eficácia sob alegação de que o critério conjugado, a base do qual, a Entidade Contratante procedeu a escolha do concorrente, jamais constou do rol de critérios instituídos nos Documentos de Concurso.

Deduz-se perceptivelmente que o interesse do requerente é antagónico ao do adjudicatário e este invariavelmente terá de ser convocado a lide para sustentar a validade da adjudicação feita.

Analisando o contexto da hipótese suscitada, seremos levados a admitir que a Entidade Contratante agiu à margem da lei postergando com sua conduta, a boa-fé enquanto princípio regedor do procedimento pré-contratual por força de lei[1036] porque exige o pórtico o respeito incondicional aos estatutos do procedimento pré-contratual[1037] não devendo atraiçoar a AP no decurso do procedimento competitivo a

---

[1031] **MEIRELLES, Hely Lopes**, e **FILHO, José Emmanuel Burle**, Direito Administrativo Brasileiro, 42.ª Edição, actualizada até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015, São Paulo: Malheiros, página 322.
[1032] **MEDAUAR, Odete**, Direito Administrativo moderno, 21.ª Edição, Belo Horizonte: Fórum, 2018, página 194.
[1033] **CARVALHO FILHO, José Dos Santos**, Manual de Direito Administrativo, Revista, ampliada e actualizada até 31.12.2014, 28.ª Edição, São Paulo, Editora Atlas S.A, 2015, página 302.
[1034] **BORGES, Cyonil**, e **SÁ, Adriel**, Manual de Direito Administrativo Facilitado, 2.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Salvador: Juspodivm, 2017, página 604.
[1035] Artigo 39 do Regulamento de Contratação Pública, aprovado pelo Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro.
[1036] Artigo 8 da LFVAP.
[1037] **CARVALHO**, **Matheus**, Manual de Direito Administrativo, 2.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015, página 787.

confiança depositada pelos cidadãos no proceder de si legitimamente expectável face aos critérios adoptados para selecção da melhor proposta[1038]. Tem-se, aqui, o princípio da segurança jurídica como princípio de protecção à confiança[1039].

De resto, é bem significativo que o cânone da segurança jurídica, que traduz, na concreção de seu alcance, valor de transcendente peso político, jurídico e social, representa um dos fundamentos estruturantes do próprio Estado Democrático de Direito[1040].

Em concreto, deflui do consignado no artigo 57 e no n.º 2 do artigo 58, ambos do Regulamento de Contratação Pública, aprovado pelo Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro, o dever de ater-se exclusivamente o órgão público ao previamente instituído nos Documentos de Concurso na avaliação das propostas, encontrando-se ainda o Ente Contratante obrigado a adoptar somente um critério de análise das propostas, e essa manutenção da maneira de exame inicialmente previsto até ao fim do concurso contribui sobremaneira para a segurança jurídica assim como para a previsibilidade do procedimento[1041].

Admita-se, agora, conjectura ligada ao processo de recrutamento e selecção do pessoal para os quadros da Administração. É lançado certamente para ingresso no aparelho do Estado de trinta técnicos jurídicos com vista ao preenchimento das vagas existentes numa instituição voltada para prestação de serviços de assessoria jurídica aos órgãos do Estado, portanto, um órgão consultivo[1042].

Se tiverem sido no concurso apurados sessenta candidatos, de entre os mais de duzentos indivíduos que participaram da concorrência, tem direito à nomeação preferencialmente os que obtiveram nota que lhes permita, na ordem de graduação, estar situado em posição dentro do número de vagas existentes, aliás, é oportuno assinalar que o candidato aprovado em concurso público dentro do número de vagas existentes e indicadas no edital tem direito subjectivo, certo, líquido e exigível de ser

---

[1038] **BULOS, Uadi Lammêgo**, Curso de Direito Constitucional, 8.ª Edição, Revista e actualizada de acordo com a Emenda Constitucional n.º 76/2013, São Paulo: Saraiva, 2014, página 376.
[1039] **JÚNIOR, Dirley da Cunha**, e Novelino, Marcelo, Constituição federal para concursos, Doutrina, Jurisprudência e questões para concursos, 7.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2016, página 345.
[1040] **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL,** A Constituição e o Supremo, 4.ª Edição, Brasília: Secretaria de Documentação, 2011, página 660.
[1041] **FERNANDES, Bernardo Gonçalves,** Curso de Direito Constitucional, 9.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2017, página 1133.
[1042] Alínea b), do n.º 4 do artigo 33 da Lei n.º 7/2012, de 8 de Fevereiro.

nomeado[1043], nos casos em que o cargo for preenchido sem observância da classificação, em decorrência dos princípios da boa-fé e ética[1044].

Cogite-se, então, que a AP procede a nomeação em clara afronta ao dever de convocar prioritariamente os concorrentes melhor posicionados e não apresenta qualquer razão justificativa para tanto. É lícito que efectue a escolha do momento adequado diante das necessidades de serviço para chamamento dos candidatos aprovados, podendo inclusive, fraccionar as nomeações em função do interesse público subjacente a designação dos cidadãos, mas, é essencial ter em conta que a lista de classificação final uma vez publicada, torna-se imodificável pela vontade do agente, os factos nela narrados são tidos por verdadeiros, e é obrigatório observar a ordem de graduação dos candidatos.

Estas considerações, conduzem-nos, inevitavelmente a compreender que não pode a Administração, aleatoriamente, convocar os cidadãos para prover o seu quadro de pessoal, pois, ao actuar assim, fere gravemente o postulado da igualdade na medida em que os poderes funcionais atribuídos aos órgãos administrativos consubstanciam instrumento indispensável para o exercício cabal de suas funções e não devem ser empregados para conceber privilégios engendrando desigualações, favorecendo grupos ou pessoas, ou agindo em detrimento de quem quer que seja.

Os poderes que de todos recebe devem traduzir-se em benefícios e encargos iguais para todos os cidadãos[1045], e se o concorrente ofendido por esta atitude da Administração solicitar judicialmente a suspensão de eficácia dos chamamentos e concomitantes nomeações, deve infalivelmente ser solicitado à lide o concorrente indevidamente designado por ter interesse contraposto ao do requerente.

Não obstante resultar evidente a possibilidade de provimento do pedido que haja de ser formulado para sustação das consequências do acto em razão de tratar-se de conduta manifestamente injusta, é necessário citar o contra-interessado, sob cominação de rejeição liminar, caso proceda o requerente em contradição ao que a lei prevê[1046].

[1043] **ALEXANDRINO, Marcelo,** e **PAULO, Vicente,** Direito Administrativo Descomplicado, 25.ª Edição, Revista e actualizada, Editora Método, 2017, página 335.
[1044] **MAZZA, Alexandre**, Manual de Direito Administrativo, 2.ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2012, página 448.
[1045] **SCHWARZ, Rodrigo Garcia**, Direito administrativo contemporâneo: administração pública, justiça e cidadania: garantias fundamentais e direitos sociais, Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, página 264.
[1046] Alínea g), do n.º 2 do artigo 58 da LPPAC.

3.4.4. Identificação dos contra-interessados

Conforme prescrito no n.º 1 do artigo 136 da LPPAC, se o requerente não conhecer a identidade, residência ou sede dos contra-interessados, deve requerer, previamente, ao órgão administrativo onde correu o expediente respectivo, certidão do processo administrativo de onde constem aqueles elementos de identificação.

Do preceito mencionado, resulta óbvio tratar-se de uma solicitação que deva ocorrer anteriormente a entrada da PI, atendendo a circunstância de traduzir essa necessidade de identificação dos contra-interessados, uma informação necessária e indispensável para acolher a formalidade de citação em determinadas situações em que se reputa imprescindível convoca-los para evidenciar a sua versão dos factos controvertidos.

Garante-se dessa forma, a tão almejada relevância da efectiva participação dos litigantes na formação do convencimento do juiz[1047], o direito ao contraditório, reputado essencial para boa administração da justiça, porquanto, sem esse pleno contraditório, a decisão que se venha a tomar será ilegítima à luz do que envolve o Estado de Direito Democrático[1048] onde as deliberações emanadas no exercício do poder judicial devem passar pelo filtro da formação comunicativa do poder, o que somente é possível desde que os destinatários da deliberação tenham assegurado o seu direito fundamental a participação[1049] ao longo do decurso da lide.

Nos exemplos apresentados quando discorremos sobre o teor do pedido da providência cautelar de suspensão jurisdicional de eficácia, ficou claro a razão por detrás da necessidade de chamamento à lide dos contra-interessados: estes têm interesse directo na manutenção do acto nos moldes em que se encontra enquanto o requerente almeja a sua expurgação da ordem vigente em virtude da ilegalidade patente no mesmo e prejuízos que causa a sua esfera jurídica. Quando tenha sido lançado concurso para recrutamento e selecção de pessoal, a convocação aleatória mesmo lesando os valores prestigiados pelos princípios da justiça e da igualdade não deixa de ser um acto benéfico para quem tenha sido nomeado, na medida em que

---

[1047] **NEVES, Daniel Amorim Assumpção**, Manual de Direito Processual Civil, Volume único, 9.ª Edição, revista e actualizada, Editora Juspodivm, 2017, página 177.
[1048] **CÂMARA, Alexandre Freitas**, O novo processo civil brasileiro, 3.ª Edição, São Paulo: Atlas, 2017, página 102.
[1049] **HABERMAS, Jurgen**, Direito e democracia: entre facticidade e validade, Volume II, tradução: Flávio Beno Siebeneichler, Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1997, página 283.

lhe assegura a constituição da relação de trabalho e os direitos inerentes a tal condição, porém, o concorrente aprovado dentro do número de vagas existentes na Entidade Contratante é detentor à luz daqueles postulados basilares, de verdadeiro direito à nomeação em regime preferencial aos demais concorrentes.

Não se deve, contudo, confundir a convocação aleatória dos candidatos, com exercício por parte do órgão de competência englobada no poder discricionário, este traduz desempenho do poder administrativo com certo grau de liberdade quanto a conveniência e oportunidade da actuação onde o órgão mediante observância de limites legais preestabelecidos[1050], escolhe o período conveniente para chamar os candidatos apurados e procede a sua colocação nos lugares do quadro onde deles possa tirar melhor proveito diante das necessidades reais do serviço.

A convocação aleatória dos candidatos aprovados, representa, em bom rigor, conduta arbitrária em razão da violação frontal de postulados basilares da actuação administrativa com dignidade constitucional, por conseguinte, não repugna extrair a ilação de ser sempre o acto arbitrário ilegítimo e inválido[1051]. Neste sentido, decidiu o TAP de Niassa em luminoso Acórdão merecendo aqui ser partilhado excerto de tal deliberação[1052]:

> "No caso em concreto, um dos efeitos da igualdade há-de traduzir-se na observância das mesmas regras para todos os candidatos do concurso público e na vedação de outorga de direitos fundada em factores ilegítimos, desse modo, não podem ser atribuídos direitos diversos para os cidadãos que participaram no concurso sem que tal diferença se baseie numa análise da adequação entre esses direitos e os motivos determinantes da fixação do tratamento diferenciado, por conseguinte, não repugna extrair a conclusão de que as designações dos contra-interessados, tal e qual se apresentam, violam os valores encarecidos pelo princípio da igualdade. É nesta perspectiva que se pode considerar nulas as nomeações em causa porque é notória a injustiça nelas patentes."

Como se sabe, nas situações em que o cidadão se sinta lesado por conduta ao alvedrio do quadro jurídico vigente perpetrada pela Administração, assiste-lhe o

---

[1050] **CAVALCANTI, Amaro**, Responsabilidade Civil do Estado, Laemmert& C. Rua do Ouvidor, Rio de Janeiro, 1905, página 257.
[1051] **MEIRELLES, Hely Lopes**, e **FILHO, José Emmanuel Burle**, Direito Administrativo Brasileiro, 42.ª Edição, actualizada até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015, São Paulo: Malheiros, 2016**,** página 140.
[1052] Acórdão n.º 06/CA/TAPNSS/2019, de 1 de Abril.

direito fundamental de acesso à justiça[1053] e por haver interesses contrários ao do requerente, as pessoas detentoras do interesse adverso, tem, invariavelmente, de se fazer presente na contenda porque assim determina o princípio substancial do devido processo legal que impõe a observância de um ritual minuciosamente em lei disciplinado para assegurar que ninguém seja subtraído um direito sem que tenha ciência das razões determinantes da restrição, afectação ou mesmo perda total de um direito.

O procedimento administrativo é formal, deve observar etapas vinculadas juridicamente ordenadas, por um lado, ao que acresce, por outro, ser pertinente que os participantes apresentem a documentação comprovativa do preenchimento por eles das condições impostas em determinado certame[1054], ficando, por conta disso, o ente público com informação suficiente sobre a identificação das pessoas naturais ou jurídicas, sua localização, sede ou domicílio profissional para contactos futuros ligados ao respectivo procedimento.

Pretendo instaurar procedimento cautelar para tutela preventiva de seu direito estabelece a lei a obrigatoriedade de requerer a informação que permita ter dados suficientes para correcta identificação dos contra-interessados e levando em conta, a natureza urgente dos procedimentos cautelares, o legislador instituiu o dever de resposta ao pedido do interessado no prazo de 24 horas. Trata-se de um direito à informação procedimental[1055], o pedido formulado pelo requerente para passagem de uma certidão contendo os elementos capazes de propiciar identificação completa dos contra-interessados, pois, permite-lhe ter as condições jurídicas indispensáveis para realizar os seus interesses e exercer seus direitos[1056].

E se ocorrer a situação de o órgão administrativo não fornecer a certidão?

Tal recusa e o respectivo pedido formulado a Administração, deve constar da lista de documentos que acompanham a PI, caso em que o relator após a recepção da inicial procederá a notificação o órgão para remeter a certidão dentro do lapso de três dias, contados a partir da data de recepção da notificação.

[1053] N.º 3 do artigo 252 da CRM, artigo 17 da Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto, e artigo 31 da Lei n.º 7/2012, de 8 de Fevereiro.

[1054] Artigo 14 do Regulamento de Concursos nas Carreiras de Regime Geral e Especial da Área Comum do aparelho do Estado, aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 61/2000, de 5 de Julho.

[1055] **ALMEIDA, Mário Aroso de,** e **CADILHA, Carlos Alberto Fernandes**, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 5.ª Edição Revista, Almedina, 2022, página 994.

[1056] **MACIE, Albano**, Manual de Direito Administrativo, Volume 1, Escolar Editora, 2021, página 373.

Mantendo-se o órgão na situação de incumprimento injustificado ou exibindo causa determinante do inadimplemento considerada pelo juiz inaceitável, mesmo após ter sido devidamente notificado, a lei cria mecanismos para assegurar que seja trazida ao processo, informação pertinente, e é por conta disso, tida a atitude como preenchendo os elementos constitutivos do crime de desobediência, porquanto, não se respeitou uma ordem legítima, em forma legal e versando sobre assunto próprio do exercício do poder judicial, em outros termos, o crime de desobediência ocorre quando há o descumprimento de uma ordem legal de funcionário público[1057].

Para além disso, sublinhe-se que faz incorrer o infractor na responsabilidade civil em decorrência de estar presente no procedimento do órgão, os pressupostos da responsabilidade civil como é consabido:

a) Conduta humana[1058], mas isso não é simplesmente o que temos em mente quando falamos da conduta do órgão, em Direito Público, Direito Administrativo em particular, onde toda acção é orientada para satisfação do interesse público, este requisito tem, infalivelmente, de ser visto *mutatis mutandis*, significando que traduz-se nesta sede em acção desenvolvida para satisfação do interesse geral da nação,

b) Dano[1059], onde ocorre um efectivo prejuízo para a esfera jurídico-social do cidadão, na prática, a rejeição em prestar informação, impede o exercício cabal pelo interessado de garantias jurisdicionais[1060],

c) Nexo de causalidade[1061], há necessariamente no acto de recusa do órgão ao incumbência de fornecer informação um elo de ligação entre a sua conduta e o resultado danoso perpetrado,

d) Dolo ou culpa, onde há um evidente propósito consciente de lesar o cidadão[1062], considerando que o poder atribuído ao órgão, não consubstancia uma mera faculdade para ser exercida ao seu exclusivo talante, o poder-dever de actuar,

---

[1057] **SALIM, Alexandre,** e **AZEVEDO, Marcelo André de**, Direito Penal, Parte Especial, Dos Crimes Contra a Incolumidade Pública aos Crimes Contra a Administração Pública, 5.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2017, página 333.

[1058] **GONÇALVES, Carlos Roberto**, Responsabilidade civil, 15.ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2014, página 71.

[1059] **FARIAS, Cristiano Chaves de, ROSENVALD, Nelson**, e **NETTO, Filipe Peixoto Braga**, Curso de Direito Civil: Responsabilidade Civil, Parte Geral e LINDB, 4.ª Edição, Revista e actualizada, Salvador: Juspodivm, 2017, página 87.

[1060] Alínea e), do n.º 2 do artigo 11 da Lei n.º 7/2012, de 8 de Fevereiro.

[1061] **MOTA, Maurício,** e **KLOH, Gustavo**, Transformações Contemporâneas do Direito das Obrigações, Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, página 531.

[1062] **SOUZA, Alberto Bezerra de**, A Teoria na Prática: Responsabilidade Civil, Fortaleza: Judicia Cursos Profissionais, 2013, páginas 3 a 8.

no Direito Administrativo, é uma verdadeira imposição[1063], um dever[1064] de exercício das competências, de que o agente público não pode dispor[1065].

Há também, por causa do incumprimento indevido da notificação judicial, a possibilidade de instauração do competente processo para apurar responsabilidade disciplinar da conduta omissiva do agente público. Ocorre destacar, previamente, a análise sucinta da responsabilidade disciplinar, que a responsabilidade civil aludida no parágrafo anterior, incide pessoalmente sobre a figura do órgão jamais recaindo sobre o Estado enquanto pessoa jurídica distinta da pessoa física que no caso em concreto, detém poder funcional para agir em nome e no interesse estatal de forma válida[1066].

De entre os factores determinantes da aplicação da pena de multa ao agente, em lei estabelecidos, vislumbra-se que há lugar a esta espécie de sanção disciplinar quando o servidor público retarde ou omita injustificadamente a resolução de um assunto ou a prática de um acto em razão da sua função, ou ainda se recuse a fazê-lo[1067].

Reparemos, no entanto, o seguinte: em razão do princípio da independência de instâncias, decorrência lógica do cânone da separação de poderes, o exercício do poder disciplinar caberá a própria AP[1068], reservando-se ao poder judicial, a comunicação aos órgãos incorporados na estrutura hierárquica administrativa onde se insere o perversor, da existência de elementos propiciadores na ocorrência, de eventual responsabilidade disciplinar e que se revelam suficientes para instaurar processo disciplinar, lembrando que a abertura e ulterior seguimento do expediente correlato, é um dever vinculado[1069].

Em reforço do poder judicial é deferido ainda ao juiz poder legal de aplicar ao órgão, a medida compulsória por cada dia de atraso no cumprimento da notificação, visando persuadi-lo ao cumprimento para célere resolução da providência.

[1063] Artigo 11 da Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto.
[1064] **NETO, Fernando Ferreira Baltar,** e **TORRES, Ronny Charles Lopes de,** Direito Administrativo, 8.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2018; página 227.
[1065] **ALEXANDRINO, Marcelo,** e **PAULO, Vicente,** Direito Administrativo Descomplicado, 25.ª Edição, Revista e actualizada, Editora Método, 2017, página 268.
[1066] N.º 1 do artigo 17 da LBOFAP.
[1067] Alínea d), do n.º 2 do artigo 115 do EGFAE, aprovado pela Lei n.º 4/2022, de 11 de Fevereiro.
[1068] **RÊGO NETO, António Vaz Pereira do**, A preclusão administrativa jurisdicional e a definitividade da decisão administrativa tributária favorável ao contribuinte, Recife, 2020, página 68.
[1069] **MAZZA, Alexandre**, Manual de Direito Administrativo, 2.ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2012, página 258.

3.4.5. Autuação, rejeição e tramitação processual

Consagrada no artigo 137 da LPPAC, trata-se, aqui, da sequência de actos e formalidades propriamente ditas do procedimento cautelar. Quando houver pedido de suspensão formulado pelo interessado feito antes da interposição do recurso contencioso principal e quando tenha transitado em julgado, a deliberação acerca da paralisação temporária dos efeitos do acto, o processo é apensado ao recurso que se encontre ou venha a encontrar-se pendente. Nos restantes casos, o pedido é autuado por apenso, quer isto dizer, nas situações em que o pedido é apresentado juntamente com o recurso principal ou durante a pendência, deve ser por apenso ao processo principal feita a sua incorporação nos autos, devendo, no entanto, ser processado com a urgência peculiar dos procedimentos cautelares.

Há lugar a rejeição imediata da petição exibida pelo requerente constatando-se deficiências ou irregularidades formais. A exacta compreensão do artigo merece uma análise apartando-se de uma interpretação estritamente literal. Decidir, *ab ovo*, pela rejeição liminar é dar azo a proliferação de decisões interlocutórias, o que visto sob prisma substancial, pode levar a congestionamentos inúteis em juízo, porque, a par do indeferimento inicial pode-se convidar o requerente a suprir as deficiências ou irregularidades constatadas.

Esta possibilidade de aperfeiçoar a PI abre a discussão sobre a relevância na tramitação dos procedimentos cautelares do princípio da prevalência da justiça material, pautado sobretudo em priorizar as resoluções de mérito em detrimento de dar visibilidade aos aspectos formais. Qual seria mesmo, a relevância prática em rejeitar uma providência cautelar por ilegitimidade em virtude do erro na indicação do órgão administrativo que expediu o acto sindicado quando resulta evidente do cotejo da documentação acostada aos autos, a sua autoria?

Noutro prisma, reputa-se legítima a rejeição imediata se o requerente solicita a suspensão de um acto em que a AP recusou-se a pronunciar sobre a questão de fundo deduzida pelo interessado, nesse caso, o meio processual adequado é a acção para determinação do acto legalmente devido[1070] ou cogite-se, o caso em que o funcionário mudou de carreira por obtenção de nível académico ou técnico médio

[1070] Artigo 124 da LPPAC.

profissional, em área de formação académica enquadrada nas necessidades actuais da instituição em que o servidor público presta serviço[1071] e o acto de provimento atinente a mudança foi devidamente visado pelo TA competente preenchido dessa forma, os requisitos de validade e de eficácia[1072], porém, ainda assim, não ocorre o pagamento salarial de acordo com a nova situação do servidor e este perante a inércia da AP em lhe retribuir convenientemente, intenta providência cautelar de suspensão de eficácia alegando prejuízos de difícil reparação.

Ora, trata-se, aqui, de um pedido manifestamente errado, pois, o pagamento de uma quantia certa em dinheiro cabe no domínio da acção para o reconhecimento de direitos e interesses legítimos dos particulares cuja finalidade, em sua qualidade de acção de simples apreciação, é a de tornar certo o direito, e não a de obter uma pronúncia condenatória[1073] (o que sucederia no recurso principal), uma vez que o interessado não está a colocar em crise nenhum acto lesivo anterior[1074], e num certo sentido, reconhecimento mais não é do que declarar a existência de algo[1075] por se notar uma incerteza objectiva sobre a situação jurídica que o autor pretende fazer valer[1076].

Recusar-se o risco de penetrar no mérito do pedido em razão de colocar o foco em aspectos formais, é agir em manifesta contradição aos imperativos de uma justiça que se quer célere por força do princípio da tutela jurisdicional efectiva. Ao sondar as causas profundas susceptíveis de imediata rejeição liminar pelo juiz relator, podemos assinalar as situações onde se vê existência de excepção dilatória insuprível, isto é, um fundamento impeditivo preliminar em carácter extremo, *v.g.*, o requerente vem a juízo pleitear a tutela preventiva mediante suspensão de eficácia de um acto da autoridade pública que lhe declinou pedido de financiamento para seu projecto de empreendimento empresarial.

[1071] Alínea a), do n.º 2 do artigo 10 do Regulamento de Carreiras e Remuneração, aprovado pelo Decreto n.º 30/2018, de 22 de Maio.
[1072] Artigo 61 da LFP.
[1073] **CADILHA, Carlos Alberto Fernandes,** Dicionário de Contencioso Administrativo, Almedina, 2006, página 50.
[1074] **ROCHA, Joaquim Freitas Da**, Contencioso Tributário Angolano, (Apontamentos Universitários) Edição Escola de Direito da Universidade do Minho, 2019, página 106.
[1075] **RIBEIRO, Ana Rita Monteiro Ferreira**, Acção para o reconhecimento de um direito ou interesse legítimo em matéria tributária, Dissertação de Mestrado em Direito Judiciário, Universidade do Minho, 2010, página 87.
[1076] **ALMEIDA, Mário Aroso de,** e **CADILHA, Carlos Alberto Fernandes**, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos,5.ª Edição Revista, Almedina, 2022, página 268.

Por determinação constitucional[1077], o Estado deve criar mecanismos para fomentar o desenvolvimento económico, podendo, à luz dessa directiva da Carta Política, instituir fundos públicos para conceder financiamentos ao empresariado nacional sem condições de conseguir patrocínio pecuniário de instituições de crédito formalmente constituídas.

Foi esta, a nosso ver, a razão determinante da criação do Fundo de Apoio a Reabilitação da Economia[1078] (FARE), com o objectivo primordial de apadrinhar financeiramente a reabilitação, desenvolvimento assim como a dinamização da economia nacional, instituiu-se, com propósito similar ao FARE, o Fundo Distrital de Desenvolvimento (FDD)[1079], cuja destinação era à captação e gestão de recursos financeiros, com o fito de impulsionar o desenvolvimento e empreendedorismo na satisfação das necessidades básicas das comunidades locais mediante concessão de empréstimos e o Fundo de Desenvolvimento Agrário (FDA)[1080], para promover, de entre outros fins, o sistema financeiro agrário em zonas rurais, atrair e monitorar os investimentos públicos e privados para o sector agrário.

Apesar de ser entidade estatal, transparece do seu objecto de actividade, que se está em presença de um fim marcadamente privado, em que o Estado opera sob a lógica empresarial justificando-se, nessa perspectiva, que os eventuais litígios da execução dos contratos celebrados de mútuo, tenham de ser resolvidos no Tribunal Comum, por ser matéria naturalmente excluída do domínio de cognição do TA, tal e qual sucede com as empresas públicas[1081]. Ocorre, neste caso, um facto gerador de incompetência absoluta[1082].

Se a PI tiver sido regularmente elaborada, o relator manda citar o órgão requerido bem como os contra-interessados para exibirem a sua resposta, onde poderão defender-se por excepção, invocando factos impeditivos para procedência do interesse pleiteado pelo requerente, trata-se de uma impugnação reputada lateral ou de flanco em que o requerido coloca-se fora do terreno onde o requerente situou-se[1083], diz-se também defesa indirecta pois ao apresentar excepções, o requerido e os contra-interessados não visam, pelo menos com as dilatórias, impugnar o pedido

[1077] Artigo 101 da CRM.
[1078] Decreto n.º 20/92 de 5 de Agosto.
[1079] Decreto n.º 90/2009, de 15 de Dezembro.
[1080] Decreto n.º 21/2006, de 29 de Junho.
[1081] Artigo 35 da Lei n.º 3/2018, de 19 de Junho.
[1082] Artigos 101 a 107, todos do CPC.
[1083] **TIMBANE, Tomás**, Lições de Processo Civil I, Escolar Editora, 2010, página 327.

propriamente dito, colimam apenas inutilizar a instância instaurada[1084].Todavia, em se tratando de excepções peremptórias é o próprio direito em si considerado que é posto em causa, casos de prescrição e caducidade[1085], por isso mesmo, o legislador assevera que a sentença que aprecie a procedência de uma excepção peremptória conhece do mérito da causa[1086].

Observe-se, entretanto, que a natureza urgente da providência cautelar, não legitima a supressão do direito ao contraditório, por isso, deve ser sempre facultada ao requerido a oportunidade de se pronunciar sobre a pretensão deduzida e sobre os respectivos fundamentos[1087].

Analisado o processo sob o prisma da igualdade, ao requerente deverá ser assegurado também direito ao contraditório quando invoque o requerido causas impeditivas da procedência do pedido uma vez que o princípio do contraditório tem carácter absoluto[1088], será então notificado para que faça ataque as excepções suscitadas, sob pena de nulidade da decisão por indevida preterição do direito de defesa[1089], sendo interessante assinalar que o direito ao contraditório obsta que o requerente venha a ser surpreendido pela decisão judicial[1090], constitui a mais óbvia condição do processo justo e é ainda inseparável de qualquer ideia de regência organizada de Justiça[1091].

A contestação dá-se também por impugnação especificada, onde recai sobre o requerido bem como os contra-interessados, o ónus de contradizer cada artigo deduzido pelo requerente, e se assim não procederem, consideram-se admitidos por acordo os factos que não tenham sido objectados[1092]. No caso de se demonstrar difícil ou inviável, a citação dos contra-interessados que sejam incertos quer pela falta de resposta do órgão administrativo, quer por ser desconhecida a respectiva residência

---

[1084] **REIS, Alberto dos**, Processo Ordinário: Civil e Comercial, Volume I, Imprensa Académica, Coimbra, 1907, página 421.
[1085] **GAJARDONI, Fernando da Fonseca,** e **ZUFELATO, Camilo,** Processo Civil, 4.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Juspodivm, 2015, página 163.
[1086] N.º 2 do artigo 691 do CPC.
[1087] **ALVES, João, GERALDES, António,** e **SANTOS, Jorge**, Direito Civil e Processual Civil (Tomo II), Editor: INA – Instituto Nacional de Administração, 2007, página 335.
[1088] **THEODORO JÚNIOR, Humberto,** Curso de Direito Processual Civil, Teoria Geral do Direito Processual Civil e Processo de Conhecimento, Volume I, 55.ª Edição, revista e actualizada, Rio de Janeiro: Forense, 2014, página 206.
[1089] N.º 1 do artigo 201 do CPC.
[1090] **DONIZETTI, Elpídio**, Novo CPC Comentado – 2.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, São Paulo: Atlas, 2017, página 491.
[1091] **MARINONI, Luiz Guilherme**, *et all*, Novo CPC comentado, 3.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2015, página 107.
[1092] N.º 1 do artigo 490 do CPC.

ou sede, é feita por edital, afixado na jurisdição competente, na data do cumprimento das restantes citações, e por publicação de anúncios, observando-se o disposto nos artigos 247 a 252, todos do CPC. Considera-se em parte incerta dada pessoa quando não se saiba em que unidade territorial (província, distrito, cidade, posto administrativo, localidade ou povoação) o indivíduo se encontra, porque aí não é possível efectuar a citação pessoal[1093].

A divulgação de anúncios deve ser feita em dois números seguidos de um dos jornais mais lidos da localidade em que esteja a casa da última residência do citando, constitui a disseminação do anúncio medida que se afina com o ideal da publicidade e deve ser prestigiada[1094] pois cria-se uma presunção de notoriedade e com isso, assegura-se a lisura da conduta judicial aos olhos da comunidade.

Ainda nesta sede, cabe frisar que nas circunstâncias em que a suspensão tenha sido solicitada na pendência do recurso, o órgão administrativo e os contra-interessados que já tenham sido citados para o recurso principal são chamados ao processo por notificação, o que é perfeitamente compreensível porque já ocorreu a convocação primária sobre o assunto em discussão, mediante a citação regular e é consabido que a notificação cinge-se as comunicações subjacentes aos demais actos ligados ao processo judicial[1095].

Pois bem, é chegada a hora de salientar que no âmbito da tramitação, a lei dá ao interessado, a prerrogativa de intervir quando não tenha recebido a citação, até a fase em que o relator ainda não submeteu o processo à conferência para fins de conclusão do expediente, isto é, tomada da decisão final acerca da questão que tenha sido suscitada pelos intervenientes processuais.

O fundamental, é perceber que o direito à participação do último interveniente não ficou de modo cerceado, na exacta medida em que houve propagação do processo na imprensa e ainda assim, a bondade do legislador nunca se esgotou: continua existindo direito de intervir e de influenciar o sentido da decisão enquanto se encontrar na posse do relator o pedido de suspensão formulado pelo requerente, termina o direito de participar na contenda depois da submissão à formação de

---

[1093] **REIS, Alberto dos**, Processo Ordinário: Civil e Comercial, Volume I, Imprensa Académica, Coimbra, 1907, página 395.
[1094] **BUENO**, **Cassio Scarpinella**, Manual de Direito Processual Civil, 2ª Edição, Editora Saraiva, São Paulo, 2016, página 790.
[1095] Artigo 228 do CPC.

julgamento do expediente, o que denota tratar-se de regulamentação estabelecida em homenagem ao valor da segurança jurídica.

3.4.6. Suspensão provisória

Pelo artigo 138 da LPPAC estabeleceu-se que após receber a citação, deve o órgão impedir o início ou o prosseguimento da execução do acto, ficando, logo, adstrito à obrigação de impedir, com urgência, que os serviços competentes ou interessados procedam ou continuem a proceder à execução. Por este preceito, cria o legislador uma providência cautelar secundária, cunhando para o nosso trabalho, expressão de Vieira de Andrade *apud* Aroso de Almeida e Carlos Cadilha[1096] e aqui pode colocar-se a questão do efeito útil da providência estar desde logo assegurada ao requerente sem que tenham exercido o direito ao contraditório, o requerido bem como os contra-interessados. Trata-se, de uma norma direccionada, a nosso ver, ao resguardo do interesse do requerente em razão dos prejuízos de difícil reparação na sua esfera jurídica verificados em resultado da conduta ilegal e lesiva executada por órgãos da AP.

No que concerne a preterição do princípio do contraditório, importa, elucidar que o legislador em determinadas situações, atendendo a premência dos interesses envolvidos, reconhece a possibilidade de decretamento provisório sem audiência da outra parte e justifica-se a consagração desse regime pela gravidade da situação em que se encontra àquele cidadão interessado na prestação jurisdicional por se considerar que a audiência pode colocar em risco o objectivo ou a eficiência da providência[1097] e tal tipo de regulamentação não é exclusiva desta providência, *v.g.*, nos casos de esbulho violento, é garantido o direito à restituição da posse sem ouvir previamente pessoa que procedeu ao esbulho[1098] vigoroso ao legítimo possuidor.

Podem invocar-se razões de seriedade e gravidade[1099] do esbulho violento para justificar a restituição da posse a quem pela força foi retirado seu direito, sem audiência prévia do esbulhador, até mesmo porque ressalvadas as situações em lei

---

[1096] **ALMEIDA, Mário Aroso de,** e **CADILHA, Carlos Alberto Fernandes**, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 5.ª Edição Revista, Almedina, 2022, página 1080.
[1097] **TIMBANE, Tomás**, Lições de Processo Civil I, Escolar Editora, 2010, página 171.
[1098] Artigo 1279 do CC.
[1099] **FARIAS, Cristiano Chaves de,** e **ROSENVALD, Nelson**, Curso de Direito Civil: Reais, 13.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Salvador: Editora Juspodivm, 2017, página 218.

elencadas de acção directa, legítima defesa e o estado de necessidade[1100], a ninguém é lícito utilizar da própria força para salvaguarda de seus direitos[1101].

No esbulho é por demais evidente a indevida intromissão na esfera jurídico-social alheia de modo ilícito.

A suspensão provisória apenas pode ser afastada desde que o requerido no uso da prerrogativa outorgada pelo n.º 2 do artigo 138 da LPPAC apresente uma resolução fundamentada expondo as razões decisivas de lesão crítica ao interesse público.

É importante destacar que à semelhança do que sucede com a suspensão provisório cujo efeito decorre *ope legis*, de igual modo, se passam as coisas em se tratando de resolução fundamentada, não cabe ao juiz tecer quaisquer juízos sobre os motivos deduzidos pelo órgão público. Poderá, eventualmente, entrar no exame dos aspectos formal e material da resolução fundamentada, caso o requerente peça a declaração de ineficácia dos actos de execução por reputá-los indevidos perante as razões apresentadas pela entidade pública.

No plano formal, o Tribunal avaliará se se encontra devidamente justificada em matéria de direito e de facto a resolução e no plano material, indagará se os motivos invocados, no caso em concreto, pela autoridade pública para justificar que se execute imediatamente merecem prosperar[1102].

Exemplificando, caso o requerente solicite a paralisação temporária do acto de adjudicação do concurso para aluguer de carros, por inobservância das regras de avaliação e decisão e a autoridade competente ao rebater invoca a necessidade urgente de assegurar-se o interesse público atinente a prossecução célere do acto que se prende com a necessidade de vacinação em época de epidemia cuja mora terá efeitos funestos, não há como escusar-se a dar por procedente a resolução fundamentada. Se a autoridade judicial noutra situação considerar improcedentes as razões apresentadas, há lugar a execução indevida e é o que se passará a analisar de seguida.

[1100] Artigos 336, 337 e 339, todos do CC.
[1101] Artigo 1 do CPC.
[1102] **ALMEIDA, Mário Aroso de,** e **CADILHA, Carlos Alberto Fernandes**, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 5.ª Edição Revista, Almedina, 2022, página 1078.

3.4.7. Execução indevida

De harmonia com o preceituado no n.º 1 do artigo 139 da LPPAC é indevida a execução que se inicie ou prossiga sem que tenha sido fundamentada nos termos do n.º 2 do artigo anterior ou quando julgadas improcedentes pela jurisdição competente as razões em que se fundamenta.

No processo disciplinar aberto e instaurado por virtude do cometimento pelo servidor público de infracção funcional é a zona do exercício do poder de autoridade da entidade patronal (Estado) onde se formam mais desavenças[1103] propiciando com isso, a possibilidade de ocorrência de actos de execução indevida carecendo assim da intervenção do Tribunal para repor a legalidade da ordem jurídica violada, *v.g.,* a faculdade de aplicar sanções goza, à semelhança dos demais competências administrativos, dos atributos típicos da presunção de legalidade[1104], privilégio de execução prévia[1105] e capacidade de execução forçada[1106], atributos que autorizam a AP a concretizar desde logo, as determinações que tenha tomado.

Assim, pode suceder na prática, que depois de ter sido expedido o despacho de demissão do servidor público, este accione o judiciário para suspender o acto punitivo, mas, mesmo depois receber a citação e tendo dever *ope legis* o órgão de não iniciar a execução do acto por imperativo legal olvide essa obrigação impondo a retirada do nome do funcionário da relação nominal existente para fins de percepção do seu salário, decisão que abrange também a proibição de frequentar o posto de trabalho enquanto corre o processo contencioso em Tribunal.

A única circunstância que autoriza o órgão a implementar imediatamente sua decisão, é a apresentação de uma resolução fundamentada[1107] e não tendo feito uso de tal prerrogativa, os actos de execução da decisão jamais poderão ser lícitos haja vista que ocorre a suspensão provisória logo de seguida ao acto de citação.

Atento o legislador à essa realidade, instituiu a possibilidade de se declarar a ineficácia, para efeitos de suspensão, dos actos de execução indevida.

[1103] **DELGADO, Maurício Godinho**, Curso de Direito do Trabalho: obra revista e actualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores, 18.ª Edição, São Paulo: LTr, 2019, página 817.
[1104] **CADILHA, Carlos Alberto Fernandes,** Dicionário de Contencioso Administrativo, Almedina, 2006, páginas 424 a 427.
[1105] **AMARAL**, **Diogo Freitas do,** Curso de Direito Administrativo, Volume II, Lisboa, 6.ª Reimpressão da Edição de 2001, páginas 25 e 26**.**
[1106] Alínea f), do artigo 1 das NFSAP, aprovadas pelo Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro.
[1107] N.º 2 do artigo 138 da LPPAC.

3.4.8. Responsabilidade do órgão, seu titular, funcionário ou agente

Quando discorremos sobre autuação, rejeição e tramitação processual, em forma lapidar, deixamos averbado o essencial acerca da responsabilidade nas suas diversas espécies, designadamente, civil, administrativa e penal, por isso, vale aqui o que anteriormente se disse ao abordarmos tal temática e justifica a remissão ao que lá consta evitando a repetição desnecessária e enfadonha.

3.4.9. Tramitação subsequente do processo

O texto do artigo 140 da LPAAC determina que na falta de contestação do órgão administrativo ou de alegação de que a suspensão de eficácia do acto causa grave lesão do interesse público, a jurisdição competente considera verificado o requisito previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 132, excepto quando, atentas as circunstâncias do caso, seja manifesta ou ostensiva essa grave lesão.

Ocorre aqui a revelia operante perante a inércia do requerido em apresentar resposta as situações deduzidas pelo requerente em vista do provimento da sua pretensão. Todavia, tomando em consideração que o silêncio em determinadas circunstâncias traduz condição necessária para considerar-se preenchido o requisito da alínea em comento, porém, não suficiente, especialmente quando for ostensiva, isto é, se for evidente à luz de um critério razoável a perigosa lesão do interesse público, o Tribunal, embora tal facto não tenha sido deduzido pelo requerido por ausência de resposta pode considerar temerária, na circunstância em concreto, existir grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto.

Com o escopo de fazer incidir alguma luz sobre o prejuízo ostensivo, tenha-se presente a situação em que o requerente, servidor público, foi expulso do Estado por cobranças ilícitas a mulheres parturientes, onde explorou a preocupação delas em ter um parto correctamente assistido para obter vantagens pessoais, e elas, perante o risco iminente de dar luz em péssimas condições, outra opção não lhes restou, senão ceder a pressão do funcionário para que o seu descendente venha ao mundo em boas condições. Acresce ainda que as pessoas normalmente colocadas em tal situação de ter que efectuar pagamentos indevidos, no mais das vezes, têm escassos recursos com finalidade há muito consignada: gastar na aquisição de bens

necessários em carácter inadiável para o recém-nascido, caso de medicamentos, roupas, berço, etc.

Como facilmente se pode notar, mesmo diante da ausência de contestação por parte do órgão requerido, após regularmente citado, ao balançar os interesses envolvidos, é notório a qualquer *bonus pater familias*[1108]a presença de uma atitude perniciosa do agente público, aliás, não se pode, de maneira alguma, olvidar que o maior bem que qualquer pessoa tem, é precisamente a vida. Talvez não seja por acaso que decidiu o TA Provincial de Nampula[1109], em caso onde o requerido exerceu direito de resposta, recusar a providência solicitada em estima ao interesse público inerente a lavra do acto punitivo:

> "O serviço de saúde visa atender um bem essencial que é a vida, sendo certo que todos os demais direitos fundamentais estabelecidos para o cidadão, gravitam em torno de uma existência condigna e condicionar o nascimento de uma criança ao pagamento de valor monetário, representa uma perturbação perigosa da ordem vigente, pois, o servidor que desempenha funções no sector de saúde deve agir com especial acuidade porque a menor imperícia, imprecisão ou falha determina a perda em definitivo daquele que é o maior valor que se conhece: **a vida**, cuja perda é *de per si* irreparável, porquanto, a ciência não traz exemplos ou demonstração da possibilidade real de restituição ao mundo de quem haja desaparecido fisicamente, por isso, na circunstância em conspecto, o prejuízo que a colectividade obtém com a atitude específica da requerente assume particular relevância no que concerne a reprovação moral e jurídica, é manifestação de conduta repugnante perante um bem jurídico fundamental e aqui podemos afirmar, categoricamente, que a decretação jurisdicional de suspensão de eficácia ao invés de assegurar a preservação de um direito básico do cidadão, cumpre finalidade adversa: premeia comportamentos que são abjectos."

3.4.10. Decisão e seu regime

Por via da regra, as decisões proferidas no TA, nas suas diversas instâncias, são normalmente expedidas pelo colégio, admitindo-se, porém, em apertadas situações, há deliberações do julgador singular, particularmente, quando se trate de indeferimento liminar do pedido formulado pelo interessado. O n.º 1 do artigo 142 da LPPAC segue a mesma linha de orientação comum as resoluções judiciais que sejam

[1108] **PRATA**, **Ana,** Dicionário Jurídico, Volume I, 3.ª Edição, revista e actualizada, 1999, página 124.
[1109] Acórdão n.º 22/2022, de 21 de Julho.

provenientes da jurisdição administrativa, incumbindo ao relator indeferir o pedido quando seja manifesta a existência de um obstáculo ao conhecimento do pedido.

O texto normativo é bastante lacónico sobre o que se deva compreender por óbice ao conhecimento do pedido. Todavia, se tivermos em conta o estabelecido no artigo 20 da Lei em referência que indica expressamente as circunstâncias em que é lícito ao juiz singular decidir sem necessidade de observância do quórum preciso em processos principais, torna-se cristalino que é lícito ao relator indeferir o pedido do requerente quando ocorra, *v.g.*, a falta de objecto, a caducidade do direito, seja o pedido manifestamente errado, a questão de fundo pertença ao Tribunal Comum ou haja ilegitimidade do requerido.

Situação interessante é que o legislador pátrio jamais adopta na jurisdição administrativa global (fiscal e aduaneira) uniformidade de procedimento porquanto, nos processos, fiscal e aduaneiro, as providências cautelares dispensam o colégio para tramitação e deliberação, cabe ao juiz singular decidir sobre a concessão ou recusa das mesmas[1110].

Trata-se, sem qualquer sombra de dúvida, de um regime mais favorável ao particular interessado no decretamento da providência, pois, vê assim, acautelado o direito que tenha sido prejudicado no seu exercício e concomitante gozo, por acção pública lesiva e prepotente.

É questionável ainda a opção na suspensão de eficácia da possibilidade de rejeição liminar singular feita pelo legislador à luz do postulado da igualdade na medida em que admite dentro da própria orgânica da jurisdição, a prerrogativa de decisão singular em determinadas circunstâncias quer para deferimento quer para indeferimento, porém, circunscreve nesta providência tal capacidade somente para a rejeição liminar quando o que interessa realmente nos procedimentos cautelares, é precaver o requerente dum prejuízo irreparável e a decisão singular tem o condão de assegurar um tratamento célere à questão controvertida, diferentemente do que sucede na decisão colegial onde é necessário mover todo um aparato judicial, para se decidir em torno de um imbróglio premente, onde se reputa adequado resolver o quanto antes, sem a solenidade habitual da tramitação colectiva.

[1110] Artigo 17 da Lei n.º 4/2018, de 9 de Julho, e artigo 17 da Lei n.º 9/2018, de 27 de Agosto.

Poder-se-á deduzir do que foi mencionado que o legislador não respeitou o dever geral de igualdade analisando em sua perspectiva normativa de princípio[1111] determinante de harmonizar o padrão de conduta a situações similares, devendo ser coerente no estabelecimento de um modo de actuação uniforme quando esteja em causa evento estruturalmente igual a outro[1112].

No que concerne ao regime da decisão, se prevê que a suspensão pode ser sujeita a termo ou condição[1113]. Cuidou o legislador de subordinar o decretamento da suspensão a uma cláusula acessória típica e geral que ocorre quando se subordina a um acontecimento futuro e incerto a produção dos seus efeitos jurídicos (condição suspensiva) ou a sua destruição[1114] (condição resolutiva), sendo preciso a concorrência dos seguintes elementos que emergem da definição legal: a) evento futuro, de que depende a eficácia do acto ou negócio; b) dependência da vontade e não directamente da lei; c) incerteza da ocorrência do evento[1115].

Termo é a cláusula acessória que subordina os efeitos do acto ou contrato a um acontecimento futuro e certo[1116]. Radica a diferença essencial com condição no nível de firmeza quanto ao evento futuro na medida em que pode indicar-se, com certa dose de previsibilidade, o período em que se verificará o evento decisivo da eficácia do acto ou contrato.

Constituem exemplos de situações onde é possível verificar a decretação judicial de suspensão acompanhadas de termo, as seguintes[1117]:

> "Suspensão temporária de uma medida disciplinar; suspensão do acto de demolição de uma construção clandestina de apoio até ao termo da época balnear; suspensão do acto de despejo do local onde uma associação religiosa praticava actos de culto até o período necessário à obtenção de um novo local para esse efeito; suspensão de eficácia até à data limite estabelecida para a validade da garantia bancária prestada a título de caução."

1111 **LEAL, Fernando,** e **MENDONÇA, José Vicente Santos de**, Transformações do direito administrativo: consequencialismo e estratégias regulatórias, Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2016, página 356.

1112 **MAZZA, Alexandre**, Manual de Direito Administrativo, 2.ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2012, página 124.

1113 N.º 2 do artigo 142 da LPPAC

1114 Glossário em anexo à Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto.

1115 **GODOY**, **Cláudio Luís Bueno de,** *etall,* Código civil comentado: doutrina e jurisprudência, coordenação Cezar Peluso, 12.ª Edição, revista e actualizada, Barueri SP, Manole, 2018, página 93.

1116 **DINIZ, Maria Helena**, Código Civil Anotado, 14.ª Edição, Revista e actualizada de acordos com as Leis n.ºs 11.698/2008, e 11.804/2008, Editora Saraiva, 2009, página 165.

1117 **ALMEIDA, Mário Aroso de,** e **CADILHA, Carlos Alberto Fernandes**, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 2ª Edição Revista, Almedina, 2007, página 724.

Uma vez produzida a decisão judicial sobre o decretamento da suspensão, é urgentemente notificada ao órgão administrativo para cumprimento, isto significa que deve-se levar, com máxima celeridade ao seu conhecimento, e para tanto, cabe ao servidor encarregue por proceder a comunicação do teor da deliberação executar essa tarefa preferencialmente as diversas que lhe tiverem sido encarregues, haja vista a presença no caso de prejuízos de difícil reparação que o Tribunal, julgou, no seu prudente critério, serem dignos de tutela jurisdicional.

Pode, igualmente, dar-se o evento de tratar-se de salvaguarda de direitos fundamentais, onde a doutrina amiúde posiciona-se no sentido de que havendo um acto cuja imediata execução acarrete prejuízo de difícil reparação a um direito fundamental do particular, a suspensão deve ser deferida mesmo que dela advenha uma lesão grave para o interesse público[1118]e bem se compreende que assim seja, porquanto, uma justiça que não assegure na prática, a defesa concreta dos direitos, garantias e liberdades fundamentais nem se revele hábil em garantir a efectividade dos direitos fundamentais do cidadão, é uma justiça conivente com a sistemática violação[1119] perpetrada pelo poder público as posições jurídicas activas capitais dos indivíduos.

E aqui estamos, particularmente, a pensar, na força cogente do direito básico do cidadão, que suplanta até o interesse intrínseco de cada Estado [1120] e pode, no limite, admitir interferência exterior em seu favor.

A decisão que suspenda a eficácia deve ser imediatamente cumprida pelo órgão que decaiu no procedimento cautelar. A execução ocorre sem dependência de qualquer outra circunstância, basta somente para iniciar o adimplemento do que se decidiu a recepção pelo requerido da decisão por se tratar de uma resolução cuja urgência dos actos subsequentes respeitantes a sua implementação efectiva impõe-se em carácter premente.

Estamos a referir-nos, evidentemente, a tutela judicial de interesses de suma importância para o vencedor, quiçá para a ordem vigente em sua globalidade se levarmos em conta que o Acórdão, por via da regra, tem eficácia *erga omnes*, isto é,

---

[1118] **AMARAL**, **Diogo Freitas do,** Direito Administrativo, Volume IV, Lisboa, 1988**,** página 315**.**
[1119] **FARIA, José Eduardo**, Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça, 1.ª Edição, Malheiros Editores, 2002, página 99.
[1120] **TRINDADE, José Damião de Lima**, História Social dos Direitos Humanos, 3.ª Edição, São Paulo: Peirópolis, 2011, página 195.

o acórdão que anule acto administrativo aproveita a todos os titulares de direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos que tenham sido lesados pelo acto anulado mesmo quando dele não tenham recorrido[1121].

A coisa fica clara se pensarmos que o acessório (providência cautelar) segue o regime jurídico do principal (recurso contencioso de anulação). E para ser mais preciso, cumpre referir que no caso de existirem vários indivíduos lesados por acto prepotente da Administração, fundado na transgressão do mesmo preceito jurídico e assente em idêntico circunstancialismo factual, torna-se desnecessário instaurar os procedimentos cautelares que tenham base similar pretensão quando seja possível aproveitar uma decisão previamente tomada sobre a temática onde imperam razões de igualdade enquanto princípio fundamental da ordem vigente, aliado ao facto de ser o Tribunal órgão colegial, justificando-se assim a uniformidade de percepção, o que releva para efeitos de consenso firmado em torno da questão subjacente ao deferimento da providência, a redução da carga laboral em tópico cujo entendimento jurisprudencial é assente, para além ser aceitável essa forma de agir[1122] se assim for necessário em função do objectivo da justiça.

Em cumprimento da obrigação de executar imediatamente a decisão, o órgão administrativo competente não pode iniciar ou continuar a execução do acto, deve impedir, com urgência, que os serviços ou os interessados procedam ou continuem a proceder à execução e fica constituído na obrigação de tomar as diligências necessárias à neutralização da execução já realizada e à eliminação dos efeitos já produzidos.

O órgão requerido chamado à lide é, no mais das vezes, aquele com poder decisório, situando-se, frequentemente, na cúspide da pirâmide hierárquica, e por via disso, detentor de poder funcional para determinar a prática de actos com vista a paralisação imediata de actos atentatórios da implementação efectiva da decisão, o que o torna especialmente responsável em impedir o início ou a prosseguimento de actos de execução material passíveis de lesar o interesse do cidadão.

Esta incumbência não se reduz simplesmente a dar voz de comando ao pessoal subalterno exercendo funções na sua dependência hierárquica, abrange também a possibilidade legal de recorrer à outros serviços do Estado para garantir o

[1121] Artigo 90 da LPPAC.
[1122] Artigo 138 do CPC.

cumprimento da sentença, pois, não fazendo, sem apresentar uma causa legítima de inexecução da decisão, incorre em crime de desobediência qualificada, podendo ser determinada a sua prisão e pagamento de uma multa[1123], sem prejuízo da responsabilidade disciplinar e civil que couber ao caso.

Caso exista cumprimento parcial da decisão suspensa pelo Tribunal, consiste a incumbência de adimplemento da resolução judicial em neutralizar o que já se fez, o que pode ser eliminado pela reposição integral dos direitos violados quando tal seja possível diante das circunstâncias concretas da situação, *v.g.*, se a suspensão paralisou a imediata incidência de um acto sancionatório expedido no exercício do poder disciplinar, a extinção dos efeitos da acção administrativa irão consubstanciar-se na restituição dos salários pelo tempo em que efectivamente deles se viu privado o requerente, para além da reintegração em seu posto de trabalho até que haja uma decisão judicial definitiva acerca do seu dissídio laboral.

A suspensão subsiste, salvo determinação em contrário, até ao trânsito em julgado da decisão do recurso contencioso. Estabelecer isso é, por assim dizer, que assiste direito ao requerente de manutenção do *status quo ante* enquanto não for em carácter incontestável resolvido o recurso principal[1124].Tal e qual se apresenta, está a questão de forma demasiado simplista e exige aclaração complementar. Uma decisão judicial de mérito proferida por Tribunal de primeira instância, transforma-se apenas em definitiva após o decurso do prazo de recurso ordinário sem que haja apresentação da respectiva impugnação pela parte que decaiu ou pelo MP.

Quando a parte não faça uso da prerrogativa de recorrer, entende a doutrina existir lugar a ocorrência de factos impeditivos do direito de impugnação judicial traduzidos em dois pressupostos, designadamente, a renúncia e a aceitação, pressupondo que há renúncia caso a parte vencida não interponha recurso dentro do prazo legalmente prescrito para o efeito, ocorrendo a preclusão temporal[1125], e dá-se a aceitação se o recorrente tiver realizado um comportamento susceptível dele extrair-se conclusão de ser incompatível o seu agir com o direito ao recurso[1126], *v.g.,* na situação de ter sido aplicado pena de expulsão por cometimento do ilícito desvio de

[1123] Artigo 76 da LPP.
[1124]**GAJARDONI, Fernando da Fonseca, ZUFELATO, Camilo,** Processo Civil, 4.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Juspodivm, 2015, página 242.
[1125]**JÚNIOR, FredieDidier,** Procedimento Comum, 2.ª Edição, Revista e actualizada, 2016, Editora Juspodivm, 2016, página 743.
[1126]**LOURENÇO, Haroldo**, Processo Civil Sistematizado, 2.ª Edição, Reformulada e actualizada, São Paulo: Forense, 2017, página 452.

fundos do Estado, inaugura a restituição integral dos valores mediante pagamento mensal parcial do montante total indevidamente obtido.

Se, entretanto, tiver sido interposto recurso jurisdicional, a decisão do recurso principal não se considera definitiva e deve-se aguardar até o pronunciamento que será em torno da questão material controvertida feito pelo Tribunal *ad quem*, haja vista que a interposição do recurso não acarreta a instauração de novo processo, todavia, o seu prolongamento[1127], diz-se, em tal circunstância que ocorre o efeito suspensivo, o qual consiste em impedir a pronta consumação dos efeitos de uma decisão interlocutória ou acórdão até que seja julgado o recurso interposto[1128]. O que pretende o recorrente da decisão judicial é ver arruinada a deliberação recorrida[1129], o que realmente pode acontecer se um acto praticado no processo for considerado absolutamente inválido pelo Tribunal *ad quem*, todos os demais também o serão, inclusive a própria sentença que se originou de actos processuais absolutamente nulos[1130].

3.5. Breve referência a suspensão de eficácia de normas

A eficácia de normas contidas em regulamento administrativo susceptíveis de impugnação nos termos da presente Lei pode ser suspensa[1131].

Em íntimo acordo ao preceito citado, impõe-se fazer breves precisões sobre o procedimento respeitante ao pedido de suspensão de eficácia de normas, desde logo, onde na PI faz-se referência ao recurso contencioso deve indicar-se que o processo tem por objecto, a impugnação de normas jurídicas, mencionado de modo concreto, as normas que se pretendam ver paralisadas, isto é, indicação clara dos preceitos cuja implementação possam afectar a vida dos interessados e por isso, se mostre pertinente a sua paralisação temporária com vista a aferir-se sua adequação ao quadro jurídico vigente, *v.g.,* o n.º 2 do artigo 55 do RCP institui a obrigação de o

---

1127 **CÂMARA, Alexandre Freitas,** O Novo Processo Civil Brasileiro, 3.ª Edição, revista, actualizada e ampliada, Editora ATLAS, 2017, página 489.
1128 **DINAMARCO, Cândido Rangel,** e **LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho**, Teoria geral do novo processo, 2.ª Edição, São Paulo: Malheiros, 2017, página 207.
1129 **ARAS, José**, Prática Profissional de Direito Administrativo: Exame da Ordem; Advocacia; Defensoria Pública; Advocacia da União e Procuradorias de Estados e Municípios, 11.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Salvador: Juspodivm, 2017, página 434.
1130 **VIANA, Joseval Martins**, Prática forense em processo civil, 2.ª Edição, Revista e ampliada, Salvador: Editora JusPodivm, 2018, página 332.
1131 N.º 1 do artigo 143 da LPPAC.

concorrente manter inalterável a sua proposta pelo prazo de validade estabelecido em lei, qual seja, 120 dias.

Nos tempos actuais, marcados por variação constante dos preços dos bens, tal regulamentação, pode constituir fonte de prejuízo para o concorrente porque ao suportar a imodificabilidade do valor dos seus bens ou serviços, não se considera a inflação decorrente das constantes transformações no preço do combustível, factor que contribui decisivamente para agravamento do custo dos produtos necessários para o fornecimento de bens e prestação de serviços.

O executivo, por seu lado, na qualidade de fabricante da norma, pode ter entendimento diverso e defender que afinal, a norma está sendo mal compreendida, pois, não limitar determinada obrigação por um intervalo temporal mínimo, é sujeitar as finanças públicas a uma inconstância que jamais poderá reputar-se sadia, vez que os concorrentes seriam tentados, com suporte na possibilidade de legal de alteração a todo tempo do preço, a proceder de forma errónea ao interesse público, procurando sempre maximizar benefícios mesmo em situações onde se descobre desnecessário modificar o valor da sua proposta.

O pedido em se tratando de recurso, é atinente a declaração de nulidade ou inexistência legal do acto, aqui, menciona-se ilegalidade da norma, a assinalação do autor do acto, é neste caso, feita ao autor da norma e os contra-interessados devem ser citados, por se constatar haver pessoas com interesse na manutenção da norma impugnada em razão da vantagem que obtém com a sua subsistência na ordem vigente. Questão interessante é saber qual o domínio do poder de conhecimento em tema de impugnação de normas que compete ao TA, pois, a LF atribui ao Conselho Constitucional, competência para apreciar e declarar a inconstitucionalidade das leis e a ilegalidade dos actos normativos dos órgãos do Estado[1132].

Na verdade, o problema surge pelo facto de o legislador constituinte não fazer uma destrinça das competências normativas dos órgãos atendendo ao seu fim político ou administrativo, tal como o faz, o legislador português em que destrinça as competências normativas do Governo em função da natureza dos assuntos, o que determina clarificação precisa e suficiente dos poderes funcionais quando se trate de tema administrativo e tópico político, o nosso, mescla as matérias e reserva ao bom labor da doutrina e da jurisprudência, a discriminação de cada área de acção.

[1132] Alínea a), do n.º 1 do artigo 243 da CRM.

A norma regulamentar pode estar inserida em acto da lavra do executivo[1133], porém, assiste-se hoje com o fenómeno da descentralização, o poder de produção regulamentar[1134] por órgãos de governação descentralizada. Considerando o poder de deliberar unicamente em matéria estritamente administrativa, a impugnação de uma norma reputada ilegal, é a competência jurisdicional para sua apreciação do TA, tanto de primeira, como em segunda instância, e chega-se a essa conclusão mediante emprego da técnica de interpretação restritiva, para que se possa, em boa lógica jurídica, abarcar naturalmente as circunstâncias compreendidas no âmbito de incidência do artigo 143 da LPPAC.

[1133] N.º 4 do artigo 142 da CRM.
[1134] Artigo 271 da CRM.

CAPÍTULO IV – O CASO ESPECÍFICO DA SUSPENSÃO DE EFICÁCIA DO ACTO NULO

4. Pressupostos da abordagem

As considerações que antecedem o presente capítulo foram estabelecidas com propósito de dotar de manancial teórico para afiançar a exacta compreensão do que se almeja. Na esteira da longa tradição jurídica, um processo justo passa sempre por série de etapas concatenadas que visam, por um lado, assegurar a justa composição do litígio entre as partes envolvidas numa dada querela, por outro, garantir que haja observância de um determinado protoloco onde se respeite os direitos de cada parte para que no final do procedimento judicial, aja uma actuação eficiente.

Quando discorremos acerca dos aspectos metodológicos, o intento subjacente a apreciação dos caminhos para obtenção do saber jurídico válido, é de produzir um conhecimento plausível de acordo com os padrões universalmente aceites da ciência do direito e da epistemologia metodológica propriamente dita. O direito é enquanto ramo do saber, uma ciência social que não abdica das técnicas dedutivas e indutivas peculiares da metodologia, porém, jamais se pode deixar de parte a existência de uma técnica que lhe é peculiar.

Impõem-se, ao lado dos clássicos métodos dedutivos e indutivos, uma visão ou abordagem própria caracterizada por juízos reflexivos tendo sempre como farol orientador a ordem jurídica vigente, isso porque apesar de se reconhecer um núcleo duro comummente partilhado por quase todas as modernas ordens jurídicas, como o enriquecimento sem causa, o direito fundamental de defesa, a igualdade jurídica, a proporcionalidade, o *nullum crimen sine lege*, a teoria dos motivos determinantes e dos frutos da árvore envenenada, a livre escolha dos dirigentes estatais através de um procedimento eleitoral, há um espaço reservado a cada ente soberano (Estado) para produzir normas de harmonia com o estágio evolutivo político, económico assim como social em que se encontra, nisto reside o essencial da soberania.

Para compreender, em moldes adequados, a concepção que pretendemos dar as providências cautelares, não basta a simples subsunção legal dos preceitos aos factos controvertidos, é necessário limpar o terreno da exclusiva sujeição ao pórtico da legalidade como directiva basilar da actuação de todo e qualquer órgão público, e é necessário igualmente ter presente o papel central que o legislador constituinte

reservou para os direitos fundamentais, e estes têm efectiva força cogente não se admitindo a mera subordinação à estrita legalidade sem tomar em consideração as posições jurídicas dos particulares.[1135] A ideia-chave defendida pressupõe o exame do estágio de desenvolvimento da actuação jurisdicional do TA em sede cautelar e a partir desse estudo, articularmos em que medida será possível a transformação de uma providência cujo escopo reside em tutelar preventivamente a situação de todo e qualquer interessado que se dirija ao Tribunal para ver salvaguardados os direitos de que é titular por actuação ilegal e prepotente da AP, para uma tutela constitutiva ou de plena satisfação do desejo do impetrante.

Este procedimento envolve o reconhecimento de que o desenvolvimento de uma ciência ocorre de forma análoga à construção de uma catedral enquanto efeito de um labor combinado de um dado número de pessoas, cada qual dando seu valioso contributo mediante aplicação de suas habilidades especializadas[1136]. Isto posto, é fácil compreender que entre nós ainda é um ideal a metamorfose da providência em acção principal, trata-se de uma possibilidade pouco explorado conquanto o legislador haja dado passos significativos nessa direcção ao consignar a prerrogativa do juiz ter a faculdade de alterar em qualquer estado do processo, o pedido de intimação para adopção ou abstenção de determinada conduta em acção principal ou como se viu em linhas precedentes, o pedido de intimação para prestação de informação pode em algum momento, apesar da letra da lei conduzir a percebê-la como meio processual dependente, ter carácter autónomo, resolutivo e final quando a informação solicitada for bastante para resolver a pretensão do impetrante.

O que se pretendeu ao fazermos uma breve explanação sobre os princípios regedores da função jurisdicional, é a demonstração de que adquirem eles robustez obrigatória dentro do procedimento judicial e não se tratam de meras recomendações, se traduzem em verdadeiros imperativos categóricos que legitimam e autorizam o julgador a pautar a sua conduta por critérios de justiça material naturalmente que sem descurar de um escopo de justiça formal cuja actuaão fundamentalmente se traduz em promover o reconhecimento dos conteúdos de justiça material[1137]. É o princípio da economia processual que se acha subjacente ao alargamento dos poderes do

[1135] **ALMEIDA, Mário Aroso de**, O princípio da razoabilidade como parâmetro de actuação e controlo da Administração Pública, 2.ª Edição Revista, Almedina, 2022, página 31.
[1136] **CHALMERS, Alan F**., O que é ciência afinal? Editora Brasiliense, 1993, página 135.
[1137] **MACHADO, João Baptista**, âmbito de eficácia e âmbito de competência das leis, (Limites ds Leis e Conflitos das Leis), Colecção Teses, Almedina, Coimbra, 1998, página 168.

relator, podendo, inclusive em apertadas situações, proferir decisão de mérito e assim sucede quando resolve uma excepção peremptória que não seja o caso julgado, é o pórtico da justiça material que autoriza o magistrado a decidir com sustentáculo em qualificação do vício arguido pelo recorrente que entenda ser o mais adequado face ao objecto da relação material controvertida, é também o cânone da economia que se encontra por detrás da prerrogativa de dispensar as alegações facultativas quando do exame da matéria factual trazida aos autos seja possível dirimir a questão, com a devida segurança.

Os princípios como é consabido tem um campo de abrangência muito vasto se comparado ao das normas vez que estas criam um espaço de manobra ao intérprete que envolve sempre um juízo disjuntivo. Por isso, convocamos em nosso trabalho, os princípios orientadores da acção jurisdicional com finalidade de empregá-los em sua máxima extensão para tornar possível a tese propugnada. O termo da segunda guerra mundial contribuiu decisivamente para abandonar a componente jusnaturalista dos cânones fundamentais do direito e em substituição dessa concepção, passaram eles a fazer parte dos ordenamentos como mandamentos nucleares cuja observância dita, na maior parte dos casos, a nulidade do acto expedido em desacato aos pórticos que determinada ordem jurídica elegeu como imprescindíveis para afiançar direitos tidos por essenciais pela comunidade e estabelecer fronteiras de actuação entre os órgãos de soberania. Adiante faremos mais desenvolvida referência quando apresentarmos os argumentos subjacentes a tese por nós sufragada.

A distinção formulada quando abordamos os diversos tipos de nulidade em lei nacional existentes, se revelou, a nosso ver, prestável e tornou viável evidenciar que somente a nulidade que transparece ao espírito com certo grau de certeza por virtude de sua expressa positivação é que se mostra apta a atender aos fins pretendidos com a nossa abordagem.

Procuramos, com o estabelecimento das vantagens da existência de expressa cominação em equiparação as desvantagens da nulidade por ausência de elementos constitutivos essenciais do acto, reforçar o argumento de que deve só ser objecto de cognição aquele vício determinante de nulidade que não acarreta aos julgadores dúvida razoável na sua determinação e por isso, atendendo que impende sobre o órgão público, a dever de remeter aos autos, o processo administrativo instrutor, sob pena de incorrer no crime desobediência qualificada, sujeitar-se a responsabilidade

disciplinar ou então ter que estipendiar uma multa por cada dia de atraso, como medida compulsória que assegura a efectivação do poder judicial.

Estas prerrogativas atestam a possibilidade real de um processo que possui todos elementos que permitam uma decisão de mérito.

A marcha do procedimento descrita em linhas anteriores, jamais consubstancia exercício inútil ou infrutuoso. Visou apontar que o procedimento cautelar igualmente jamais prescinde das etapas primordiais do procedimento judicial imparcial com a sua transfiguração em acção principal na exacta medida em que não pode de modo algum faltar num procedimento justo, a provocação pelo interessado, a garantia essencial do direito de defesa, a fundamentação como mecanismo de se obter pelos cidadãos, os motivos determinantes da deliberação judicial num certo sentido e não noutro, sem se olvidar que o fiscal da legalidade nunca será afectado com esta perspectiva, pois a lei lhe assegura o direito de participar na sessão de julgamento onde tem o poder de discutir sobre a matéria de facto e de direito, e não só, a semelhança da parte que decaiu que lhe é assistido o direito básico ao recurso jurisdicional, também o MP pode e deve recorrer jurisdicionalmente quando considere a decisão manifestamente ilegal ou injusta.

Como facilmente se pode notar, não se nada ao sabor do acaso.

Na época em que nos encontramos, a celeridade, economia e eficiência do agir das entidades públicas são valores indubitáveis que devem presidir a actuação dos tribunais, haja vista que actualmente o agir específico dos órgãos estatais jamais se reduz ao simples, frio e fiel acatamento dos imperativos legais, é preciso conciliar o proceder em estreita observância da lei amplamente considerada aos resultados e para que se compreenda melhor o enfoque dado ao efeito útil da acção jurisdicional, torna-se imperioso efectuar um breve excurso sobre as diversas fases da evolução da Administração Pública.

A justiça enquanto que como tal, é igualmente uma actividade integrada no domínio da administração[1138] entregue aos órgãos e instituições públicas, o que a torna diferenciada da gestão da coisa pública efectuada pelo executivo, é que ela é inerte, depende da provocação do interessado, a actividade exercida pelo governo é activa, quer isto dizer, sempre que houver uma necessidade geral da colectividade

[1138] Artigo 1 da Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto, n.º 1 do artigo 240 da CRM, artigo 1 da Lei n.º 9/2018, de 27 de Agosto.

que reclama satisfação caberá ao executivo providenciar mecanismos para efectivá-la, o judiciário por sua vez, intervém apenas para composição de litígios decorrentes do exercício da acção administrativa conflituante com interesses dos cidadãos[1139].

Assente a diferença básica entre o procedimento judicial e administrativo, façamos nesse caso uma investigação sucinta do percurso ao longo do tempo dos diferentes estágios porque passou o exercício de funções públicas, de maneira a obter subsídios para colocação de nossa tese em face dos desafios que se impõem hodiernamente à uma administração de justiça que se quer célere e eficaz para os intervenientes processuais.

Na doutrina, recolhe-se das lições de Chiavenato[1140] que a história mostra terem existido ao longo dos tempos, três modelos básicos de administração pública, desde logo, destaca-se o paradigma patrimonialista em que o aparelho do Estado era observado como sendo uma extensão do império do soberano, e em resultado disso, a atribuição de um excelso cargo público consistia numa prebenda ou sinecura, dificultando uma nítida distinção entre bem público e bem privado, propiciando um domínio adequado para a institucionalização de práticas perniciosas, tais como o nepotismo e a corrupção, vez que esta forma de governo proporciona um terreno fértil para que a corrupção germine e estenda seus tentáculos a todo império[1141].

Perante as disfunções resultantes do regime patrimonialista, passou-se então para a concepção burocrática, a qual representa uma reacção ao nepotismo assim como ao subjectivismo, característicos dos primeiros anos do Estado liberal[1142]e este sistema teve o mérito de instituir um carácter legal racional no procedimento dos órgãos estatais mediante estabelecimento de uma divisão sistemática do labor, comunicação formal dos actos públicos, legalidade como critério, marco e razão da actuação pública, competência técnica, meritocracia, hierarquia funcional, rotina e

---

1139 **RIVERO, Jean**, Direito Administrativo, Tradução de Rogério Ehrhardt Soares, Livraria Almedina, Coimbra, 1981, página 16.
1140 **CHIAVENATO, Idalberto,** Administração geral e pública, 2.ª Edição, Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, páginas 106 a 108.
1141 **OLIVEIRA, Regis Fernandes de**, Curso de Direito Financeiro, 3.ª Edição, revista e actualizada, Editora Revista dos Tribunais, 2010, página 258.
1142 **MOREIRA, Elisabete de Abreu e Lima**, Administração Geral e Pública, Para Concursos, Editora Juspodivm, 2016, página 59.

procedimentos padronizados[1143]. A propósito da padronização, cumpre referir que é o conceito básico que sustenta a burocracia[1144].

Compreende-se assim, que o modelo burocrático de administração é pouco dado à modificações em razão da existência de um ritual minuciosamente regido em lei reservando um diminuto espaço para a liberdade criadora dos agentes públicos, por assim ser, a burocracia transforma-se no emperramento do processo decisório, conectado a um emaranhado de regras que não permitem a sua transposição[1145] e os múltiplos níveis hierárquicos existentes colocam o acento tónico nas diferenças de *status* decorrentes de muitos escalões na estrutura administrativa verticalmente organizada, daí que as pessoas percam a naturalidade e a capacidade de serem assertivas quando da passagem de ideias e sentimentos[1146], por conseguinte, num protótipo de tal envergadura, dá-se força às regras, à rotina, aos procedimentos e à eficiência frustrando a imaginação, a criatividade e a inovação[1147].

Estas condições ditaram o surgimento da perspectiva gerencial orientada para busca de resultados[1148].

O direito não pode ficar alheio a este movimento enquanto fenómeno social e direccionado para resolução de conflitos existentes na sociedade emergentes das relações travadas pela AP. Aliás, hoje mais do que nunca, impõe-se a renovação de algumas mentalidades, o afastamento de alguns preconceitos, de alguns focos de entrave que teimam em manter-se agarrados a convicções esdrúxulas totalmente desajustados dos tempos actuais, traduzindo logo atitudes execráveis para uma justiça que se almeja célere e eficaz no plano material.

Deve hodiernamente, dar-se lugar a um espírito humilde e construtivo[1149], sem que isso represente uma ruptura abrupta com o passado, porque um processo justo

---

[1143] **CARRANZA, Giovanna**, Administração Geral e Pública, Para os concursos de analista e técnico, 3.ª Edição, Editora Juspodivm, 2016, páginas 368 e 369.
[1144] **ROBBINS, Stephen P., TIMOTHY, A. Judge, SOBRAL, Filipe**, Comportamento organizacional, tradução Rita de Cássia Gomes, 14.ª Edição, São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010, página 477.
[1145] **MATIAS-PEREIRA, José,** Curso de Administração Pública: foco nas instituições e acções governamentais, 4.ª Edição, São Paulo: Atlas, 2014, página 67.
[1146] **ROCHA, Enrique, ROCHA, Karina, DURAN, Cristiana**, Gestão de pessoas para concursos, Volume 1: uma visão panorâmica, Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, página 199.
[1147] **CHIAVENATO, Idalberto**, Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações, 4.ª Edição, Barueri, SP : Manole, 2014, página 348.
[1148] **RIBAS, Andréia Lins,** e **SALIM, Cassiano Ramalho**, Gestão de pessoas para concursos, Alumnus, 2013, página 341.
[1149] **GAJARDONI, Fernando da Fonseca**, Flexibilidade procedimental (um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual), Tese de doutoramento orientada pelo Professor Doutor Carlos Alberto Carmona, Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2007, página 108.

pressupõe a existência de etapas determinadas que o tempo revelou serem imprescindíveis, quais sejam, o impulso processual do demandante mediante uso da PI, o exercício do direito básico ao contraditório em atendimento aos imperativos da igualdade de tratamento entre os vários intervenientes processuais, o dever de fundamentação para assegurar que o juiz dê as partes e a sociedade os motivos que lhe levam a decidir num certo sentido e não noutro, a participação do MP como garante da legalidade e levando em conta que os julgadores são seres humanos, e, portanto, sujeitos a falibilidade, assegurar-se o direito fundamental ao recurso jurisdicional.

Em síntese: o processo justo tem uma natureza constitucional que deve ser concretizada no direito processual como garantia institucional de igualdade, respeito pelos direitos fundamentais, eficiência, decisão justa e do prazo razoável[1150]. Sob este prisma, a administração da justiça afasta-se da dimensão estritamente formal (burocrática) e coloca o enfoque nos resultados (dimensão gerencial), e encontra-se aberta a mudanças, proporcionando um espaço propício para debate de ideias em torno da hipótese de melhoria do processo abraçando a arte da adaptabilidade[1151] no contexto actual marcado pela celeridade nas diversas interacções sociais.

Holmes e Shand[1152] expõem os traços peculiares de Administração gerencial: carácter estratégico ou orientado por resultado do processo decisório, flexibilidade, descentralização, desempenho crescente, competitividade no âmbito interno bem como externo, transparência e cobrança de resultados. Compulsando a legislação processual existente em Moçambique, é possível verificar que já nos encontramos no modelo gerencial de administração da justiça. Em outras palavras, o legislador está evoluindo na direcção certa em prol de uma maior efectividade das garantias jurisdicionais do cidadão, evidenciando com as reformas legais a tendência actual de pôr enfoque nos aspectos substanciais, os quais representam axiomas frutos de um paulatino desenvolvimento temporal.

Em atendimento ao carácter estratégico, consagra-se hodiernamente como directiva nuclear do processo administrativo contencioso, a regra do aproveitamento

---

[1150] **GOMES, Carla Amado**, *etall*, Comentários à legislação processual administrativa, Volume I, 5.ª Edição, AAFDL Editora, 2020, página 673.

[1151] **DIAS, Laierte Rodrigues**, A Arte da Guerra e os Mestres da Negociação Corporativa, 2.ª Edição, 2017, página 27.

[1152] **MARTINS, Humberto Falcão,** Burocracia e a Revolução Gerencial – A persistência da dicotomia entre política e administração -, Revista Electrónica sobre a Reforma do Estado, n.º 6, Junho, Julho e Agosto, Salvador – Bahia, 2006, página 22.

do processado, isto é, quando do processo se mostre necessário corrigir certa etapa na tramitação concatenada de actos e formalidades para melhor acautelar a posição das partes, dispensa-se repetir novamente cada fase já ultrapassada[1153], desde que se mostre não existir lesão para os intervenientes, há maior flexibilidade nos casos em que sendo possível decidir com base nos elementos probatórios constantes nos dois articulados principais, quais sejam, a PI e a contestação, é deferido ao julgador prescindir das alegações facultativas[1154], no âmbito da descentralização, é notório o esmero em tornar o serviço de administração da justiça mais próximo do cidadão, o que é facilmente atestado pela criação dos TAP`s[1155] contribuindo dessa forma para uma justiça célere em face do descongestionamento do TA superior até então único com competência plena em matérias jurídico-administrativas em todo território nacional.

É fácil imaginar os contornos da existência de único tribunal para todo país: morosidade processual como comportamento padrão perfeitamente aceitável pois é humanamente impossível que doze juízes possam dar vazão em tempo útil e célere de expedientes de uma nação inteira. A instituição de tribunais com competência delimitada em razão do território enquadra-se no domínio da descentralização[1156].

Quanto ao desempenho crescente, este traço comprova-se pela definição de metas, o que se consegue pela fixação de um número mínimo de decisões judiciais que os magistrados deverão, em cada ano judicial, proferir. O magistrado é servidor público, pessoa formalmente integrada no aparelho estatal e como tal opera melhor no exercício de suas funções quando busca objectivos aceitáveis, o que implica real capacidade de cumprimento, desafiadores, envolvendo certo grau de complexidade para resolução, acarretando maior aprofundamento na questão material objectada e aqui ressalte-se que a lei estabelece o princípio do *non liquet*, quer isto dizer, por mais difícil que seja o litígio, é obrigatório decidir[1157] e por fim, alcançáveis, significa que deve existir possibilidade de conclusão[1158].

No que toca a transparência, cabe frisar que a observância deste postulado basilar, os julgamentos devem ser públicos[1159], mas admitindo-se, em determinadas

---

1153 Artigo 75 da LPPAC.
1154 Artigo 77 da LPPAC.
1155 Lei n.º 25/2009, de 28 de Setembro.
1156 Artigo 5 da LBOFAP.
1157 Artigo 8 do CC.
1158 **LUCA, Tiago de**, Administração Pública sob a óptica de concursos, página 341.
1159 N.º 2 do artigo 65 da CRM.

situações, que sejam vedados o acesso ao recinto onde decorre a sessão quando estejam em presença outros interesses relevantes tais como a intimidade pessoal, reserva da vida privada ou ponderosas razões de ordem pública. Caso não ocorram quaisquer das razões justificativas da restrição do acesso ao julgamento, o processo é nulo[1160], o que se afigura compreensível num Estado de Direito Democrático onde a publicidade da acção pública é a regra. Indo mais além na administração gerencial da justiça, avulta existir cobrança de resultados em carácter vinculativo em corolário do dever de prestar contas[1161] que abarca qualquer servidor público e é de extrema relevância porque a administração de justiça se refere aos bens e interesses da colectividade e assume o carácter de um múnus público, isto é, de um encargo para com a comunidade[1162].

Como é fácil perceber, o actual sistema de justiça vigente em Moçambique é notoriamente gerencial, por isso, apresenta-se como preocupação lícita questionar: porquê o direito mantém-se alheio aos valores encarecidos pelos princípios da eficiência e economia usando fórmulas de resolução de litígios que se revelam extremamente formais e por virtude de tal facto, morosas?

Um processo jurisdicional ordinário que corre seus termos no TA e TAP´s de primeira instância leva em média 4 meses, nos casos em que se observa todo ritual consignado em lei sem que existam diligências adicionais e aqui cabe salientar que sendo a garantia jurisdicional utilizada pelo cidadão para salvaguarda de seus direitos de efeitos devolutivos, o que equivale asseverar que enquanto o Tribunal não decide a questão material objecto de controvérsia, o cidadão, na prática, vai sofrendo as consequências nefastas do acto administrativo ainda que este seja ilegal tudo isso porque assiste a Administração, o privilégio de execução prévia que lhe possibilita implementar a sua decisão em que pese a invalidade constante em seu pronunciamento.

O remédio legal para mitigar as consequências de uma resolução ilegal que a lei confere ao particular, é a providência cautelar de suspensão judicial de eficácia do acto que segundo o professor Diogo Freitas do Amaral[1163] consubstancia uma das

[1160] N.º 1 do artigo 96 do CPP.
[1161] Alínea h), do n.º 1 do artigo 62 do EGFAE, aprovado pela Lei n.º 4/2022, de 11 de Fevereiro.
[1162] **MEIRELLES, Hely Lopes**, e **BURLE FILHO, José Emmanuel**, Direito Administrativo Brasileiro, 42.ª Edição, actualizada até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015, São Paulo: Malheiros, 2016**,** página 119.
[1163] **AMARAL**, **Diogo Freitas do,** Direito Administrativo, Volume II, Lisboa, 1988, página 83.

formas mais importantes de protecção jurídico-legal dos direitos, garantias e liberdades fundamentais do cidadão.

A agressão da esfera jurídica dos cidadãos é algo imanente a acção da AP, o que levou Marcelo Rebelo de Sousa, a afirmar (e não sem alguma razão) que "sem agressão de posições jurídicas subjectivas dos particulares, e mesmo dos seus direitos básicos, não existe administração pública[1164]".

A investida na esfera jurídica do cidadão, no mais das vezes, sucedeu-se ao alvedrio da lei na era que precedeu a revolução em França, o que constituiu *de per si* o factor determinante da instituição do Direito Administrativo como um ramo do direito especialmente estabelecido para limitar os poderes dos órgãos públicos quando se trate de intervir no domínio privado[1165]. Hoje, a lei em acepção lata[1166]é que se encontra subjacente a actuação dos órgãos administrativos no desempenho de suas tarefas, o que traduz conduta realizada sob o pálio da legalidade na totalidade da actividade exercida pelos agentes públicos, isto significa que nas circunstâncias em que há dissonância entre o comportamento do ente administrativo e o previsto na lei especialmente aplicável ao caso, "uma conclusão é inarredável: deverá aquele ser corrigido para eliminar-se a ilicitude.[1167]"

Em termos lógicos e jurídicos, a ilação que se deve tirar é clara: o acto praticado sem amparo legal deve ser rechaçado da ordem vigente, porém, as coisas não se passam de forma tão simplista na medida em que a presunção de legalidade patente no acto permite e autoriza a produção de efeitos na esfera do cidadão que se vê assim em situação de hipossuficiência perante o poder público não obstante a lei determinar que o acto eivado em sua estrutura de vício determinante de nulidade obedece a regra de improdutividade jurídica[1168].

Ora, se o acto nulo *ab initio* é por imposição legal insusceptível de produção de efeitos, e ao indivíduo é concedida a prerrogativa de sustar os resultados que se visa obter com a expedição do mesmo e afigurando-se possível conhecer do defeito conducente a nulidade, não seria razoável à luz da eficiência que o Tribunal

---

[1164] **SOUSA, Marcelo Rebelo de,** Direito Administrativo Geral – Introdução e princípios fundamentais, 3ª Edição, Tomo I, Dom Quixote, Lisboa, 2008**,** página 211.
[1165] **ANDRADE, José Carlos Vieira de**, Lições de Direito Administrativo, 5ª Edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017, páginas 22 a 31.
[1166] **CARVALHO**, **Matheus**, Manual de Direito Administrativo, 2ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015, página 62.
[1167] **CARVALHO FILHO, José Dos Santos**, Manual de Direito Administrativo, Revista, ampliada e actualizada até 31.12.2014, 28.ª Edição, São Paulo, Editora Atlas S.A, 2015, página 20.
[1168] Artigo 130 da LFVAP.

apreciasse desde logo na providência cautelar de suspensão de eficácia a nulidade evidente no acto de que se recorre? É o que veremos de seguida, antes porém, cumpre efectuar um percurso doutrinal que nos permitirá dotar de ferramentas para melhor compreensão do tema a que nos propomos debater.

4.1 Providências cautelares

Como o próprio nome suscita, a providência cautelar tenciona prevenir danos que eventualmente o impetrante possa arcar de forma grave ou irremediável em sua esfera jurídica. Em Direito Administrativo, os órgãos públicos detêm prerrogativas especiais[1169] que lhes colocam em posição de supremacia perante o cidadão e é com base nelas que praticam actos de império (de entre eles, os actos punitivos) que incidem sobre o indivíduo restringindo, limitando ou extinguindo seus direitos. Imagine-se, por hipótese, que determinado funcionário é expulso do Aparelho do Estado por órgão incompetente, tal deliberação legalmente não têm condições de prosperar, pois, "para a prática do acto administrativo a *competência* é a condição primeira de sua validade. Nenhum acto pode ser realizado validamente sem que o agente disponha de poder legal para praticá-lo[1170]".

É por este motivo que a lei fulmina com a sanção de nulidade o acto que sido praticado por agente incompetente[1171] mas, retomando o que se disse em linhas precedentes, ainda que o acto seja nulo, em termos práticos, verifica-se a produção de realizações na exacta medida em que o funcionário deve abandonar o seu posto de trabalho, é-lhe cortada a remuneração e vedado o acesso ao edifício, diante disso, torna-se demasiado óbvio que a regra de ineficácia jurídica do acto nulo constitui, em bom rigor, uma ficção legal e aqui nota-se o papel de extrema utilidade que exerce a providência cautelar em sua qualidade de "ordem judicial inicial para satisfazer, desde logo, certos aspectos atinentes a pretensão do demandante que não podem esperar[1172]".

[1169] **ALEXANDRINO, Marcelo,** e **PAULO, Vicente**, Direito Administrativo Descomplicado, 25.ª Edição, revista e actualizada, Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017, página 227.
[1170] **MEIRELLES, Hely Lopes**, e **BURLE FILHO, José Emmanuel**, Direito Administrativo Brasileiro, 42.ª Edição, actualizada até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015, São Paulo: Malheiros, página 175.
[1171] N.º 1 do artigo 35 da LPPAC.
[1172] **TARTUCE, Fernanda,** Manual de Prática Civil, 15.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Método, 2020, página 46.

Conforme a doutrina maioritária lecciona[1173], as providências cautelares "são tutelas jurisdicionais não definitivas, fundadas em cognição sumária." Neste sentido, diversos são os autores que comungam desse entendimento, podendo apontar Ana Prata[1174], Cassio Scarpinella Bueno[1175], Humberto Theodoro Júnior[1176] e Daniel Amorim Assumpção Neves[1177], considerando este último que o juiz formula juízo de prognose sucinto em decorrência da ausência de todos elementos da lide.

Todavia, o que nos ocorre antecipadamente destacar, é que em se tratando de composição de litígios cujos termos correm na jurisdição administrativa, o órgão sindicado quando recebe a citação é obrigado a juntar o processo administrativo instrutor que esteve na base da produção do acto[1178], por conseguinte, não repugna tirar a ilação de que possui o juiz administrativo todos os componentes do processo que se reputam pertinentes e significativos para justa composição do imbróglio que envolve os intervenientes processuais, de onde se segue o dizer que o modo de ver as coisas no contencioso administrativo preliminar modifica-se e exige a adopção de um novo paradigma, voltado para uma interpretação que favoreça tanto quanto possível os direitos fundamentais por força da vinculação que estes exercem sobre a função jurisdicional por determinação do n.º 1 do artigo 56 do Texto Ápice.

Em brilhante aprofundamento do tema vinculação dos poderes públicos aos direitos fundamentais, Bernardo Gonçalves[1179], considera que:

> "É bastante claro para o constitucionalismo que os direitos fundamentais funcionam como parâmetros de organização e de limitação dos poderes constituídos; sendo assim, representam protecções que *vinculam* os Poderes Públicos como *destinatá*rios, que não podem suprimi-los, devendo regular suas acções em conformidade e consonância a eles.**Vinculação do Poder Legislativo**: a primeira e a mais básica forma de vinculação do órgão legiferante está no dever de guardar coerência e respeito aos direitos fundamentais no exercício da actividade legislativa. É de levar-se em consideração, ainda, que o legislador também deve, por estar

[1173] **CÂMARA, Alexandre Freitas,** O Novo Processo Civil Brasileiro, 3.ª Edição, revista, actualizada e ampliada, Editora ATLAS, 2017, página 143.
[1174] **PRATA**, **Ana**, Dicionário Jurídico, Volume I, 5.ª Edição, 2011, páginas 1128 a 1130.
[1175] **BUENO**, **Cassio Scarpinella**, Manual de Direito Processual Civil, 2ª Edição, Editora Saraiva, São Paulo, 2016, páginas 266 e 267.
[1176] **JÚNIOR, Humberto Theodoro,** CPC anotado, 20.ª Edição, revista e actualizada, Rio de Janeiro: Forense, 2016, página 786.
[1177] **NEVES, Daniel Amorim Assumpção**, Manual de Direito Processual Civil, Volume único, 9.ª edição, revista e actualizada, Editora Juspodivm, 2017, página 483.
[1178] Artigo 67 da LPPAC.
[1179] **FERNANDES, Bernardo Gonçalves,** Curso de Direito Constitucional, 9.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2017, páginas 349 e 350.

> vinculado aos direitos fundamentais, elaborar normas que visam regular os direitos fundamentais que dependem de concretização legislativa. **Vinculação do Poder Executivo:** a Administração Pública, em seu sentido mais amplo - incluindo aqui inclusive não apenas pessoas jurídicas de direito público, mas aquelas de direito privado que disponham de poderes públicos ao tratar com o particular - está estritamente vinculada à observância dos direitos fundamentais, sob pena de nulidade de seus actos. **Vinculação do Poder Judiciário:** Como desenvolvimento histórico, coube ao Judiciário a tarefa de controlo dos actos dos demais Poderes Públicos a fim de fiscalizar se estão em consonância com as normas constitucionais. Por isso mesmo, diversos doutrinadores apresentam teses no sentido de que devem os órgãos judicantes agir sempre na persecução da máxima efectividade possível dos direitos fundamentais, recusando, ainda, precedentes que desrespeitem tais direitos."

Esta doutrina é coerente com o direito positivo nacional, o que facilmente pode ser comprovado pelas leis actualmente em vigor que foram aprovadas num contexto de reforço dos direitos básicos dos cidadãos, *v.g.,* o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, aprovado pela Lei n.º 10/2017, de 1 de Agosto, disciplinando de modo contrário ao Estatuto que lhe precedeu sancionado pela Lei n.º 14/2009, de 17 de Março, estendeu as situações conducentes a nulidade do acto final expedido em sede de processo disciplinar, assim, se outrora o único caso determinante de tal tipo de invalidade era a falta de defesa do presumível infractor por não lhe ter sido notificado da acusação, hoje é possível assacar diversas causas elencadas pelo legislador, designadamente, prescrição do procedimento disciplinar, falta de audição do arguido e ausência da indicação clara, precisa e suficiente das infracções de que é acusado o agente.

Outro aspecto que aponta para esta tendência moderna do legislador é o recente CP[1180], que retirou do leque de penas acessórias, a expulsão bem como a demissão do funcionário como consequência directa da condenação penal, dando desse modo, efectividade ao plasmado no n.º 3 do artigo 61 da LF que estabelece a proscrição de efeitos profissionais, civis ou políticos na sanção penal. No que tange a AP, os actos praticados no exercício de suas funções que atentem directamente contra o conteúdo essencial de direitos fundamentais do cidadão são fulminados pela lei com a sanção de nulidade[1181].

[1180] Artigo 80 do CP.
[1181] Alínea c), do n.º 2 do artigo 125 da LGT, a alínea e), do n.º 2 do artigo 129 da LFVAP, alínea e), do n.º 1 do artigo 155 do EGFAE.

Quanto ao judiciário, importa ter-se presente que "as garantias contenciosas, representam a forma mais elevada e mais eficaz de defesa dos direitos subjectivos e dos interesses legítimos dos particulares" na lição de Freitas do Amaral.[1182]

Revemo-nos no posicionamento expendido pelo insigne administrativista e em reforço dessa doutrina, defendemos que o judicial tem (deve ter) uma actuação relevante na defesa dos direitos e liberdades fundamentais, o denominado activismo judicial[1183] que se deve em grande parte, ao princípio da imparcialidade que rege a sua actividade, isto é, diferentemente do que sucede na acção administrativa em que os órgãos e agentes têm um papel activo (e até interesse directo na questão que lhes é posta para apreciar), os juízes são equidistantes em relação as pessoas envolvidas em determinado processo submetido ao TA para dele pronunciar-se definitivamente sobre a quem efectivamente assiste o direito pleiteado e não é de menor importância salientar que "a imparcialidade do juiz constitui pressuposto processual de validade[1184]" por essa razão que o CPC[1185] consagra as garantias de imparcialidade e funda um regime de suspeições, sempre com o fito de assegurar um agir isento, neutro e justo.

Embora se encontrem as garantias inerentes a imparcialidade formalmente encerradas no CPC aplicam-se igualmente aos demais magistrados judiciais que desempenham funções em tribunais legalmente existentes e administrativos[1186].

4.2. Suspensão de eficácia

Consiste este instituto em paralisar temporariamente as consequências do acto administrativo que seja prejudicial e ilegal para o impetrante e encontra-se regido entre os artigos 132 a 143 da Lei n.º 7/2014, de 28 de Fevereiro. Cabe desde já esclarecer a significação jurídica de instituto. Segundo Kelsen, instituto jurídico é um

---

[1182] **AMARAL**, **Diogo Freitas do,** Curso de Direito Administrativo, 2ª Edição, Volume II, Lisboa, 2012**,** página 791.
[1183] **BRANCO, Paulo Gustavo Gonet**, Jurisprudência do direito constitucional, Brasília: IDP, 2013, página 147.
[1184] **DIDIER JÚNIOR, Fredie**, e **CUNHA, Leonardo Carneiro da**, Curso de Direito Processual Civil: o processo civil nos tribunais, recursos, acções de competência originária de tribunal e querela *nullitatis*, incidentes de competência originária de tribunal, 13.ª Edição, reformada, Salvador: Editora Juspodivm, 2016, página 477.
[1185] Artigos 122 a 136 do CPC.
[1186] Artigo 2 da LPPAC.

complexo de deveres jurídicos e direitos subjectivos no sentido técnico específico, o que, por sua vez, significa: um complexo de normas jurídicas[1187].

Participa do mesmo raciocínio Kumpel e apresenta os critérios para definir-se com precisão um determinado instituto jurídico, designadamente, o teleológico que visa determinar o bem resguardado pelo instituto e o estrutural representado pelo modo porque se formula, articula e se aplica a norma[1188]. Sobre a norma enquanto critério delineador do instituto jurídico, cabe frisar que é a partir dela que se obtém a sua significação plena e o seu sentido jurídico específico[1189].

A suspensão de eficácia é uma providência cautelar que não se confunde, de modo algum, com as demais em virtude de possuir um raio de acção específico que lhe confere um estatuto próprio.

Dessa forma, não pode o interessado fazer uso dela para exigir o pagamento de uma quantia certa por ter celebrado um ajuste com o Estado cujo respectivo pagamento tarda em ser efectuado, esse é o domínio próprio da acção para o reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos, de igual modo, é vedado ao particular empregar a suspensão de eficácia para pedir a condenação da Administração na prática do acto legalmente devido, esse é o campo peculiar da acção para condenação para prática do acto legalmente devido ou então exigir o pagamento de uma indemnização por acto prejudicial decorrente do exercício pelo órgão de funções públicas, cabe em tal caso, a acção de responsabilidade civil que pode ser contratual quando os danos resultem do incumprimento contratual ou extracontratual quando as lesões decorrem da postergação de normas respeitantes ao desempenho de actividade pública susceptível de ser enquadrada no espaço da responsabilidade, isto é, acção que seja possível o Estado arcar com os resultados da mesma em virtude do preenchimento dos pressupostos da responsabilidade: actividade desempenhada para satisfação do interesse público, dano, nexo de causalidade e ilicitude da conduta.

Caracteriza-se a suspensão por consistir num acervo de normas que em certa medida lhe apartam das demais providências existentes na ordem vigente e que

---

[1187] **KELSEN, Hans**, Teoria Pura do Direito, tradução de João Baptista Machado, Martins Fontes, São Paulo, 1999, página 118.
[1188] KUMPEL, Vítor Frederico, Noções Gerais de Direito e Formação Humanística, São Paulo, Saraiva, 2012, páginas 38 e 39.
[1189] **TORRES, Ricardo Lobo, KATAOKA, Eduardo Takemi,** e **GALDINO, Flávio**, Dicionário de princípios jurídicos, Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, página 1325.

justificam um tratamento diferenciado. Não se pode, através dela, solicitar que o órgão se abstenha da prática de determinados actos porque o seu exercício traduz violação de normas de Direito Administrativo, o caso da atribuição de uma licença de construção para exercício de actividade comercial de carácter industrial sem que previamente se tenha exigido o estudo de impacto ambiental. Em tal circunstância, a providência adequada é o pedido de intimação para adopção ou abstenção de determinada conduta.

Encontra-se, também, impedido o interessado de solicitar através do pedido de suspensão, o embargo de uma obra nova em razão da edificação colidir com os seus interesses habitacionais, essa exigência é própria do embargo de obra nova cujo regime é estabelecido pelos artigos 412 a 420 do CPC, obsta-se ainda através da suspensão de eficácia do acto, a pretensão de exigir o arrolamento dos bens de uma entidade pública inadimplente para fins de penhora dos mesmos com vista a assegurar-se a retribuição pelos serviços prestados pelo contraente privado.

Detém, a providência cautelar de suspensão de eficácia do acto, de uma estrutura própria e fisionomia jurídica peculiar que conferem uma sistematização *sui generis*, circunscrevendo o seu campo de incidência para as situações onde seja necessário sustar os resultados do acto administrativo, impedindo a inovação que este pretendia efectuar no mundo empírico, assegurando dessa forma, a mantença do *status quo* anterior a expedição do acto na esfera jurídica do impetrante.

Saliente-se, muito singelamente, que o legislador nacional não se referiu expressamente na consagração legal da suspensão de eficácia da lesividade e concomitante ilegalidade do acto como sendo uma exigência para que o cidadão possa fazer uso deste meio para tutela provisória de seus interesses.

Dessa forma, resulta da interpretação sistemática e em especial do plasmado no n.º 3 do artigo 252 da LF que a par dos prejuízos de difícil reparação para o requerente, da ausência de grave lesão para o interesse público concretamente prosseguido pelo acto e da circunstância de que não resultem fortes indícios de ilegalidade do recurso atinente ao pedido principal que há um dever geral de indicação sucinta dos sinais de ilegalidade manifesta no acto além do evidente dano para a

esfera do requerente, sendo certo que a doutrina maioritária designa estes requisitos como *fumus boni iuris*[1190] *e periculum in mora*[1191]*.*

Pelo requisito *fumus boni iuris,* caberá ao juiz fazer uma indagação sumária acerca da possibilidade de diferimento da suspensão de eficácia do acto solicitada pelo requerente, corresponde, na prática, a investigar se o acto foi irregularmente expedido e por causa disso, torna-se susceptível de causar prejuízos de difícil reparação para o interessado na providência enquanto o *periculum in mora* traduz a preocupação do legislador em estabelecer um instrumento jurídico a disposição do cidadão para salvaguardar a demora típica dos processos judiciais evitando desse modo que o particular sofra danos imediatos que se podem transformar em estrago consolidado uma vez terminado o processo ordinário.

Em vista dessa compreensão, resta claro que a suspensão de eficácia é em sua essência, modalidade de tutela jurisdicional provisória de suma importância para amparo de direitos e liberdades fundamentais do indivíduo, trata-se, em bom rigor, de uma posição já defendida pelo professor Diogo Freitas do Amaral[1192], à qual manifestamos a nossa aquiescência.

Merece comentário, por oportuno, frisar que o legislador robustecendo as garantias jurisdicionais do cidadão, consagra logo após a citação da autoridade requerida, o efeito suspensivo automático, isto significa que ao ter ciência de que foi instaurado um procedimento cautelar contra si, tem a obrigação de praticar todos os actos jurídicos e realizar as operações materiais que se reputem pertinentes para assegurar a paralisação imediata do acto em sindicância em juízo, é o que resulta do artigo 138 da LPPAC.

O facto mais significativo, de tudo o que dissemos, é que a suspensão de eficácia, olhando de perto, consubstancia uma providência conservatória na exacta medida em que visa na lição de Ana Gouveia Martins[1193] "neutralizar o perigo da infrutuosidade, *i.e.,* o perigo de que na pendência do processo principal se verifique

---

1190 **PINHO, Humberto Dalla Bernardina de**, Direito Processual Civil contemporâneo: Teoria Geral do Processo, 7.ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2017, página 620.

1191 **FREIRE, Rodrigo da Cunha Lima,** e **CUNHA, Maurício Ferreira**, Novo CPC para concursos: Doutrina, Jurisprudência e questões de concursos, 6.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Salvador, Editora Juspodivm, 2016, página 366.

1192 **AMARAL**, **Diogo Freitas do,** Direito Administrativo, Volume II, Lisboa, 1988, página 83.

1193 **MARTINS, Ana Gouveia,** A Tutela Cautelar no Contencioso Administrativo, (Em especial, nos procedimentos de formação dos contratos), Coimbra Editora, 2005, página 337.

uma alteração de circunstâncias que inviabilize a execução e frustre a utilidade da sentença a proferir."

É importante que se compreenda dos raciocínios subjacentes à colocação da suspensão jurisdicional de eficácia do acto como uma providência conservatória: no procedimento disciplinar quando o recorrente interpõe recurso hierárquico do acto punitivo ou sancionatório, o recurso *ope legis* tem efeitos suspensivos[1194], de igual maneira, ocorre em se tratando de procedimento de contratação pública de obras, fornecimento de bens e prestação de serviços quando o cidadão não concorde com a decisão de adjudicação feita pelo ente contratante[1195].

Raciocínio semelhante foi empreendido por Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha[1196] ao dizerem que:

> "Com efeito, a suspensão de eficácia de um acto administrativo, ao paralisar os efeitos do acto, impede a inovação que ele visava introduzir na ordem jurídica, fazendo com que, durante a pendência do processo principal, tudo se passe como se o acto não tivesse sido praticado e, portanto, com que tudo se mantenha como estava antes de o acto ter sido praticado e, portanto, no momento imediatamente anterior àquele em que se constituiu o litígio. Trata-se, assim, de uma providência cuja adopção está ao serviço de pretensões dirigidas à obtenção, no processo principal, de uma sentença que, anulando o acto impugnado, assegure a manutenção do *statu quo ante*."

Compulsando o plasmado na LF - n.º 3 do artigo 252 do texto ápice - no que concerne ao direito essencial ao recurso contencioso, vislumbra-se claramente que são dois os pressupostos em que assenta essa prerrogativa, quais sejam, a ilegalidade do acto e o prejuízo que dele emana para o cidadão.

Assim, vista a situação sob esse prisma, a indagação sumária da ilegalidade patente no acto há-de corresponder quando se trate da providência cautelar de suspensão jurisdicional de eficácia do acto ao *fumus boni iuris* e em outro exame, a lesão eventualmente suportada pelo cidadão em decorrência da implementação imediata do acto, o que tem como consequência directa, a necessidade urgente e inadiável de tutela provisória com finalidade de prevenir danos futuros irremediáveis

---

[1194] Artigo 161 do EGFAE, aprovado pela Lei n.º 4/2022, de 11 de Fevereiro.
[1195] N.º 5 do artigo 279 do RCP aprovado pelo Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro.
[1196] **ALMEIDA, Mário Aroso de,** e **CADILHA, Carlos Alberto Fernandes**, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 2ª Edição Revista, Almedina, 2007, página 650.

amolda-se evidentemente ao *periculum in mora*, sendo certo que tudo isso insere-se numa complexa análise do requisito previsto na alínea c), do n.º 1 do artigo 132 da LPPAC.

No que concerne a exigência da alínea a), do n.º 1 do artigo 132 da LPPAC, iremos cingir a nossa apreciação sobre o acto sancionatório ou punitivo, sendo importante destacar que o legislador nacional não apresenta uma definição precisa sobre o que se deva entender por esta categoria de actos, e em tal circunstância, não repugna tirar a ilação de que esse papel reservou para o bom labor da doutrina e da jurisprudência.

Segundo o escólio de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo[1197]:

> "Os actos punitivos são os meios pelos quais a Administração pode impor directamente sanções a seus servidores ou aos administrados em. geral. O acto punitivo pode ter fundamento: a) **no poder disciplinar**, no que tange aos servidores públicos e aos particulares ligados à administração por algum vínculo jurídico específico (por exemplo, um contrato administrativo); b) **no poder de polícia**, quanto aos particulares em geral, não ligados à administração por vínculo jurídico específico (esses actos punitivos são aplicados no exercício do poder de polícia administrativa de natureza repressiva)." (Grifos no original)

Merece referência, também, a formulação proposta por José dos Santos Carvalho Filho[1198]:

> "Actos sancionatórios são as punições aplicadas àqueles que transgridem normas administrativas. Como diversas são as áreas em que incidem, pode-se dizer que as sanções são agrupáveis em duas categorias: *sanções internas e externas.* As primeiras são aplicadas em decorrência do regime funcional do servidor público, e como exemplo podemos apontar as penalidades previstas nos estatutos funcionais: advertência, suspensão, demissão, etc. As sanções externas decorrem da relação Administração-administrado e incidem quando o indivíduo infringe a norma administrativa. São exemplos a multa de trânsito, a multa tributária, a apreensão de bens, a interdição de actividade, o fechamento de estabelecimentos, etc."

[1197] **ALEXANDRINO, Marcelo,** e **PAULO, Vicente,** Direito Administrativo Descomplicado, 25.ª Edição, Revista e actualizada, Editora Método, 2017, página 575.
[1198] **FILHO, José Dos Santos Carvalho**, Manual de Direito Administrativo, Revista, ampliada e actualizada até 31.12.2014, 28.ª Edição, São Paulo, Editora Atlas S.A, 2015, página 150.

O que se pretende aqui destacar, é que o legislador quando o pedido de suspensão de eficácia do acto tenha por base um acto sancionatório ou punitivo, dispensa que o interessado demonstre de forma cabal a existência de prejuízos de difícil reparação[1199] e compreende-se perfeitamente o motivo de tal escusa, pois, tal categoria de actos encerra por sua natureza peculiar lesões na esfera jurídica do interessado, pois implicam a limitação, restrição ou extinção de direitos[1200].

Em tais circunstâncias, dúvidas se não nos colocam que se trata de um evento de nocividade evidente, denotando-se da redacção do preceito citado que o legislador assume uma postura de protecção adequada ao direito primordial de acesso à justiça pelo cidadão, o que se compagina de todo com a sua dignidade constitucional.

Outra formalidade ligada ao pedido de suspensão de eficácia do acto é que este não cause grave prejuízo ao fim público concretamente prosseguido pelo acto, conforme o prescrito na alínea b), do n.º 1 do artigo 132 da LPPAC.

Repare que o legislador concebeu esta condição com especial acuidade, isto significa, entre outras coisas que não será todo prejuízo que acarreta deterioração do interesse geral da colectividade, mas sim, tem-se em mente aqueles prejuízos que provoque um choque aos valores supremos da ordem vigente e em resultado disso, torna-se imperioso a manutenção do acto para que dessa forma se proteja o bem-comum[1201].

Admita-se, por suposição, que um funcionário da Autoridade Tributária de Moçambique cuja missão essencial consiste em cobrar impostos aos contribuintes e ao invés de canalizar as importâncias amealhadas aos cofres da Fazenda Pública exactamente como manda a lei, usa os montantes para fins que não se coadunam com o interesse da instituição e lhe é aplicada a medida disciplinar de suspensão de funções pelo lapso de sessenta dias para apuração da responsabilidade em razão da prevaricação dos deveres funcionais.

Perante os factos elencados no caso, depreende-se facilmente a ocorrência de crítica lesão do interesse público porquanto a actividade de tributação implica necessariamente que seja desempenhada por indivíduos dotados dos mais elevados padrões de ética e responsabilidade profissional, visto que tem a seu cargo a nobre

---

[1199] N.º 3 do artigo 132 da LPPAC.

[1200] **MELLO, Celso António Bandeira de,** Curso de Direito Administrativo, 26.ª Edição, Revista e actualizada até a Emenda Constitucional 57, de 18.12.2008, Malheiros Editores, São Paulo, 2009, página 419.

[1201] **AMARAL**, **Diogo Freitas do,** Direito Administrativo, Volume IV, Lisboa, 1988, páginas 312 a 316.

missão de colectar valores para colocar em funcionamento o aparelho administrativo voltado para atendimento das necessidades indispensáveis dos cidadãos.

A outorga da suspensão judicial de eficácia do acto em tal situação, colocaria em colisão a confiança que os sujeitos passivos do imposto depositam na entidade responsável pela tributação e representaria, uma pesada degeneração da integridade institucional, decorrência lógica do princípio constitucional da ética[1202].

Diogo de Figueiredo Moreira Neto[1203], põe alguma luz sobre o princípio, ao dizer: "o administrador público se sujeita, a regras, que dele exigem fidelidade ao fim institucional de cada acto praticado na gestão da coisa pública – o que vem a ser a moral administrativa."

4.3. Princípio do respeito pelos direitos, garantias e liberdades fundamentais dos cidadãos

Ensina Amaral[1204], "a procura pelo interesse público não é o único critério da acção administrativa, nem tem um valor ou alcance ilimitados. Há que prosseguir, o interesse geral, mas respeitando simultaneamente os direitos dos particulares."

A protecção aos direitos, garantias fundamentais bem como das liberdades fundamentais é desde logo assegurada pelo princípio basilar da legalidade na exacta medida em que ao se traçar de forma minuciosa e detalhada os passos que os órgãos e agentes da AP devem observar no exercício de suas múltiplas funções, oferece-se ao cidadão a preciosa dádiva de segurança jurídica, isso porque o agir específico encontra-se previamente determinado, o que torna possível desvendar *ex ante* os contornos de uma determinada acção administrativa.

Assim, quando esteja em causa a realização de um concurso limitado para compra de bens, aquele participante do certame que apresentar proposta com o menor preço, sabe de antemão é o vencedor desde que preencha os requisitos de qualificação em lei exigidos, haja vista que nesta modalidade de contratação somente admite-se como critério de avaliação e decisão das propostas, o de menor preço[1205].

[1202] N.º 2 do artigo 248 da CRM.
[1203] **NETO, Diogo de Figueiredo Moreira**, Curso de Direito Administrativo, 16.ª Edição, Revista e Actualizada, Editora Forense, 2014, página 169.
[1204] **AMARAL**, **Diogo Freitas do,** Direito Administrativo, Volume II, Lisboa, 1988, páginas 81 e 82.
[1205] Artigo 79 do RCP.

Sublinhe-se ainda que o legislador constituinte desde logo acautelou que a LF tratasse de denotar a preocupação em torno da protecção de direitos relevantes do indivíduo, o que fê-lo no artigo 3 da Carta Maior em que consignou o dever de obediência estrita à lei e ao direito a par do respeito pelos direitos e garantias, isso comprova[1206] "a centralidade da pessoa humana que é tratada não como meio, mas como fim da ordem jurídica e do Estado."

Diversos são os preceitos em nossa ordem jurídica sancionados no sentido de conferir maior protecção jurídico-legal aos direitos e liberdades fundamentais do cidadão, pense-se, no caso de instauração pelo órgão competente da hierarquia da Polícia da República de Moçambique do processo disciplinar. Na tramitação atinente ao exercício do poder disciplinar, o instrutor assim como o órgão decisor, devem ter especial atenção ao regime de nulidade plasmado no Regulamento Disciplinar da PRM[1207], em que se estendeu os casos determinantes de nulidade, às situações em que a indicação do prazo é inferior ao tempo legalmente consignado para tanto, qual seja, 5 dias.

O preceito citado permite-nos, asseverar, desde já que o legislador pátrio ao criar leis, tem assumido uma postura que vai de encontro ao dever consagrado no artigo 1 da CADHP, que institui a obrigatoriedade de aprovar diplomas normativos que reconheçam a importância dos direitos principais dos cidadãos nas relações travadas com a AP.

Outro evento digno de realce no que toca a protecção dos direitos humanos pelo nosso órgão legiferante prende-se com a situação de ter clarificado legalmente o conteúdo jurídico da justa indemnização[1208].

Dessa forma, o particular que seja obrigado a retirar-se de sua residência para dar lugar a implantação dos projectos de exploração de recursos minerais, tem ao seu dispor um instrumento legal que torna demasiado lustroso as prerrogativas que lhe assistem em casos de cedência de sua parcela de terra.

A propósito, tenha-se presente que a Lei de petróleos[1209] possui norma de idêntico conteúdo do preceito citado da lei de minas, por tudo isto, é evidente que

---

[1206] **SARMENTO, Daniel**, Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajectórias e metodologia, Belo Horizonte: Fórum, 2016, página 72.
[1207] Artigo 70 do Regulamento Disciplinar da PRM, aprovado pelo Decreto n.º 84/2014, de 31 de Dezembro.
[1208] Artigo 31 da Lei de minas – Lei n.º 20/2014, de 18 de Agosto.
[1209] Artigo 8 da Lei de petróleos - Lei n.º 21/2014, de 18 de Agosto.

entre nós o dever que impende sobre o legislador de tomar medidas com finalidade de garantir os direitos e liberdades fundamentais, tem sido cumprido.

As circunstâncias aqui enumeradas se encontram intimamente adstritas ao desempenho da actividade administrativa, contudo, cabe assinalar que o exercício da função jurisdicional não ficou indiferente ao legislador nesse seu papel de criar normas que visem efectivar os direitos essenciais e é então que consagrou em sede de recursos jurisdicionais como regra geral, o **efeito suspensivo** das deliberações judiciais objecto de recurso por quem tenha decaído no processo[1210] sendo certo que a paralisação temporária antes da intervenção do Tribunal *ad quem* assegura a manutenção do *statu quo ante* do recorrente embora na verdade, o pronunciamento de segunda instância pode ser anulatório e com isso retirar do mundo jurídico a decisão inicial ou confirmativo, caso em que há lugar a conservação da deliberação primária.

Vale a pena notar-se que a noção do princípio do respeito pelos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, envolve para o poder judicial por força do previsto no n.º 1 do artigo 56 da lei suprema, a obrigação de efectuar "a escolha do sentido que em maior medida promova a dignidade da pessoa humana[1211]".

Este ponto de vista encontra-se de acordo com a doutrina de Valério de Oliveira Mazzuoli[1212] quando acertadamente enuncia: "A interpretação conforme os direitos humanos impede, por igual, que seja aplicada norma *menos benéfica* ao ser humano em detrimento de norma a ele mais favorável."

4.4. Nulidade

O acto jurídico categoria ampla em que se insere o acto administrativo, vale na ordem vigente desde que preencha determinados requisitos elencados em lei[1213] cuja inobservância indevida constitui causa ou razão assaz para que se considere inválido de pleno direito, podendo ser nulo ou anulável consoante a gravidade da imperfeição patente no acto.

[1210] Artigo 119 da LFP, e artigo 169 da LPPAC.
[1211] **CASTILHO, Ricardo**, Direitos humanos. 5.ª Edição, São Paulo: Saraiva Educação, 2018, página 310.
[1212] **MAZZUOLI, Valério de Oliveira**, Curso de direitos humanos, 5.ª Edição, revista, actualizada e ampliada, Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018, página 41.
[1213] Artigo 120 da LFVAP.

É digno de anotação frisar que o estudo das causas subjacentes ao desvalor jurídico do acto administrativo reveste-se de muito interesse, porquanto, "o direito só protege a vontade consciente e livremente manifestada[1214]".

Em Direito Administrativo, ramo jurídico em que se enquadra a nossa pesquisa, o acto inválido desdobra-se em quadro espécies distintas, quais sejam, nulidade, inexistência, anulabilidade e ineficácia. Interessa para nós, o acto eivado em sua estrutura de falha conducente à nulidade, sendo certo que outras formas de invalidade não cabem na presente pesquisa por razões de economia, mas, ainda que assim seja, sobre elas, importa tecer breves considerações.

O legislador pátrio quando consagra a inexistência jurídica do acto, não cria uma categoria devidamente individualizada, limitando-se em colocá-lo a par da nulidade no que concerne aos efeitos do mesmo[1215], por esse motivo, a abordagem doutrinal e legal das mais das vezes, cinge-se nos efeitos que do acto advém que coincidem com as do acto nulo. Em consonância com essa visão, em certos casos, considera o acto inquinado do defeito de incompetência como sendo juridicamente inexistente[1216] , e em outras ocasiões fulmina essa incorrecção com nulidade[1217].

Alexandre Mazza[1218] expõe algumas categorias de deformidades constantes no acto que o tornam à luz do quadro jurídico vigente, juridicamente inexistente, designadamente, o caso em que ocorre "a promoção de servidor falecido ou alvará autorizando a reforma do prédio em terreno baldio."

Está aqui presente a ideia de que o acto inexistente para o direito é aquele que em razão de vício crítico em sua estrutura possui aparência jurídica apenas, isto é, não chega a integrar a ordem jurídica porque não reúne os requisitos mínimos de existência.

Aproveitando os ensinamentos de Alexandre Mazza, como se pode ter por válido e existente um acto que pretenda promover certo agente que já não se encontra no mundo dos vivos, pressuposto básico, primário e essencial para que seja praticado um acto de provimento derivado em relação a sua pessoa, em outra vertente, em que incidiria a autorização para obras de alteração de prédio num terreno baldio, se a

---

[1214] **GUSMÃO, Paulo Dourado de**, Introdução ao Estudo do Direito, 49.ª Edição, revista, actualizada e ampliada, Editora Forense, 2018, página 278.
[1215] N.º 1 do artigo 37 da LPPAC e artigo 133 da LFVAP.
[1216] Alínea a), do artigo 55 da Lei n.º 22/2019, de 11 de Dezembro.
[1217] N.º 1 do artigo 35 da LPPAC.
[1218] **MAZZA, Alexandre**, Manual de Direito Administrativo, 6.ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2016, página 357.

noção de baldio traduz a ideia de que está perante um local que nada há nele. Passemos, porém, a outra consideração, qual seja, acto anulável.

Tomando em consideração, a clássica dicotomia sobre invalidade do acto, que a destrinça em nulidade e anulabilidade, pode-se afirmar, que acto anulável é aquele que "representa um grau menor de eficácia, porque o defeito do negócio jurídico não o afecta tão profundamente, como a falta de um requisito essencial[1219]".

Raciocínio semelhante encontra-se em Tércio Ferraz[1220] conquanto esteja discorrendo sobre os graus de invalidade da norma jurídica, a argumentação aí desenvolvida amolda-se perfeitamente ao acto administrativo anulável, haja vista que os defeitos leves que o envolvem são passíveis de convalidação, *v.g.*, em processo disciplinar se não houver acareação, tal circunstância ainda que seja necessária, a sua postergação em sede de colecta de informações pertinentes para a deliberação fnal, não constitui causa determinante de nulidade[1221].

Num sentido mais específico, cumpre notar que a invalidade patente no acto anulável deve ser arguida dentro de um certo lapso de tempo, posto o que, torna-se plenamente válido de acordo com a ordem vigente[1222] e as relações decorrentes da execução do acto ficam desse modo consolidadas. Quanto ao acto ineficaz, não há nada de especial a assinalar: ocorre quando o órgão não obedece as exigências do princípio da transparência em que a decorrência lógica é a divulgação da actividade administrativa[1223], o acto não se considera apto para produção de seus efeitos[1224].

Interpretando sistematicamente o n.º 1 do artigo 129 da LFVAP, salta aos olhos perceptivelmente que o regime jurídico de nulidades entre nós existente assenta, sobretudo, em dois pressupostos básicos, que pela sua importância peculiar para a tese aqui propugnada, merecem comentários de forma abrangente com vista a melhor compreensão do tema a que nos propomos dissecar.

Conforme o preceito em comento, o acto será nulo nos casos em que falte qualquer de seus elementos constitutivos essenciais ou quando a lei expressamente

---

[1219] **MELLO, Cleyson de Moraes**, Direito civil: parte geral, 3.ª Edição, Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2017, página 551.
[1220] **FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio**, Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação, 10.ª edição, revista, actualizada e ampliada, São Paulo: Atlas, 2018, páginas 226 e 227
[1221] Alínea c), do n.º 2 do artigo 138 do EGFAE.
[1222] N.º 2 do artigo 37 da LPPAC, e o n.º 2 do artigo 164 da LFVAP.
[1223] Artigo 29 da LBOFAP.
[1224] N.º 2 do artigo 127 da LFVAP.

comine com essa forma de invalidade o defeito manifesto no acto expedido pela autoridade pública no exercício da função administrativa.

Meirelles[1225], considera componentes fundamentais do acto: competência, finalidade, forma, motivo e objecto, e sem a confluência desses componentes, o acto não se torna sadio e a falta de um quando da elaboração do mesmo, torna-o nulo, por seu turno, Freitas do Amaral[1226] identifica igualmente cinco constituintes do acto que impreterivelmente devem ser mencionados em qualquer acto administrativo, a saber: a indicação do autor do acto, a identificação dos destinatários, o conteúdo da decisão, a data da decisão, e a assinatura do seu autor ou representante legal, sendo certo que perfilha, no que respeita, a preterição imprópria de qualquer desses elementos, a orientação de que torna o acto nulo.

Confrontando os posicionamentos de cada autor, é possível verificar que há pontos de convergência ainda que se empregue palavras diferenciadas, desde logo, regista-se em Meirelles que a primeira exigência para que o acto seja válido e regular é a competência do órgão, enquanto Amaral centra as atenções no gerador do acto, porém, cumpre referir que o autor do acto deverá necessariamente ser competente, sem o que, o acto de acordo com a ordem vigente tornar-se-á nulo[1227].

A identificação dos destinatários, o conteúdo da decisão, constitui algo com incindível ligação ao objecto do acto, porquanto, em boa lógica jurídica, aceita-se que objecto[1228] é a alteração que a decisão emanada pelo órgão administrativo provoca no mundo jurídico, e o vício no objecto, em regra, é insanável[1229].

Do até aqui apresentado, depreende-se facilmente que a doutrina em lei plasmada de elementos essenciais do acto está longe ser consensual e em vista dessa compreensão, o legislador ao invés de estabelecer um critério de emprego corriqueiro e inteligível, transformou esta disposição em algo controverso e fonte de instabilidade jurídica na exacta medida em que o intérprete numa dada situação se revê no posicionamento de Amaral e noutra em Meirelles, com prejuízo evidente para

---

[1225] **MEIRELLES, Hely Lopes**, e **FILHO, José Emmanuel Burle**, Direito Administrativo Brasileiro, 42.ª Edição, actualizada até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015, São Paulo: Malheiros, página 175.
[1226] **AMARAL**, **Diogo Freitas do,** Curso de Direito Administrativo, 2ª Edição, Volume II, Lisboa, 2012**,** páginas 279 e 280.
[1227] N.º 1 do artigo 35 da LPPAC.
[1228] **MEDAUAR, Odete**, Direito Administrativo moderno, 21.ª Edição, Belo Horizonte: Fórum, 2018, página 135.
[1229]Alínea d), do n.º 2 do artigo 129 da LFVAP.

quem solicita os serviços da administração da justiça que cabe definir o direito de cada um em concreto.

Em que pese a controvérsia doutrinal, para efeitos do nosso trabalho, a nulidade a que nos referimos é aquela contida na parte final do preceito em análise, **cominação expressa.**

Diversos são os casos que o legislador fulmina com a sanção de nulidade o acto administrativo.

Em nossa lei, os circunstâncias mais importantes que conduzem a nulidade são: usurpação de poderes[1230], ausência de fundamentação[1231], violação do conteúdo essencial de um direito fundamental[1232], objecto impossível, isso em dupla vertente, física e legalmente[1233], incompetência[1234], carência absoluta de forma legal[1235], actos estranhos às atribuições das pessoas colectivas[1236] (o nó da questão aqui é o princípio da especialidade que estabelece a criação de entidades públicas em função de uma finalidade específica), actos integrados em relações patrimoniais que atentem directamente contra o sistema de conflitos de interesses plasmado em lei[1237], sendo certo que torna-se perfeitamente compreensível o motivo determinante de nulidade: se a lei estabelece um sistema de conflito a bem da probidade pública, a postergação indevida dessas regras representa uma grave subversão aos valores encarecidos pelo princípio basilar da ética que em virtude da sua preponderância para a actividade administrativa, possui dignidade constitucional.

Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo[1238], esclarecem:

> "É importante compreender que o facto de a Constituição haver erigido a moral administrativa em princípio jurídico expresso afasta qualquer dúvida que pudesse ainda subsistir acerca de sua natureza de condição de validade da actuação estatal, e não de aspecto atinente ao mérito administrativo. Assim, um acto contrário à moral administrativa não está sujeito a um exame de oportunidade e conveniência, mas a uma análise de legitimidade, ou seja, um acto praticado em desacordo com a moral administrativa é nulo, e não meramente inoportuno ou inconveniente. Em consequência,

[1230] N.º 1 do artigo 35 da LPPAC.
[1231] Alínea b), do n.º 2 do artigo 129 da LFVAP.
[1232] Artigo 125 da LGT.
[1233] Artigo 280 do CC.
[1234] N.º 1 do artigo 35 da LPPAC.
[1235] Artigo 155 do EGFAE, aprovado pela Lei n.º 4/2022, de 11 de Fevereiro.
[1236] Alínea f), do n.º 2 do artigo 129 da LFVAP.
[1237] Artigo 85 da LPP.
[1238] **ALEXANDRINO, Marcelo,** e **PAULO, Vicente**, Direito Administrativo Descomplicado, 25.ª Edição, revista e actualizada, Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017, páginas 236 e 237.

> o acto que viole a moral administrativa não deve ser revogado, e sim declarado nulo. Mais importante, como se trata de controlo de legalidade ou legitimidade, este pode ser efectuado pela administração e também, pelo Poder Judiciário (desde que provocado). Para actuar em consonância com a moral administrativa, não basta ao ente cumprir formalmente a lei, aplicá-la em sua mera literalidade. É necessário que se atenda à letra e ao espírito da lei, que ao legal junte-se o ético (não mais se tolera a velha e distorcida ideia de que o agente público poderia dedicar-se a procurar "brechas" na lei, no intuito de burlar os controlos incidentes sobre a sua actuação e, dessa forma, promover interesses espúrios). Por essa razão, é acertado asseverar que o princípio da moralidade complementa ou toma mais efectivo, materialmente, o princípio da legalidade."

4.5. Suspensão de eficácia do acto nulo

Feitas as considerações pertinentes, é chegado agora o momento de entrarmos na análise propriamente dita do tema a que nos propomos debater. *Quid iuris* **da decretação jurisdicional de suspensão de eficácia de um acto nulo?** Parece absurdo falar disso, porquanto, decorre de lei[1239] que o acto nulo é totalmente ineficaz desde o início, não produz qualquer efeito jurídico, independentemente de declaração jurisdicional por qualquer Tribunal[1240] ou pela própria AP nesse sentido.

Existe marcada tendência para se considerar que a nulidade representa um modo de invalidade radical pois em princípio não cessa com o decurso do tempo[1241] e este traço constitui manifestação clara de sua característica básica que o distingue do acto anulável em que os efeitos precários podem se transformar em válidos com a passagem do tempo.

Importa, pois, concluir ser inaceitável, actualmente, a visão radical do acto nulo porque todo o acto administrativo, mesmo que seja nulo, é por lei reconhecido uma certa relevância jurídica que lhe advém do facto de ter sido praticado com uma pretensão de vinculatividade e ter sido expedido por um órgão que a lei atribui poder funcional para manifestar validamente a vontade da AP[1242].

[1239] Artigo 130 da LFVAP.

[1240] Foi com respaldo neste preceito que o Conselho Constitucional declarou a nulidade dos actos inerentes ao empréstimo contraído pela empresa EMATUM, SA, e a respectiva garantia soberana conferida pelo Governo em 2013, através do Acórdão n.º 5/CC/2019, de 3 de Junho.

[1241] **FERREIRA, José A. Gonçalves, PEREIRA, António Garcia,** e **FALCÃO, David**, Introdução ao Direito, 5.ª Edição, Editora Saraiva, página 195.

[1242] **ALMEIDA, Mário Aroso de**, Teoria Geral do Direito Administrativo, 10.ª Edição, Revista e ampliada, Almedina, 2022, página 414.

Todo acto administrativo nasce com presunção de legalidade[1243], quer isto dizer, até prova em contrário, o mesmo considera-se ter sido expedido de harmonia com a ordem vigente[1244], portanto, susceptível de produção de efeitos enquanto não for retirado do ordenamento jurídico.

Conforme o douto magistério de Maria Sylvia Zanella Di Pietro[1245], há cinco fundamentos para justificar esta presunção:

> "a) **O procedimento e as formalidades que antecedem sua edição**, constituindo garantia de observância da lei; b) o facto de **expressar a soberania do poder estatal**, de modo que a autoridade que expede o acto o faz com consentimento de todos; c) a necessidade de assegurar **celeridade no cumprimento das decisões** administrativas; d) os **mecanismos de controlo** sobre a legalidade do acto; e) a sujeição da Administração ao **princípio da legalidade**, presumindo-se que seus actos foram praticados em conformidade com a lei."

Para além do que se disse, sublinhe-se ainda que a AP goza do privilégio de execução prévia[1246]. Por este privilégio, todo acto praticado pelo órgão com poder decisório para expressar validamente a vontade da AP, produz os efeitos planeados pela autoridade competente até que seja expurgado da ordem vigente por decretação jurisdicional, isto significa que, enquanto o acto é apreciado, o cidadão sobre o qual recai o pronunciamento definitivo da AP, terá que arcar em sua esfera jurídica, as repercussões perniciosas do acto.

Jean Rivero[1247] considera no que tange ao privilégio de execução prévia que em virtude do poder em lei conferido a AP de implementar imediatamente o acto, o particular desde logo constitui-se no dever de cumprir os mandamentos contidos na decisão e se não concordar com a definição feita pelos órgãos administrativos em torno do caso em concreto assiste-lhe o direito de accionar as garantias graciosas ou jurisdicionais que por lei são outorgadas[1248].

[1243] **SCATOLINO, Gustavo,** e **TRINDADE, João**, Manual de Direito Administrativo, 4.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Salvador: Editora Juspodivm, 2016, página 267.
[1244] **CARVALHO FILHO, José Dos Santos**, Processo Administrativo Federal, Comentários À Lei n.º 9. 784, de 29.01.1999, Revista, ampliada e actualizada até 31.03.2013, São Paulo, Editora Atlas S.A, 2013, página 258.
[1245] **MAZZA, Alexandre**, Manual de Direito Administrativo, 6.ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2016, página 347.
[1246] Alínea g), do artigo 1 das NFSAP.
[1247] **RIVERO, Jean,** Direito Administrativo, Tradução de Rogério Ehrhardt Soares, Livraria Almedina, Coimbra, 1981, páginas116 e 117.
[1248] Artigo 11 da LBOFAP.

Outrossim, levando em linha de conta que o interesse público sobrepõe-se ao particular por determinação legal[1249], há importantes consequências para o cidadão, de entre elas, se destacando: o ónus de prova da ilegalidade patente no acto pelo interessado[1250] e o efeito meramente devolutivo do recurso contencioso instaurado pelo cidadão contra o acto praticado pelo órgão competente da AP[1251].

Há uma precisão que se impõe: o legislador ordinário ao estabelecer que o servidor deve colocar o interesse público acima de qualquer outro, olvida o papel fundamental que a LF reserva aos direitos fundamentais. Para corroboração disso, temos de recorrer ao que se encontra consignado na norma encerrada na alínea e), do artigo 11 da CRM.

Em vista disso, ainda que se encontre especialmente consignado o dever de supremacia do interesse público, esta determinação legal deve necessariamente ser interpretada restritivamente, pois, os direitos, garantias e liberdades fundamentais, com especial enfoque para a dignidade humana.

Esta concepção vem desembocar no reconhecimento e na proteção dos direitos do homem como base das constituições democráticas[1252]. Seja dito, de passage, que os direitos, garantias e liberdades fundamentais detêm efectiva força cogente máxima ou suprema em razão da positivação expressa na LF, sobretudo, do n.º 1 do artigo 56 onde se preconiza a obrigação de respeito por todos entes públicos e privados.

Neste sentido, eles são trunfos contra o Estado[1253]. E bem se compreende que assim seja, pois, a centralidade da pessoa humana observada como um fim em si mesma e não como meio para satisfação de interesses pessoais ou colectivos, se extrai desde logo da sistematização organizacional do texto ápice. Disciplina, em primeiro lugar, os direitos, garantias e liberdades fundamentais e somente depois, é que regulamenta a arrumação do poder político. Trata-se de modelo adoptado em

[1249] Artigo 10 da LPP.
[1250] Artigo 96 da LFVAP.
[1251] Artigo 36 da LPPAC.
[1252] **BOBBIO, Norberto**, A era dos direitos; tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer, Nova Edição, Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, página 93.
[1253] **ALEXANDRINO, José Melo**, Direitos Fundamentais, Introdução Geral, 2.ª Edição, revista e actualizada, Principia, 2011, página 95.

diversas constituições europeias do 2º pós-guerra, que indica a absoluta prioridade dos direitos fundamentais em nosso sistema jurídico[1254].

A compreensão que se propõe a letra da norma é de cunho paradigmática porque todo sistema jurídico nacional é construído sob a perspectiva de tutela de direitos fundamentais, o que pode ser confirmado pelo facto de ser proibido expulsar o funcionário, mesmo em casos de constatação directa do ilícito funcional pelo seu superior hierárquico, sem prévia instauração do correspondente procedimento disciplinar[1255], a compra de bens para garantir o funcionamento da AP deve suceder mediante abertura de um procedimento concursal em homenagem ao princípio da igualdade[1256], o recrutamento e selecção de pessoal, dá-se também por meio de um procedimento competitivo, o que demonstra o respeito pelos cânones da igualdade, imparcialidade, justiça e ética no exercício da função administrativa[1257].

São múltiplos os exemplos que podem ser garimpados na ordem vigente, o cidadão ainda que tenha edificado a sua moradia em desacato as normas acerca da construção legítima, não se pode demolir a sua residência sem que lhe seja dada oportunidade de se defender[1258], quando haja lugar a atribuição do DUAT, imperioso se torna a consulta prévia de modo a salvaguardar o interesse da comunidade local, de modo a evitar-se a dupla atribuição de espaço pelo órgão competente[1259], não pode ainda haver corte no fornecimento de energia eléctrica ou água pela empresa pública responsável pela prestação do serviço, sem prévio aviso ao consumidor[1260].

Estes exemplos mostram claramente que embora seja obrigação legal de todo servidor público, respeitar o interesse público, nunca poderá agir em restrita consideração pelo bem-comum sem conciliar a sua actuação, com a devida estima de que são merecedores, os direitos, garantias e liberdades fundamentais que a lei reconhece ao indivíduo.

[1254] **SARLET, Ingo Wolfgang**, Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988, 4.ª Edição, Revista e actualizada, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2006, página 72.

[1255] Artigo 139 do EGFAE.

[1256] **MAZZA, Alexandre**, Manual de Direito Administrativo, 2.ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2012, página 120.

[1257] **NEVES, Ana Fernanda**, O Recrutamento do Trabalhador Público, Edição: Provedor de Justiça – Divisão de Documentação, 2013, páginas 65 a 73.

[1258] N.º 5 do artigo 50 do Regime de Licenciamento de Obras Particulares, aprovado pelo Decreto n,º 2/2004, de 31 de Março.

[1259] N.º 3 do artigo 13 da Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro.

[1260] N.º 2 da cláusula 9 do Modelo de Contrato de fornecimento de energia eléctrica entre a Electricidade de Moçambique e os consumidores, aprovado pelo Despacho do Ministro da Energia, de 29 de Dezembro de 2006.

Pois bem, centremos agora a nossa atenção na questão de suspensão de eficácia de acto nulo propriamente dita, fincando que a ideia fundamental por nós defendida constitui um avanço e é plenamente justificável se atendermos ao facto de que o mundo do trabalho cambiou, e essa mudança representa um desafio para a Administração e para os novos administradores[1261].

A justiça é igualmente administração do interesse geral da colectividade e reclama também, a criação de métodos expeditos de resolução dos litígios que lhe são submetidos para dirimir, o que nos leva a dizer que se impõe metamorfismos em vista de um melhor atendimento do cidadão que procura incessantemente justiça mediante intervenção do TA.

Imaginemos, por hipótese, que certo cidadão comete a infracção funcional desvio de fundos durante o exercício de suas funções no Aparelho do Estado. É punível essa infracção funcional com a pena de expulsão[1262]. Todavia, a retirada do funcionário dos quadros da AP deverá ocorrer mediante instauração do **devido processo legal[1263]**, o qual terá, impreterivelmente, que suceder com observância das formalidades legais prescritas para o efeito.

No decurso do processo disciplinar concernente ao funcionário que cometeu a citada infracção, a AP não procede a entrega da nota de acusação para que este exerça o direito de defesa. Em tais circunstâncias, a decisão final que recai sobre o processo é nula por violação de um direito fundamental[1264], qual seja, **o direito de defesa**[1265],mas atendendo a presunção de legalidade[1266], o privilégio de execução prévia[1267] e o poder de execução forçada[1268], o acto efectivamente produzirá efeitos jurídicos pese embora se encontre inquinado em sua estrutura de defeito que leva, inevitavelmente, a nulidade.

[1261] **CARRANZA, Giovanna**, Administração Geral e Pública, Para os concursos de analista e técnico, 3.ª Edição, Editora Juspodivm, 2016, página 19.
[1262] Alínea g), do artigo 118 EGFAE, aprovado pela Lei n.º 4/2022, de 11 de Fevereiro.
[1263] **SOUZA, Salmon Carvalho de**, Direito Administrativo Disciplinar Federal (Direito Material e Processual), 1ª Edição, 2020, páginas 145 a 146.
[1264] Alínea e), do n.º 2 do artigo 129 da LFVAP.
[1265] Alínea a), do n.º 1 do artigo 137 do EGFAE.
[1266] **BINENBOJM, Gustavo**, Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização, 3.ª Edição, Revista e actualizada, Rio de Janeiro: Renovar, 2014, página 192.
[1267] Alínea g), do artigo 1 das NFSAP.
[1268] **LEAL, Fernando,** e **MENDONÇA, José Vicente Santos de**, Transformações do direito administrativo: consequencialismo e estratégias regulatórias, Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2016, página 88.

Admita-se, em sede de continuidade do nosso exemplo, que o funcionário indevidamente expulso por postergação incorrecta do direito essencial de defesa que lhe daria a possibilidade de evidenciar a sua versão dos factos, insatisfeito, recorre ao Tribunal e por virtude de estar ciente da evidente nulidade do acto final solicita a decretação jurisdicional de suspensão de eficácia. Em tal caso, a decisão que recair sobre o processo tem efeito cautelar ou constitutivo?

A nossa tese é no sentido de que o pronunciamento do Tribunal há-de ser, necessariamente, **constitutivo.** Neste sentido, Hans Kelsen[1269] assim disse:

> "Não é, portanto, correcto o que se afirma quando a decisão anulatória da lei é designada como "declaração de nulidade", quando o órgão que anula a lei declara na sua decisão essa lei como "nula desde o início" (*ex tunc*). A sua decisão **não tem carácter simplesmente declarativo, mas constitutivo**." (Grifos nossos)

Façamos agora a enunciação dos argumentos subjacentes a nossa tese.

4.5.1. Conhecimento oficioso da nulidade

Por força do plasmado no artigo 286 do CC, que é o mandamento básico nesta disciplina, a nulidade é de conhecimento oficioso do Tribunal[1270], isto significa fundamentalmente que nas situações em que dos elementos carreados aos autos, seja possível conhecer que o acto se encontra contaminado de defeito conducente a nulidade, o Tribunal tem a obrigação de apreciar a nulidade, mesmo que as partes intervenientes no processo não a tenham arguido[1271].

A propósito, confirma Galvão Telles: "o tribunal deve conhecer oficiosamente, sempre que o processo forneça elementos que permitam certificar a sua existência e daí resultem consequências com relevância para o pleito[1272]".

De forma simples, clara e precisa, Oliveira Ascensão, assinala que "se o juiz verificar a presença de uma nulidade não anula o acto, declara-o nulo; e pode fazê-lo

---

[1269] **KELSEN**, **Hans,** Teoria Pura do Direito, tradução de João Baptista Machado, Martins Fontes, São Paulo, 1999, página 193.
[1270] **CONSTANTINO, Gilberto Bogaio**, Lições Elementares de Teoria Geral do Direito Civil, Escolar Editora, 2021, página 256.
[1271] **FERREIRA, José A. Gonçalves, PEREIRA, António Garcia,** e **FALCÃO, David**, Introdução ao Direito, 5.ª Edição, Editora Saraiva, página 195.
[1272] **TELLES**, **Inocêncio Galvão**, Introdução ao Estudo do Direito, Volume I, 11.ª Reimpressão, Editor: Wolters Kluwer sob a marca Coimbra Editora, Abril de 2010, página 98.

se respeitar ao processo, inclusivamente quando as partes não tenham solicitado essa declaração[1273]".

É dever da justiça esquadrinhar a nulidade *ex officio* e em virtude de tal facto, o Tribunal quando estiver no exercício de sua função típica, tem a obrigação de aferir esta modalidade de invalidade do acto administrativo.

Assim sendo, o legislador só consagrou a incumbência de apreciar a nulidade sem apresentar de forma precisa, o momento em que tal deve ocorrer. Ora, se não se estabeleceu quando efectivamente deve o juiz analisar a nulidade, tal múnus pode ser cumprido quando se mostrar relevante para resolução do caso remetido ao crivo do poder judiciário, até mesmo porque trata-se de um vício que acompanha o acto por todo tempo em que este dure[1274].

A esse respeito, vem a propósito esta bela passagem, de autoria de João Caupers e João Raposo[1275]:

> "Inovação importante é a de admitir que, quando a manifesta urgência na resolução definitiva do caso, atendendo à natureza das questões e à gravidade dos interesses envolvidos, permita concluir que a situação não se compadece com a adopção de uma simples providência cautelar e tenham sido trazidos ao processo todos os elementos necessários para o efeito, o Tribunal possa antecipar o juízo sobre a causa principal, tendo as partes a possibilidade de impugnar tal decisão."

Sempre que a autoridade recorrida for citada, é obrigada a exibir ao Tribunal, o processo administrativo e todos os demais documentos que se reputem precisos e estejam ligados a matéria do recurso, que ficam apensos aos autos como processo instrutor[1276], por isso, a tese de presença de elementos para que o Tribunal possa comprovar a nulidade encontra afloração legal no mencionado preceito. E se não apresentar?

O Tribunal tem a prerrogativa legal de intimar o órgão para que proceda a demonstração do processo administrativo instrutor e de todos os documentos que se reputem essenciais para justa composição da contenda, constituindo crime de

---

[1273] **ASCENSÃO, José de Oliveira**, O Direito, Introdução e Teoria Geral, 13.ª Edição Refundida, Almedina, Março de 2005, página 78.
[1274] **SOUSA, Domingos Pereira de**, Introdução ao Direito, 2.ª Edição, Quid Juris, Sociedade Editora, 2021, página 241.
[1275] **CAUPERS, João,** e **RAPOSO, João,** A Nova Justiça Administrativa, Âncora Editora, 2002, página 76.
[1276] N.º 1 do artigo 67 da LPPAC.

desobediência qualificada a indevida remessa, e confere ainda ao Tribunal o poder de aplicar medidas compulsórias, afirmar isto, significa que a falta injustificada de remessa do processo administrativo envolve responsabilidade criminal, disciplinar e civil para o órgão, sendo importante destacar que estas medidas do legislador tem por escopo, garantir que seja aplicada justiça aos diversos casos submetidos ao Tribunal, como factor de estabilidade jurídica de maneira que haja uma convivência salutar entre os vários integrantes da comunidade politicamente organizada.

Entendimento diverso do que apresentamos, é-nos trazido por Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha[1277] ao patentear que não cumpre ao Tribunal em sede cautelar, esclarecer em definitivo se existe ou não uma verdadeira situação de nulidade ou inexistência.

Ousamos dissentir de tal posicionamento, haja vista que o artigo 286 do CC em nenhum momento finca de maneira taxativa quando efectivamente cabe aos órgãos jurisdicionais dizer que há nulidade no acto jurídico, tão-somente institui a obrigatoriedade de análise pelo Tribunal e isso independentemente da arguição de qualquer interessado, por isso não é ousado afirmar que caberá ao juiz em cada caso em concreto, diante das circunstâncias, resolver se assim se revelar melhor e conveniente aos interesses em presença, decretar *ex officio* a nulidade por sua missão encontrar-se adstrita a preservação dos valores supremos inseparáveis da justiça, que é a causa e a finalidade do Direito, representando, de um lado, uma necessidade básica, individual ou colectiva, e implicando, de outro lado, a demanda de uma ordem que a satisfaça[1278].

É igualmente manifesto que a decretação jurisdicional de nulidade do acto *ex ante* quando seja possível aferir desde logo no processo o vício determinante dessa forma de invalidade cumpre objectivos que se compaginam com a justiça moderna, designadamente, a economia e a celeridade[1279] processuais. Convém ir mais longe: toda decisão judicial é obrigatória que se proceda a justificação em matéria de facto e de direito das razões que levam o Tribunal a decidir num determinado sentido e não

---

[1277] **ALMEIDA, Mário Aroso de,** e **CADILHA, Carlos Alberto Fernandes**, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 2ª Edição Revista, Almedina, 2007, página 659.

[1278] **RODRIGUES, L. Barbosa**, Introdução ao Direito Interno e Internacional, 3.ª Edição, *Quid Juris,* Sociedade Editora, 2018, página 25.

[1279] **PINTO, Rui Carlos Gonçalves**, A QUESTÃO DE MÉRITO NA TUTELA CAUTELAR, Doutoramento em Ciências Jurídicas Direito Processual Civil, Tese orientada pelo Prof. Doutor Miguel Teixeira de Sousa, UNIVERSIDADE DE LISBOA - FACULDADE DE DIREITO, 2007, páginas 112 a 124.

noutro, é o dever de fundamentação cuja inobservância determina a nulidade da sentença[1280].

Precisando um pouco mais, cumpre referir que as posições das partes não ficam prejudicadas com esta visão, porquanto, ao requerente cabe apresentar os motivos que lhe impelem a solicitar a paralisação temporária dos efeitos do acto, ao requerido, a lei assiste-lhe o ónus de exibir a sua versão dos factos, dessa forma participando da marcha processual em par de igualdade com o requerente[1281], o qual é reforçado pela documentação constante do processo administrativo instrutor, por isso, dizemos que as bases gerais em que assenta o imbróglio permite que o Tribunal dele se pronuncie de forma definitiva, mas não é tudo.

Nas situações em que uma das partes tenha decaído e pretenda impugnar a decisão, a lei garante o direito fundamental ao recurso[1282] tendo em conta que os juízes conquanto tenham formação específica para desempenho de suas tarefas, são falíveis, daí que o recurso é o único remédio que permite a eliminação do erro cometido numa apreciação inicial[1283] em primeira instância e até em segunda, é o que sucedeu no Processo n.º 62/2017, onde o interessado por duas vezes, viu a sua pretensão ser indeferida e somente obteve provimento em plenário onde depois de um conspecto exaustivo da questão de fundo, constatou-se que afinal, assistia razão ao cidadão[1284].

O processo administrativo contencioso é caracterizado por uma vigorosa intervenção do MP[1285], cabe dizer que na visão geral aqui mostrada, a sua função não permanecerá de maneira alguma diluída, uma vez que participa da sessão de julgamento, podendo nela intervir em matéria de facto e de direito[1286], e inclusive tem a prerrogativa de interpor recurso judicial quando não se reveja no sentido de decisão, respeitando-se assim, a sua função essencial de garante da legalidade. Em países

---

[1280] Alínea b), do n.º 1 do artigo 668 do CPC

[1281] **THEODORO JÚNIOR, Humberto**, Curso de Direito Processual Civil, Volume 1, Teoria Geral do Direito Processual Civil e Processo de Conhecimento, 55.ª Edição, revista e actualizada, 2014, página 1344.

[1282] Artigo 163 da LPPAC.

[1283] **ALVES, João, GERALDES, António,** e **SANTOS, Jorge**, Direito Civil e Processual Civil (Tomo II), Editor: INA – Instituto Nacional de Administração, 2007, página 182.

[1284] Acórdão n.º 31/2018, de 30 de Abril.

[1285] **PEDRO, Ricardo**, A representação do Estado pelo Ministério Público, artigo inserido na obra Comentários à Legislação Processual Administrativa, Volume I, coordenação da Carla Amado Gomes, *et all*, 5.ª Edição, 2020, páginas 779 a 803.

[1286] Artigo 23 da LPPAC.

do nosso círculo cultural, ao MP compete a defesa concreta da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis[1287].

Perscrutadas as competências em lei atribuídas ao MP na legislação[1288], nota-se também que entre nós, desempenha uma função transversal no âmbito da defesa da ordem jurídica, desde logo, é-lhe incumbida a missão de velar pelos imperativos constitucionais, podendo exigir ao Conselho Constitucional a retirada de uma norma ou lei inconstitucional, atendendo ao facto de se encontrar na lista de órgãos com legitimidade para solicitar a declaração de inconstitucional de um preceito ou de uma lei e não se restringe a sua acção tão-somente ao domínio do Direito Constitucional.

No Direito Processual Civil, cabe-lhe representar os incapazes, os menores e os incertos, despontando dessas competências, a defesa de interesses pessoais indisponíveis, pois, se todos têm direito de acesso à justiça, o mesmo se efectiva ou se torna autêntico quando obtém representação em juízo por órgão especialmente habilitado tecnicamente para proporcionar uma defesa técnica que possa tutelar, defronte da questão material controvertida, uma assistência jurídica e judiciária que seja satisfatória. Estende-se, ainda, o seu raio de acção para o Direito Penal onde detém a competência própria para exigir a responsabilidade criminal à todos quanto tenham posto em causa os bens jurídicos fundamentais precavidos por este ramo importante do Direito.

Na maior parte dos eventos, o que acontece efectivamente é a repetição dos argumentos exibidos na providência cautelar porque as partes ao invocarem razões que julgam assistir-lhes com intento de prevenir dados irreparáveis no decurso do processo, culminam por atacar a invalidade do acto, apontando motivos próprios da acção principal e o Tribunal, deverá sobre eles, tecer breves considerações para se decretar o provimento ou indeferimento da pretensão do impetrante, daí que se possa asseverar vivamente: torna-se desnecessário disputar a posterior algo cuja ciência imediata se mostra clarividente no que concerne a nulidade patente no acto.

No contexto político, económico e social, a actuação jurisdicional também se encontra atrelada aos valores da eficiência funcional, e há diversos preceitos que instituem o encargo de dar um tratamento expedito as demandas, o que nos impele,

---

[1287] **BAHIA, Flávia**, Colecção Descomplicando, Direito Constitucional, 3.ª Edição, Coordenação: Sabrina Dourado Recife, PE: Armador, 2017, páginas 1506 a 1515.

[1288] Artigo 244 da CRM, artigo 4 da Lei n.º 1/2022, de 12 de Janeiro, artigo 20 do CPC, artigo 34 da Lei n.º 4/2018, de 9 de Julho, artigo 17 da Lei n.º 22/2009, de 28 de Setembro.

mais uma vez, a afiançar que no âmbito do pragmatismo e da rapidez da justiça, o mais curial é evitar desde logo, a redundância de decisões.

Ilustre adepta dessa visão é Rita Lynce de Faria[1289] ao dizer que:

> "Quantas vezes não se assiste, numa acção principal, a uma repetição pura e simples do processado no procedimento cautelar, sem nenhuma mais-valia que o justifique? Quantas vezes, apesar de o juiz estar legitimado por um conhecimento meramente sumário, acaba por adquirir convicção segura do objecto do processo, própria da acção principal? Quantas vezes o requerido não se conformaria com a providência decretada, sem que o requerente tivesse de instaurar a acção principal para cumprir o ónus legal a que está sujeito? Acresce que, muitas vezes, também o pedido de uma e outra acção é idêntico, não obstante o carácter cautelar do pedido no procedimento cautelar. A aceitação, legal e doutrinária, de providências cautelar com conteúdo idêntico ao da sentença definitiva – as chamadas medidas cautelares antecipatórias – viabiliza, dessa forma, que a providência cautelar possa satisfazer antecipadamente o interesse do requerente na providência cautelar. Todavia, a caducidade da providência como consequência da não instauração da acção principal acaba por obrigar o requerente, beneficiário da providência, a intentar nova acção, tendencialmente duplicadora da primeira. Essa duplicação desnecessária, sobretudo nas circunstâncias descritas, acontece, assim, com grave prejuízo da economia e celeridade processuais, num tempo em que a justiça rápida é cada vez mais urgente. E ainda que se acautelem necessariamente alguns valores essenciais à legitimação da tutela cautelar, não há que ficar presos a um paradigma que, neste contexto, perdeu a sua razão de ser."

4.5.2. O princípio da economia processual

Estabelece a proibição da prática de actos inúteis nos processos judiciais[1290], cobrindo e abarcando múltiplos aspectos do procedimento judicial.

A partir dele brota a proibição lógica de se produzirem provas impertinentes ou irrelevantes, prescindíveis para o julgamento da causa[1291] pois a sua admissão se traduz em actividade cujo fito primário representa, em bom rigor, um empecilho à lesta composição do dissídio existente entre o ente público e o particular. Ainda no domínio das provas, conquanto exista reconhecido legalmente a independência entre o procedimento disciplinar e o criminal pelo artigo 136 do EGFAE, tal autonomia não afecta, a possibilidade de uso da prova obtida num procedimento noutro, subjaz do

[1289] **FARIA, Rita Lynce de,** Apreciação da proposta de inversão do contencioso cautelar apresentada pela Comissão de Reforma do CPC, Universidade Católica Portuguesa, 15 e 16 de Março, de 2012, página 2.
[1290] Artigo 137 do CPC.
[1291] **MARCÃO, Renato**, Código de Processo Penal comentado, São Paulo: Saraiva, 2016, página 438.

que se declarou, o fundamento para prova emprestada: o princípio da economia processual[1292], bem como se justifica quando houver a impossibilidade na produção da prova originária[1293].

Como dissemos, o pórtico da economia processual cobre diversas etapas do procedimento judicial, e em certos casos, a norma processual permite ou determina que duas ou mais pessoas ocupem conjuntamente o polo passivo ou activo de uma relação jurídica objectada em juízo, o denominado litisconsórcio, mecanismo legal onde o alvo reside, na agilização e facilitação do exercício da função jurisdicional[1294] ao se congregar múltiplos sujeitos numa única causa evitando que se produzam, por parte do judiciário, tantas resoluções quanto os sujeitos envolvidos quando a causa de fundo, é somente uma e como sói dizer-se no jargão, com esta técnica *mata-se dois coelhos de uma cajadada apenas.*

Sob o prisma da economicidade, pode se considerar igualmente que o artigo 24 da LPPAC ao possibilitar ao impetrante, a cumulação do pedido de declaração de nulidade do acto administrativo com a indemnização por perdas e danos[1295] que pela sua natureza devam subsistir mesmo em caso de reposição da situação actual hipotética obtida através do provimento do recurso, atende aos ditames do cânone da economicidade, propiciando ao cidadão que recorre ao judiciário uma teia de opções pautadas especialmente por fornecer um caminho legal para dirimir o litígio que melhor salvaguarde os interesses do demandante observados dentro de uma equação custo-benefício[1296].

O legislador, com a cumulação de pedidos deu um passo significativo na busca de soluções que melhor tutelem jurisdicionalmente os interesses do cidadão, pois, a experiência de vida mostra que apesar do provimento do recurso, há coisas que deixam uma marca indelével no psíquico do indivíduo, levando-o a um estado de depressão vez que nunca haverá meio de suprir os estragos emocionais sofridos pela pessoa em decorrência da exclusão social a que é votado por se encontrar desprovido

---

[1292] **CAVALCANTE, Márcio André Lopes**, Principais julgados do STF e STJ comentados, Salvador Juspodivm, 2018, página 215.
[1293] **SCALÉRCIO, Marcos,** e **MINTO, Tulio Martinez**, Prática de audiência trabalhista conforme o novo CPC – São Paulo : LTr, 2016, página 148.
[1294] **ARAUJO JÚNIOR**, **Gediel Claudino,** de Prática do recurso de agravo: doutrina, modelos e jurisprudência, 9.ª Edição, revista e actualizada, São Paulo: Atlas, 2017, página 25.
[1295] **VIANA, Joseval Martins**, Prática forense em processo civil, 2.ª Edição, Revista e ampliada, Salvador: Editora JusPodivm, 2018, página 130.
[1296] **OLIVEIRA, Regis Fernandes de**, Curso de Direito Financeiro, 3.ª Edição, revista e actualizada, Editora Revista dos Tribunais, 2010, página 429.

de meios financeiros para arcar com determinadas despesas do dia-a-dia, *v.g.*, a retirada de sua prole de uma escola privada para pública, o vexame por não poder sustentar a família, o afastamento dos convívios sociais em razão da falta de recursos para contribuir nos gastos inerentes.

Certamente que o legislador não tem a vã pretensão de substituir, em pleno, os meandros complicados da vivência, porém, não deixa de ser um sinal robusto na protecção do homem enquanto fundamento axiológico da ordem vigente[1297], tal e qual se extrai do artigo 3 da LF.

A economicidade na cumulação de pedidos expressa-se por atender aos anseios do impetrante na procura de uma justiça social efectiva, importando no plano real, os resultados e benefícios alcançados, com a tutela jurisdicional concreta não mais se revendo a actuação judicial na mera observância de um ritual delineado minuciosamente em lei[1298]. É a economia processual, o fundamento do conteúdo do artigo 90 da LPPAC uma vez que ao se consagrar a eficácia *erga omnes* de uma decisão judicial que tenha posto fim a um imbróglio envolvendo diversos sujeitos[1299], se resolve em julgamento único, uma questão controvertida que abarca a mesma relação jurídica pertencente ao acto sindicado e poupa-se trabalho ao Tribunal na elaboração de múltiplas sentenças versando acerca do mesmo assunto, o que na prática, seria colagem de argumentos, incrementando o rol de decisões produzidas, sem que tal aumento represente melhoria de actuação qualitativa.

Na reconvenção, que é uma forma da autoridade da qual se recorre, mover, no mesmo processo, uma demanda contra o requerente, é medida que prestigia a economia processual ao possibilitar a resolução num único feito de duas demandas contrapostas, posto que, no final de contas, ocorre presença de sentença única que resolverá duas demandas conflituantes[1300]. A economicidade na actuação judicial não diverge da pretendida no procedimento administrativo: concretização da eficiência

---

[1297] **ANDRADE, Vera Regina Pereira de**, Cidadania: Do Direito aos direitos humanos, Editora Académica, São Paulo, 1993, página 95.

[1298] **CONTI, José Maurício**, O Planeamento Orçamentário da Administração Pública no Brasil, 1.ª Edição, São Paulo: Blucher Open Access, 2020, página 319.

[1299] **REVISTA DE RECURSOS REPETITIVOS DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**: organização sistemática /Superior Tribunal de Justiça, Volume 1, Brasília: STJ, 2018, página 535.

[1300] **GAJARDONI, Fernando da Fonseca**, e **ZUFELATO, Camilo**, Processo Civil, 4.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Juspodivm, 2015, página 168.

pública, procurando sempre alcançar o maior aproveitamento com o menor custo possível[1301].

Vale mencionar que a faculdade concedida ao MP de invocar causas de invalidade diversas das que tenham sido arguidas na petição inicial e de solicitar a realização de diligências instrutórias para a respectiva prova, é uma forte refracção do princípio da economia processual[1302] por representar outorga de poderes ao fiscal da legalidade que contribuem decisivamente para reposição da ordem jurídica bem como proporcionar uma melhor tutela judicial aos interesses do impetrante.

Os exemplos apontados permitem tirar essa dedução. Como empregá-lo em sede cautelar e tirar proveito na actuação judicial? É o que veremos de seguida.

Conforme bem realça Tomás Timbane, a economia processual exprime-se na necessidade de o resultado processual ser atingido com a maior economia viável de meios[1303] e para atingir tal desiderato, em cada processo deve se resolver o maior número de litígios, devendo o processo comportar apenas os actos e formalidades indispensáveis[1304]. Em sinopse: sempre que "o processo estiver em condições de imediato julgamento, o tribunal deve desde logo decidir o mérito[1305]".

Contudo, esta limitação aos actos estritamente imprescindíveis não constitui um cheque em branco para realizar actividades de forma sumária que envolvam preterição de fases tidas por obrigatórias no processo, sob pretexto de se pretender dar celeridade, porquanto, a falta de uma etapa necessária que um indivíduo de normal diligência se encontre sujeito a respeitar, quando examinada a atitude sob o ângulo da razoabilidade como um critério legitimador da conduta jurisdicional, ode resvalar em ilícito funcional e determinar, por isso, a instauração de um procedimento disciplinar[1306] porque jamais se poderá confundir o erro admissível (tolerável) com a sonegação de etapa premeditada com o fim de desvirtuar o resultado da justiça.

[1301] **LEITE, Harrison**, Manual de Direito Financeiro, 5.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Salvador: Juspodivm, 2016, página 412.
[1302] **BRITO, Wladimir,** artigo intitulado Princípios Fundamentais do Direito Processual Administrativo inserido na obra Comentários à Legislação Processual Administrativa, Volume I, 5.ª Edição, AAFDL Editora, 2020, página 681.
[1303] **TIMBANE, Tomás**, Lições de Processo Civil I, 2.ª Edição, Revista e actualizada, Escolar Editora, 2020, página 177.
[1304] **BRITO, Wladimir**, Lições de Direito Processual Administrativo Contencioso, 4.ª Edição, actualizada, Petrony, 2021, página 113.
[1305] **TARTUCE, Fernanda,** Manual de Prática Civil, 15.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Método, 2020, página 463.
[1306] **MONDLANE, Carlos Pedro**, Código de Processo Civil, Anotado e Comentado, 3.ª Edição, Escolar Editora, 2020, página 257.

Daniel Amorim Assumpção Neves[1307] oferece linha de raciocínio bastante sustentável ao dizer que "há no sistema processual alguns institutos processuais que evitam a repetição de actos processuais, o que numa análise macroscópica são extremamente importantes." Esta ideia articula-se com as citadas anteriormente e é a nosso ver, apta a abrir caminho para que se reconheça na providência cautelar de suspensão de eficácia de um acto eivado de vício determinante de nulidade, o poder de cognição exauriente da nulidade desde logo, adoptando a posição de Rita Lynce de Faria e afastamo-nos assim, da concepção tradicional de que toda providência cautelar) tem natureza provisória, subsidiária, dependente e instrumental[1308], pelo menos, quando estiver em causa, a suspensão jurisdicional de eficácia de acto nulo expressamente cominado.

Estar-se-ia aqui **convolando** o processo, a coisa fica clara, se pensarmos que convolar consiste na transformação jurídica de uma determinada situação, o indivíduo solteiro ao contrair matrimónio, transforma-se desde logo em casado e integra-se em consequência disso, num regime jurídico que institui novos direitos e deveres para o mesmo, dos quais não pode subtrair-se[1309].

De igual sorte, o servidor público após o decurso do período probatório em lei fixado em dois anos, o seu vínculo sofre uma metamorfose sem necessidade de se efectuar demais considerações, basta somente o transcurso do tempo, e o seu liame passa a ser definitivo, pertencendo assim ao quadro permanente do Aparelho do Estado[1310]. O acto anulável também sujeita-se a alterações em razão do decurso do tempo e tanto é assim que passados 90 (noventa dias) após a sua produção, se ninguém impugnar a sua ilegalidade, torna-se plenamente válido de direito[1311], por conseguinte, são diversas as circunstâncias de convolação existentes em nossa ordem jurídica.

[1307] **NEVES, Daniel Amorim Assumpção,** Manual de Direito Processual Civil, Volume único, 9.ª Edição, Revista e actualizada, Edita Juspodivm, 2017, página 199.

[1308] **CASTANHEIRA, Joana Maria Coimbra**, As providências cautelares e os requisitos para o seu decretamento, Confronto entre o processo administrativo e o processo civil. Dissertação no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito conducente ao grau de Mestre, na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas/Menção em Direito Administrativo orientada pelo Professor Doutor Fernando Licínio Lopes Martins e apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2018, páginas 33 a 54.

[1309] Artigo 97 da Lei n.º 22/2019, de 11 de Dezembro.

[1310] N.º 1 do artigo 22 do EGFAE.

[1311] N.º 2 do artigo 164 da LFVAP.

Não adoptar a conversão do ritual é divorciar-se dos princípios da celeridade e economia processual[1312].

A técnica processual sugerida reputa-se idónea, sem retirar de modo algum, a importância das formas no processo, a qual é evidente até mesmo porque um certo grau de formalismo é indispensável para preservar a garantias dos cidadãos, porém, o formalismo é apenas um instrumento de protecção e não o fim da acção judicial[1313].

Nas palavras de Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho[1314] retira-se um exemplo notável do que aqui defendemos: "o Superior Tribunal de Justiça admitiu, certa ocasião, a conversão de um inventário em procedimento de herança jacente, justificando tal providência no princípio da economia processual." Entre nós, ainda é incipiente o debate sobre esta modalidade de convolação, tal a confluência de decisões no sentido de reconhecer a providência cautelar de suspensão, uma função marcadamente instrumental, dependente e acessória[1315].

Há uma cultura arraigada há muito na consciência dos povos de que a mora é típica dos procedimentos judiciais e importa fazermos um corte sociológico com esta forma de observar as coisas, considerando sobretudo que o princípio da economia processual determina que o processo seja sem complicações desnecessárias, nem simplificações desintegradoras[1316].

Porém, se reconhecermos o papel preponderante dos princípios, poder-se-á, com a devida cautela, isto é, sem desrespeitar as formalidades insubstituíveis que a lei impõe, admitir que os cânones fundamentais do Direito determinam a realização de algo na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fácticas existentes, admitindo aplicação gradativa[1317]. O princípio da economia processual no domínio da actuação judicial pressupõe a realização pelo judiciário de um serviço de justiça em que se busca os melhores resultados na administração da justiça com

---

[1312] **GAJARDONI, Fernando da Fonseca**, Flexibilidade procedimental (um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual), Tese de doutoramento orientada pelo Professor Doutor Carlos Alberto Carmona, Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2007, página 223.

[1313] **CISTAC, Gilles**, Direito Administrativo Processual Contencioso, Teoria e Prática, Volume 1, Introdução, Escolar Editora, 2010, página 187.

[1314] **GAGLIANO, Pablo Stolze,** e **FILHO, Rodolfo Pamplona**, Novo Curso de Direito Civil, Volume 1: Parte Geral, 14.ª Edição, revista, actualizada e ampliada, São Paulo: Saraiva, 2012, página 387.

[1315] Acórdãos n.º 95/2006, de 24 de Outubro, 2/2007, de 18 de Janeiro, 4/2007, de 26 de Janeiro, 5/2007, de 26 de Janeiro, 10/2007, de 15 de Fevereiro, e 19/2007, de 20 de Março.

[1316] **DIDIER JÚNIOR, Fredie**, *et all*, Novo CPC, doutrina seleccionada, Volume II: Procedimento comum, Salvador, Editora Juspodivm, 2016

[1317] **OLIVEIRA**, **Rafael Carvalho Rezende,** Curso de Direito Administrativo, 5.ª Edição, revista, actualizada e ampliada, Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017, página 113.

recurso à lei[1318] e esta perspectiva não corresponde, de modo algum, ao campo teorético, é de lei que assim se proceda desde que se tenha presente a redacção do artigo 4 do Código de Conduta do Funcionário e Agente do Estado, aprovado pela Resolução n.º 15/2018, de 24 de Maio, sobretudo, do vertido no 4.2 onde se prevê:

> "quando o comando legal não se ajusta perfeitamente a determinada situação, ou mesmo quando o estrito cumprimento da lei pode levar a resultado incompatível com os valores consagrados pelo ordenamento normativo ou valores universais, o funcionário e agente do Estado devem agir com destreza, responsabilidade e bom senso, tendo em vista o objectivo de facto pretendido na lei para encontrar uma decisão adequada".

Esta redacção representa uma via aberta para a instituição de um novo rumo do procedimento judicial orientado para busca de resultados e não ater-se apenas ao ritual formalmente instituído em detrimento da justiça social. Embora se encontre especialmente voltado o seu raio de incidência para os funcionários e agentes do Estado, ela também abrange os magistrados quer judiciais quer do MP, sendo certo que para o primeiro grupo decorre o dever de observar este preceito do estatuído no artigo 4 do Estatuto dos Magistrados Judiciais, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 11 de Março, pois, hodiernamente, a obrigação de respeitar à lei e ao direito, se traduz no acatamento das normas existentes na ordem jurídica como um todo e sobre isto, não podemos esquecer que as leis especiais do ordenamento consubstanciam uma dimensão microscópica do bloco da legalidade e com ele devem guardar relação de coerência.

A tendência moderna é no sentido de dar efectividade à justiça em detrimento da observância das formalidades. É esta a acepção comummente aceite do pórtico da prevalência da justiça material[1319]. O preceito citado permite e autoriza que o juiz no exercício das funções que lhe são acometidas, adopte uma conduta proactiva distanciando-se da postura do *Juiz Pilatos* que mesmo diante de uma situação de manifesta injustiça se sente realizado porque observou, na íntegra, o protocolo sem que dê a cada um o que lhe é devido[1320].

[1318] **LEITE, Harrison**, Manual de Direito Financeiro, 9.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, Salvador: Juspodivm, 2020, página 174.
[1319] **ALMEIDA, Mário Aroso de,** e **CADILHA, Carlos Alberto Fernandes**, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 5.ª Edição Revista, Almedina, 2022, páginas 78 e 79.
[1320] **DINAMARCO, Cândido Rangel,** e **LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho**, Teoria geral do novo processo, 2.ª Edição, São Paulo: Malheiros, 2017, página 65.

Assemelha-se, tal maneira de proceder, ao funcionário burocrata que é um *expert* na legislação vigente e quando confrontado perante um problema em que lhe é entregue para resolver entre solucionar com recurso aos meios de que dispõe ou observar o protocolo, o burocrata opta em tal evento, por seguir a norma[1321], sem ter em devida conta o fim último do direito: a realização da justiça. Não nos podemos deixar adormecer pelo excessivo apego a literalidade das normas, aliás, ressalte-se que todo aquele que possui uma consciência moral desenvolvida percebe em que medida a justiça de um acto ultrapassa sua injustiça[1322].

Será justo esperar pela acção principal quando se evidencia a nulidade logo na providência cautelar? Seria o caso de um procedimento sancionatório em que o acusado concorda com a narração feita na denúncia e a respectiva subsunção feita na acusação, em tal caso, justifica-se o aguardar pelas demais fases?

Evidentemente que em tais circunstâncias, a economia processual justifica a desnecessidade de procedimento judicial subsequente em escrupuloso respeito por formalidades quando de antemão já se sabe que a invalidade do acto nunca poderá admitir a hipótese de convalidação. Um acto de expulsão exarado por autoridade que não detém competência funcional para expedi-lo jamais se tornará susceptível de produzir efeitos válidos, um acto sancionatório com ausência de fundamentação, será naturalmente írrito[1323], um acto punitivo expedido para além do prazo legalmente estabelecido para o pronunciamento do órgão competente, é ausente de valor[1324] e igualmente manifesto que a longa espera das formalidades subsequentes por parte dos intervenientes processuais é inútil, pois visam somente o atendimento do ritual sem que isso retire a nulidade da conduta e há em tais condições, que se aproveitar o tempo da melhor maneira possível[1325] mediante decretação jurisdicional da nulidade do acto de imediato, poupando-se tempo e recursos financeiros sempre necessários num contexto marcado por forte restrição orçamental.

O princípio da economia processual legitima que o Tribunal aprecie desde logo a nulidade evidente no acto e faça um pronunciamento em torno da questão com efeitos resolutivos, esta maneira de proceder impede a morosidade característica do

---

[1321] **CARRANZA, Giovanna**, Administração Geral e Pública, Para os concursos de analista e técnico, 3.ª Edição, Editora Juspodivm, 2016, página 372.
[1322] **NINO, Carlos Santiago**, Introdução à Análise do Direito, Tradução de Elza Maria Gasparotto, revisão da Tradução Denise Matos Marino, São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010, página 423.
[1323] N.º 1 do artigo 35 da LPPAC.
[1324] Alínea e), do n.º 1 do artigo 137 do EGFAE.
[1325] Alínea a), do artigo 11 da LPP.

procedimento judicial (a eficiência deve ser um instrumento para alcançar a Justiça, porquanto a obtenção desta não deve ser frustrada por morosidades e complexidades processuais que mais não fazem do que procrastinar a deliberação da causa[1326]) e previne demandas voltadas essencialmente para idêntica causa de pedir, mesmo solicitado e mesmas partes, quando, afinal, se mostra possível obter uma decisão constitutiva baseada em nulidade, lembrando que o acto nulo *ex vi legis* não pode ser aproveitado por qualquer dos modos legalmente prescritos, isto é, mediante reforma, ratificação ou conversão[1327]. 50

O acto nulo não obstante ostente aparência de manifestação regular e válida de vontade jamais pode produzir qualquer efeito jurídico na esfera daquele a favor ou contra quem se pratica[1328]. Ressalte-se, todavia, que a possibilidade decretação imediata da nulidade deve observar fatalmente determinados requisitos, quanto a nós, imprescindíveis: nos casos em que a manifesta urgência na resolução definitiva não se compadece com a adopção de uma simples providência cautelar e tenham sido trazidos ao processo todos os elementos necessários para o efeito[1329].

4.5.3. Princípio da tutela jurisdicional efectiva

Consagra o direito ao cidadão, à obtenção de uma decisão jurisdicional, em prazo razoável, com força de caso julgado[1330], desde que regularmente deduzida a sua pretensão[1331]. Este princípio, tem um conteúdo bem preceptivo e compreende o encargo dos agentes da administração da justiça evitar dilações indevidas[1332] e dar prevalência a decisão de mérito sempre que seja possível em face dos elementos carreados aos autos pelas partes. Na enunciação perfeita de Cláudio Pene, a tutela jurisdicional efectiva é uma garantia constitucional plena e imprescindível no amparo

[1326] **RIBEIRO, Ana Rita Monteiro Ferreira**, Acção para o reconhecimento de um direito ou interesse legítimo em matéria tributária, Dissertação de Mestrado em Direito Judiciário, Universidade do Minho, 2010, página 50.
[1327] Artigos 130, 133 e 135, todos da LFVAP.
[1328] **IMPISSA, Inocêncio**, o Regime Jurídico do Silêncio da AP Moçambicana, Imagem One, 2023, página 178.
[1329] **CADILHA, Carlos Alberto Fernandes**, Dicionário de Contencioso Administrativo, Almedina, 2006, páginas 548 e 549.
[1330] Artigo 4 da LPPAC, e n.º 1 do artigo 2 do CPC.
[1331] **MATEUS, Samer dos Santos Amaro**, Apontamentos de Direito Aduaneiro, Escolar Editora, 2022, página 132.
[1332] **TIMBANE, Tomás**, Lições de Processo Civil I, 2.ª Edição, Revista e actualizada, Escolar Editora, 2020, página 143.

de direitos fundamentais, sendo igualmente um direito fundamental e mais do que isso: é um princípio estruturante do Estado de Direito moçambicano[1333].

Quando se faz referência a princípio estruturante do Estado de Direito, o que se deve ter presente é que o âmbito de incidência da tutela jurisdicional efectiva abarca uma série de prerrogativas ao cidadão que visam precisamente impulsionar a protecção dos direitos básicos do indivíduo que tenham sido preteridos por acção prepotente do poder público no exercício da função administrativa. Compreende o direito à tutela jurisdicional efectiva, o direito à informação e consultas jurídicas, bem como se fazer acompanhar por advogado[1334], a celeridade da própria justiça[1335], e implica que as soluções jurídico-processuais existentes agilizem a concretização judicial dos direitos conferidos por uma determinada ordem jurídica[1336].

A providência cautelar de suspensão de eficácia do acto nulo guarda uma relação de pertinência lógica com o cânone da tutela jurisdicional efectiva, vez que assegura plena eficácia ao processo principal ao vedar a produção de efeitos que o acto sindicado visa ter na esfera jurídica do impetrante. Neste sentido, é instrumento de garantia da acção principal[1337], mas, não é nessa perspectiva que a observamos aqui, haja vista que almejamos dar-lhe maior pujança à luz do quadro jurídico pátrio, e dos valores enaltecidos pelo princípio da tutela jurisdicional efectiva enquanto direito posto ao serviço dos interesses do cidadão constitucionalmente[1338] garantido que não pode ser postergado ou simplesmente ignorado[1339], porquanto, o sujeito nunca deve ser deixado ao relento ou desamparado, submetido às arbitrariedades cometidas no exercício do poder administrativo, assiste-lhe o direito fundamental de ser ouvido por um tribunal independente e imparcial[1340].

[1333] **PENE, Cláudio**, Apontamentos de Direito Fiscal Moçambicano, 2.ª Edição, Escolar Editora, 2021, páginas 118 e 119.
[1334] Artigos 48 e 62, ambos da CRM.
[1335] Alínea g), do n.º 1 do artigo 5 da Lei n.º 22/2009, de 28 de Setembro, Lei do Consumidor.
[1336] **LEÃO, Anabela Costa**, *et all*, Declaração Universal dos Direitos Humanos, Convenção Europeia dos Direitos Humanos, Anotação pelos estudantes da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Edição Universidade do Porto, 2019, página 69.
[1337] **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**, A Constituição e o Supremo, 4.ª Edição, Brasília: Secretaria de Documentação, 2011, página 1235.
[1338] **BULOS, Uadi Lammêgo**, Curso de Direito Constitucional, 8.ª Edição, Revista e actualizada de acordo com a Emenda Constitucional n.º 76/2013, São Paulo: Saraiva, 2014, página 629.
[1339] **BRANCO, Paulo Gustavo Gonet**, Jurisprudência do direito constitucional, Brasília: IDP, 2013, página 245.
[1340] **BAHIA, Flávia**, Colecção Descomplicando, Direito Constitucional, 3.ª Edição, Coordenação: Sabrina Dourado Recife, PE: Armador, 2017, página 155.

No seu primoroso livro, Mondlane sustentou que em atendimento ao pórtico da tutela jurisdicional efectiva, particularmente, no que concerne ao direito de obter dentro de um prazo razoável uma decisão com força de caso julgado, sobressai daí a principal doença do nosso sistema judiciário: a morosidade, de tal sorte que uma justiça tardia não deve assim ser apelidada de justiça, mas antes uma injustiça qualificada e manifesta[1341], diria Bentham *"justice delayed is justice denied[1342]".*

No plano jurídico-subjectivo, o princípio da tutela jurisdicional efectiva traduz a ideia de que os particulares têm direito fundamental a um processo ordenado de tal forma que permita alcançar a justa composição do litígio[1343]. Assim, não se deve perder de vista que a prestação de tutela jurisdicional de forma efectiva, em tempo hábil e com qualidade, é um imperativo decorrente da LF pelo que a inobservância do dever de celeridade pelo judiciário abala a supremacia constitucional[1344]. Sob os auspícios da tutela jurisdicional efectiva, o direito de accionar aos tribunais pode ficar comprometido caso a técnica processual adoptada pelo legislador tiver sido instituída de maneira incapaz de atender o direito material concretamente pleiteado pelo interessado[1345].

O facto de os tribunais terem a nobre missão de garantir assim como reforçar a legalidade como factor de estabilidade jurídica, aliado a protecção dos direitos dos cidadãos, por determinação constitucional[1346], concorre para o estabelecimento de um mecanismo de tutela jurisdicional que opte, no caso em concreto, por propiciar uma decisão de mérito quando se note a existência de elementos probatórios nos autos que possibilitem resolver a questão controvertida definitivamente, vez que o interessado sempre terá de indicar de que tratará o futuro pedido principal, o que

---

[1341] **MONDLANE, Carlos Pedro**, Código de Processo Civil, Anotado e Comentado, 3.ª Edição, Escolar Editora, 2020, página 104.
[1342] **BRITO, Wladimir,** artigo intitulado Princípios Fundamentais do Direito Processual Administrativo inserido na obra Comentários à Legislação Processual Administrativa, Volume I, 5.ª Edição, AAFDL Editora, 2020, página 674.
[1343] **ALMEIDA, Mário Aroso de,** e **CADILHA, Carlos Alberto Fernandes**, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 5.ª Edição Revista, Almedina, 2022, página 44.
[1344] **MACHADO, Costa**, organizador, e **FERRAZ, Anna Cândida da Cunha**, coordenadora, Constituição Federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo, 9.ª Edição, Barueri, SP: Manole, 2018, página 624.
[1345] **CUNHA JÚNIOR, Dirley da,** e **NOVELINO, Marcelo**, Constituição Federal para Concursos, Doutrina, Jurisprudência e Questões de Concursos, 7.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2016, página 112.
[1346] Artigo 211 da CRM.

permitirá ao juiz ter uma noção preliminar das causas de invalidade do acto[1347], tudo isso, repise-se, sem *entalar* as formalidades imprescindíveis do justo processo.

Segundo Cassio Scarpinella Bueno[1348]:

> "O princípio da efectividade do processo, por vezes denominado de efectividade da jurisdição…repousa em verificar que, uma vez obtido o reconhecimento do direito indicado como ameaçado ou lesionado, seus resultados devem ser *efectivos*, isto é, *concretos*, *palpáveis*, *sensíveis* no plano *exterior* do processo, isto é, "fora" do processo. O princípio da efectividade do processo, neste sentido – e diferentemente dos demais –, volta-se mais especificamente aos *resultados* da tutela jurisdicional no plano material, exterior ao processo."

Repare-se, todavia, que o prazo razoável não representa uma ideia vaga e constitui sim um instituto determinável, porém, não idêntico para todas situações[1349], envolvendo análise consoante diferentes factores, *v.g.*, a complexidade do caso, a própria conduta das partes, a actuação das autoridades e o que está em causa para aquele que acciona o judiciário com propósito de fazer valer seus direitos[1350].

Assim sendo, o lapso de tempo estabelecido em lei, é o primeiro critério para perquirir se o julgador e os agentes que actuam directamente na sua dependência, observam o interstício temporal estabelecido na legislação[1351] para que haja lugar à uma justiça célere.

A flexibilidade bem como a rapidez de tramitação não dispensa a prerrogativa de adoptar providências que se reputem imprescindíveis para busca da verdade, de modo a tomar uma decisão que seja consentânea com os imperativos da justiça[1352].

O dever de fundamentação do acto jurisdicional[1353], assume um papel de extrema relevância na exacta medida em que obriga o magistrado a expor de forma cabal, os motivos de direito e os factuais que o levam a decidir de certo modo e não

---

[1347] **NEVES, Daniel Amorim Assumpção**, Manual de Direito Processual Civil, Volume único, 9.ª Edição, Revista e actualizada, Editora Juspodivm, 2017, página 547.
[1348] **BUENO**, **Cassio Scarpinella**, Manual de Direito Processual Civil, 2ª Edição, Editora Saraiva, São Paulo, 2016, página 57.
[1349] **LEÃO, Anabela Costa**, *et all*, Declaração Universal dos Direitos Humanos, Convenção Europeia dos Direitos Humanos, Anotação pelos estudantes da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Edição Universidade do Porto, 2019, página 230.
[1350] **JERÓNIMO, Patrícia**, *et all*, Comentário Lusófono à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, **Edição:** Observatório Lusofóno dos Direitos Humanos da Universidade do Minho (OLDHUM)**,** Direitos Humanos – Centro de Investigação Interdisciplinar (DH-CII), 2018, páginas 96 e 97.
[1351] Artigo 23 da LPP.
[1352] **MARCÃO, Renato**, CPP comentado, São Paulo: Saraiva, 2016, página 434.
[1353] **GAJARDONI, Fernando da Fonseca, ZUFELATO, Camilo,** Processo Civil, 4.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Juspodivm, 2015, página 20.

noutro, por causa disso, pode-se afirmar que os deveres fundamentais inerentes a prestação jurisdicional não são olvidados.

Dessa forma, se assegura, a proferição de uma determinação que atende os interesses contrastantes de cada uma das partes envolvidas no processo judicial, e sobretudo, que concretiza o direito essencial à uma deliberação com força de caso julgado, que seja oportuna e efectiva, isto é, que se reflecte no plano dos factos.

Observe-se que isto nos conduz a um paradigma que possibilita, na opinião de Rui Pinto *apud* Marlene Sofia Costa Torres[1354], que:

> "Através de um procedimento judicial cautelar, se produza, no plano formal, uma sentença judicial declarativa ou seja, estamos perante uma solução de tutela sumária, por antecipação da sentença final, com valor de caso julgado material e que portanto, dispensa e inviabiliza a possibilidade de as partes intentarem nova acção com o mesmo objecto."

Se determinado órgão do Estado praticou um acto administrativo nulo em clara postergação do conteúdo essencial de um direito fundamental do cidadão, ou deixou de observar formalidade indispensável no procedimento que antecede a produção do acto, e este faz uso da garantia jurisdicional de suspensão de eficácia, é plenamente justificável em face do princípio da tutela jurisdicional que consagra o direito à obtenção de uma decisão jurisdicional, em prazo razoável, com força de caso julgado que detenha a declaração de nulidade **carácter constitutivo** e não cautelar.

Assim se compreende porque o poder outorgado em lei aos órgãos públicos é para ser exercido nos exactos termos em que o ordenamento jurídico lhe confere, e a perpetuação de uma situação ilegal em manifesto prejuízo do cidadão, não é de maneira alguma compatível com os valores e interesses supremos de um Estado de direito democrático, tal e qual o é Moçambique[1355].

Por tudo isto, torna-se evidente que hodiernamente[1356]:

> "Assiste-se, portanto, a uma transformação da natureza das providências cautelares no sentido de que, apenas será de se antecipar a tutela principal em sede cautelar quando seja expectável que a providência segue a probabilidade do que venha a suceder no processo principal. E já não se pode

[1354] **TORRES, Marlene Sofia Costa**, Providências Cautelares – Novo Paradigma: A Problemática do Regime de Inversão do Contencioso, Coimbra, 2015, página 19.
[1355] Artigo 3 da CRM.
[1356] **CARVALHO, Joana dos Santos**, O efeito suspensivo no Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Dissertação de Mestrado em Direito Administrativo, orientada pelo Professor Doutor Marcelo Rebelo de Sousa, Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito, 2016, página 81.

> agora conceber-se a adopção de uma providência pela mera possibilidade de proceder o pedido. O que, no fundo, vem redefinir a natureza das providências cautelares conhecida até hoje. Tendo de entender-se doravante que o "perigo" na mora tem de ser mais do que um perigo possível, tem de ser real e provável também, imiscuindo-se a aparência do bom direito. O corolário mais curioso deste nosso entendimento é que, agora sim, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* definem a natureza das providências cautelares. O suficiente para poder vigorar critério de decisão das providências evidentes. Mas, ao mesmo tempo, sempre haveria de falhar a necessidade daquela solução, na medida em que a mesma culmina na permanência da tramitação do processo principal, ainda que determine decisão favorável do cautelar."

De tudo o que fica dito, podemos afirmar com justa razão, que a apreciação da nulidade na fase da providência cautelar, pelo Tribunal têm efeitos constitutivos, fazendo com que não se mostre necessário que haja lugar a uma indagação ulterior, dando assim cumprimento aos imperativos dos princípios nucleares da celeridade e economia processuais, que são medulares de funcionamento na administração de justiça, cuja inobservância indevida envolve responsabilidade civil[1357].

Cumpre ainda assinalar que por via da regra, o acto nulo é insusceptível de produção de efeitos jurídicos, porém, tendo em conta que a AP no exercício de suas múltiplas tarefas, representa expressão de parcela do poder soberano, os actos gozam do atributo de presunção de legalidade e do privilégio de execução prévia, o que *de per se,* legitima que seus actos sejam imediatamente implementados, ainda que em sua estrutura, padeçam de defeitos que inevitavelmente levam a nulidade, por isso, se profere que a nulidade do acto administrativo é um desvio a regra, com consequências gravosas para o cidadão que sente na pele, os efeitos de uma acção injusta, indevida e ilegal.

O único remédio que lhe resta para salvaguardar seus direitos e interesses, é o poder judiciário que é o guardião dos direitos fundamentais que tenham sido pela Administração violados[1358], e a suspensão judicial de eficácia é o meio adequado que o legislador põe a disposição dos cidadãos para assegurar a reposição imediata da situação hipotética em que estaria, se não tivesse havido lugar a prática do acto administrativo ao arrepio dos comandos legais.

[1357] N.º 5 do artigo 86 da LPPAC.

[1358] **JERÓNIMO, Patrícia**, *et all*, Comentário Lusófono à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, Edição: Observatório Lusofóno dos Direitos Humanos da Universidade do Minho (OLDHUM), Direitos Humanos – Centro de Investigação Interdisciplinar (DH-CII), 2018, página 275.

Precisando um pouco mais, cabe referenciar que o resultado constitutivo da decretação jurisdicional na suspensão advém do próprio regime que a lei consagra para os actos nulos ao estabelecer que são insusceptíveis de produção de efeitos.

Ora, se assim é por determinação legal, e foi fundado um órgão com missão específica de examinar os vícios determinantes nos actos expedidos pela AP que conduzam a nulidade, não pode esta entidade, sem apresentar uma causa legitima de justificação, recusar-se ao risco de proferir decisões em torno do objecto de sua acção quando existam condições para se pronunciar de forma segura e viável. Tem, o julgador, o dever de apreciar de forma sumária, todas as causas de invalidade que tenham sido invocadas pelo impetrante, de modo a obter evidências do *fumus boni iuris*[1359].

Ademais, em Moçambique vigora o princípio basilar da impugnabilidade das decisões[1360], o que permite aos interessados e ao MP na qualidade de entidade ao qual incumbe especialmente fiscalizar a legalidade dos actos praticados por órgãos e agentes do poder público, interpor recurso jurisdicional atendendo que os juízes são seres humanos e nessa qualidade, sujeitos a cometer equívocos, desacertos e falhas no desempenho de suas funções.

O cidadão tem o direito à obtenção de uma deliberação jurisdicional, em prazo razoável, com força de caso julgado. Esta prerrogativa constitui um preceito nuclear, directiva basilar pertencente ao princípio básico do acesso à justiça, sendo certo que no moderno Estado de direito, quanto maior for a possibilidade de haver, na prática, um pronunciamento definitivo de forma célere por parte dos Tribunais, é uma situação merecedora dos mais elevados encómios.

Em favor da ideia central aqui propugnada pode-se apontar a circunstância de que os juízes são recrutados mediante concurso público que notadamente visa seleccionar aqueles cidadãos que revelem melhores aptidões técnico-profissionais para o desempenho da função[1361], aliado ao facto de lhes ser conferido um estatuto próprio no qual se prevêem direitos e garantias de forma que possam exercer a sua função sem interferências, o que lhes possibilitem decidir de modo sereno, imparcial e independente.

[1359] **MARINONI, Luiz Guilherme**, *et all*, Novo Código de Processo Civil Comentado, 3.ª Edição Revista, actualizada e ampliada, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2017, página 432.
[1360] **CUNA, Ribeiro José**, Recursos em Processo Civil, Escolar Editora, 2023, páginas 35 a 47.
[1361] **NEVES, Ana Fernanda**, O Recrutamento do Trabalhador Público, Edição: Provedor de Justiça – Divisão de Documentação, 2013, página 59.

4.5.4. Regime jurídico da nulidade

Refere-se ao conjunto de preceitos que disciplinam o instituto da nulidade. Nas palavras de Vieira de Andrade[1362]:

> "No que respeita à eficácia, a *improdutividade absoluta* do acto nulo (relativamente aos efeitos próprios visados) contrasta com a *eficácia provisória* do acto anulável, submetido a um ónus de impugnação, e, mais ainda, com a eventual *eficácia plena* dos actos anuláveis tornados inimpugnáveis (por não tiver havido impugnação tempestiva). A ineficácia do acto nulo exprime uma incapacidade que resulta da lei como efeito automático (*ipsoiure*), que o tribunal ou o órgão administrativo competente se limitam a declarar... O rigor do regime legal da nulidade pode em muitas circunstâncias revelar-se excessivo, designadamente quanto à impossibilidade de ratificação e quanto ao regime de imprescritibilidade do poder de conhecimento da nulidade por qualquer autoridade administrativa ou judicial ou da sua declaração pelos tribunais ou órgãos competentes."

Há quem defenda que "não cumpre ao Tribunal, em sede cautelar, esclarecer em definitivo se existe ou não uma real situação de nulidade ou de inexistência[1363]".

Ora, isto positivamente não é verdade, porquanto, ao se prever no CC[1364] e na LFVAP[1365], que a nulidade é de conhecimento oficioso do Tribunal, não se indica de modo taxativo, a espécie de processos em que se deve entrar a conhecer da nulidade do acto sujeito à apreciação jurisdicional, por conseguinte, pode-se extrair a ilação de que o dever de conhecimento *ex officio* da nulidade ocorre em todo e qualquer processo judicial, seja ele **cautelar, principal ou executivo**, ou em outra expressão, de Aroso de Almeida, em regra, a nulidade pode ser invocada a todo tempo, a **título principal ou incidental**[1366].

Sublinhe-se que, o TA ao declarar a nulidade na investigação sucinta que faz das deformidades patentes no acto que tem como consequência jurídica a nulidade, retira-o *ex tunc* da ordem jurídica pelo simples facto de ter o TA como fim precípuo,

---

[1362] **ANDRADE, José Carlos Vieira de**, Lições de Direito Administrativo, 5.ª Edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017, páginas 218 e 219.
[1363] **ALMEIDA, Mário Aroso de,** e **CADILHA, Carlos Alberto Fernandes**, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 2ª Edição Revista, Almedina, 2007, página 659.
[1364] Artigo 286 do CC.
[1365] Artigo 130 da LFVAP.
[1366] **ALMEIDA, Mário Aroso, de**, Teoria Geral do Direito Administrativo, 10.ª Edição, Revista e ampliada, Almedina, 2022, página 415.

no exercício da função judicial, garantir e reforçar a legalidade como condição de estabilidade jurídica[1367].

Tomando em consideração que a função jurisdicional tem como finalidade a estabilidade jurídica, é curial dizer, sem receio de errar, que a decretação judicial *ex ante* da nulidade tem o condão de reconhecer que o acto administrativo nulo foi produzido com violação de direitos fundamentais, ou, noutra vertente, postergação das directivas basilares de produção dos actos administrativos, e, por conseguinte, o acto em causa não pode mais ser objecto de direitos[1368] ou título determinante do cumprimento de quaisquer obrigações.

Não se pode omitir que a doutrina[1369] e a jurisprudência[1370] confluem ao dizer que a alínea c), do n.º 1 do artigo 132 da LPPAC, prende-se tão-somente com questões adstritas aos pressupostos processuais sem que considere necessidade de apreciar sumariamente a ilegalidade patente no acto.

Divergimos de tal posicionamento, vez que o artigo 5 da LPPAC, estabelece que o exercício dos meios processuais da competência da jurisdição administrativa, depende dos pressupostos processuais estabelecidos na lei citada, isto significa que ao admitirmos o entendimento de que a norma encerrada na alínea c), do n.º 1 do artigo 132 da LPPAC, pretende que o Tribunal faça só a indagação das condições de interposição, estaríamos em tal circunstância diante de um preceito **repetitivo e desnecessário**.

Isso porque a obrigação de analisar as exigências do exercício de garantias jurisdicionais já foi consagrado na parte geral da lei em comento, por isso, a maneira mais assisada de interpretar a regra insculpida na alínea em exame, é considerar que ela visa assegurar o exame prévio dos defeitos patente no acto ilegal praticado pela AP.

Em concreto, sustentamos que o mandamento feito pela alínea c), do n.º 1 do artigo 132 da LPPAC, autoriza que o Tribunal conheça da nulidade do acto.

[1367] Artigo 211 da LF.

[1368] **MEIRELLES, Hely Lopes**, e **BURLE FILHO, José Emmanuel**, Direito Administrativo Brasileiro, 42.ª Edição, actualizada até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015, São Paulo: Malheiros, 2016, página 198.

[1369] **AMARAL, Diogo Freitas do**, Direito Administrativo, Volume IV, Lisboa, 1988, página 317.

[1370] Acórdãos n.ºs 42/2006, de 11 de Maio, 59/2006, de 13 de Junho,72/2006, de 15 de Agosto,76/2006, de 15 de Agosto, 01/2014, de 11 de Março, 29/2015, de 28 de Abril, 85/2016, de 31 de Agosto, 01/2017, de 8 de Fevereiro, 124/2017, de 12 de Dezembro, 01/2018, de 20 de Março, 10/2018, de 10 de Abril, 70/2019, de 11 de Junho, 39/2020, de 19 de Maio.

É preciso não confundir pressupostos processuais, eleitos pelo legislador; sem os quais se compreende que o instrumento de actuação do Estado-juiz não tem condições de se desenvolver de modo válido e eficaz[1371] e pressupostos de cada espécie de recurso, isto é, as exigências para que se use certo tipo de processo.

Não se pode exigir a suspensão de eficácia de um acto de recusa pelo órgão em fornecer informação porque essa pretensão é própria do pedido de intimação para prestação de informação. O pedido de suspensão de eficácia e de informação têm condições diversas, mas, para que o TA aja deve observar se estão reunidas as imposições concernentes a constituição do Tribunal e de desenvolvimento válido e regular do processo[1372].

O acto nulo não se torna válido pela passagem do tempo[1373], e por essa via de consideração, quanto mais cedo se retirar da ordem jurídica o acto, é melhor que assim seja quer para o cidadão cujos efeitos do acto se repercutem em sua esfera jurídica, quer para a própria AP, na medida em que o dever de proceder de acordo com a lei não se compadece com a existência e preservação de actos ilegais[1374] em geral, e nulos de forma especial, em razão da gravidade[1375] do vício constante no acto.

[1371] **GAJARDONI**, Fernando da Fonseca, e **ZUFELATO**, Camilo, Processo Civil, 4.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Juspodivm, 2015, página 25.
[1372] **MARINONI, Luiz Guilherme**, *et all*, Novo Código de Processo Civil Comentado, 3.ª Edição Revista, actualizada e ampliada, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2017, página 483.
[1373] **CONSTANTINO, Gilberto Bogaio**, Lições Elementares de Teoria Geral do Direito Civil, Escolar Editora, 2021, página 256.
[1374] **MELLO, Celso António Bandeira de**, Curso de Direito Administrativo, 26.ª Edição, Revista e actualizada até a Emenda Constitucional 57, de 18.12.2008, Malheiros Editores, São Paulo, 2009, página 469.
[1375] **SOUSA, Domingos Pereira de**, Introdução ao Direito, 2.ª Edição, Quid Juris, Sociedade Editora, 2021, página 142.

5. Conclusão

Com lastro na doutrina expendida por Diogo Freitas do Amaral, fica claro que a suspensão judicial de eficácia do acto administrativo consubstancia manifestação do direito fundamental de acesso à justiça sendo certo que segundo Lourivaldo da Conceição[1376] "é um dos mais essenciais direitos fundamentais pois que de sua efectividade depende a efectividade dos outros direitos básicos, principalmente no que se refere aos pobres."

Levando em conta que se trata de prerrogativa essencial do indivíduo numa comunidade politicamente organizada e que esta é orientada para a protecção dos direitos humanos, faz todo o sentido que nas circunstâncias em que seja evidente a nulidade do acto, o TA decida desde logo do mérito da causa e concomitantemente expurgue o acto nulo do ordenamento vigente. Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha[1377] defendem que a suspensão de eficácia de actos nulos justifica-se visto que sobre estes incide aparente produção de efeitos jurídicos.

O efeito legal da implementação do acto eivado em sua estrutura de defeito conducente à nulidade é tudo menos aparente, trata-se de concretizações no plano efectivo da vida do cidadão abrangido pela resolução inválida, aliás, daria provas de pouco realismo quem defendesse o contrário, pois o acto é executado e com isso a esfera do destinatário é afectada.

O que sucede é a destruição das realizações com eficácia retroactiva, mas mesmo aí não será possível uma reposição integral do acontecido, será sempre uma reconstituição parcial isso porque os efeitos que o indivíduo sentiu em sua pele na época em que perdurou o resultado efectivo, não há como suprir e é em atenção a esse detalhe que o legislador consagrou actualmente a possibilidade de formular o pedido de declaração de nulidade em cumulação com a solicitação de indemnização pelos prejuízos de índole moral, psicológica e emocional.

Entendamo-nos: enunciar que os efeitos são aparentes não corresponde de modo algum ao que efectivamente dá-se na vida quotidiana, e aqui precisamente vale assinalar que o legislador estabelece que nos casos de procedência do recurso contencioso, o Estado ou instituição pública que tiver decaído no processo judicial

[1376] **CONCEIÇÃO**, **Lourivaldo da**, Curso de Direitos Fundamentais, Campina Grande, EDUEPB, 2016, página 481.
[1377] **ALMEIDA, Mário Aroso de,** e **CADILHA, Carlos Alberto Fernandes**, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 2.ª Edição Revista, Almedina, 2007, página 659.

possui obrigação de reintegrar imediatamente o funcionário e efectuar o pagamento dos vencimentos em atraso, contados desde à data da prática do acto retirado da ordem jurídica por decisão judicial[1378].

Isso prova inequivocamente que o acto nulo produz efeitos a partir da época em que foi produzido e em vista dessa compreensão, jamais repugna tirar a ilação de contrariamente ao instituído em lei, o acto origina consequências para o cidadão, as quais ulteriormente serão destruídas.

A ideia principal subjacente a tese propugnada por nós encontra respaldo no n.º 1 do artigo 56 da LF que consigna a vinculação directa aos entes públicos dos direitos fundamentais, isto significa entre outras coisas, que para o poder judiciário na determinação do sentido e alcance do teor normativo, deve agir preferindo a acepção que melhor satisfaça o direito objecto de litígio, por conseguinte, havendo elementos bastantes para aferir a nulidade do acto e tal averiguação revelar-se de extrema utilidade para solução atempada do caso, julgamos não estar afastados da verdade, se dissermos que em tais situações, o mais curial é decretar desde logo a nulidade.

Ainda que se esteja perante uma providência cautelar de suspensão judicial de eficácia do acto e dessa forma há protecção imediata bem como salutar para o cidadão que olha assim os seus direitos acautelados desde logo, o que representa uma mais-valia para a justiça.

O Estado-administração também sai vencedor com esta maneira de ver as coisas, porquanto, a decretação jurisdiional de nulidade *ex ante* afasta do mundo jurídico um acto inválido que obrigaria a ressarcir o lesado por um período longo que efectivamente não esteve trabalhando, o que vai em contramão ao que se quer com o princípio da eficiência[1379],que defende a obtenção do máximo benefício ao menor custo e uso racional dos dinheiros públicos.

Como José dos Santos Carvalho Filho[1380] refere:

> "O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional. Há vários aspectos a serem considerados dentro do princípio, como a produtividade e economicidade, qualidade, celeridade e presteza e

[1378] N.º 3 do artigo 125 do EGFAE.
[1379] Alínea d), do artigo 5 da Lei n.º 14/2020, de 23 de Dezembro
[1380] **CARVALHO FILHO, José Dos Santos**, Manual de Direito Administrativo, Revista, ampliada e actualizada até 31.12.2014, 28.ª Edição, São Paulo, Editora Atlas S.A, 2015, página 31.

> desburocratização e flexibilização, como acentua estudioso sobre o assunto."

Na situação descrita, vê-se bem que o princípio da eficiência é violado pelos pagamentos remuneratórios retroactivos (ainda que a obrigação de pagar decorra de uma determinação judicial e de lei), por virtude do funcionário perceber salários sem que efectivamente tenha prestado qualquer actividade em prol da AP, constitui, em bom rigor, uma perda para os cofres públicos.

Convicção reforçada pelo próprio regime que o legislador consagra para a nulidade, que obedece a regra de improdutividade jurídica *ab ovo*.

De tudo o que permanece dito, há razões justificáveis à luz dos princípios da economia, celeridade processuais, fundamentação, eficiência, respeito pelos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos para sustentar a tese de conhecimento da nulidade em sede de providência cautelar e que já se afirmou ao longo de nossa dissertação, pelo que de *lege ferenda* entre os artigos 132 a 143 da LPPAC, deveria ser expedida uma norma com o seguinte teor:

> "Quando do processo constem elementos que permitam certificar a existência de vício gerador de nulidade, o juiz pode, a título oficioso ou mediante requerimento das partes ou do MP, cumulativamente a decretação de suspensão jurisdicional de eficácia do acto impugnado, declarar a nulidade do acto."

Se nos é permitido efectuar uma comparação, Portugal[1381] já avançou nesse sentido e inclinamo-nos em credenciar que Moçambique devia adoptar idêntico posicionamento uma vez que trata-se de uma orientação voltada para maior tutela dos direitos básicos das pessoas.

Lembrando que ficam excluídas dessa abordagem os casos de nulidade por ausência de elementos constitutivos essenciais por falta de consenso doutrinário e jurisprudencial sobre o que se deva entender por cada um deles.

Trazer à colação o exemplo do direito luso tem um propósito: demonstrar que o mundo jurídico está mudando em benefício de uma tutela jurisdicional célere e vão seria ignorarmos tal mudança e as suas inevitáveis consequências[1382] para uma melhor protecção dos direitos, garantias e liberdades fundamentais do cidadão no

---

[1381] **CAUPERS, João,** e **RAPOSO, João,** A Nova Justiça Administrativa, Âncora Editora, 2002, página 76.

[1382] **AMARAL, João Bosco Mota**, *et all*, Século XXI, Perspectivas, Editorial Presença, Lisboa, 2004, página 168.

relacionamento com os órgãos e instituições públicas, munidas de poder soberano que as coloca em posição de supremacia perante o cidadão.

Torna-se imprescindível a comparação com outras ordens jurídicas para bem se alcançar que a nossa teorização não se restringe ao campo da abstracção[1383], é ancorada em situações jurídicas existentes noutros quadrantes e que demonstram a eficiência de uma justiça orientada para maior busca de resultados.

A jurisdição administrativa é especializada, isto significa que os juízes nela integrados detêm um privilegiado conhecimento das diversas valências do direito administrativo[1384], portanto, são em tese, devidamente habilitados para conhecer do regime jurídico da nulidade em voga e proferir decisão de mérito com a necessária fundamentação.

Ficam apartados de nosso estudo, os actos administrativos juridicamente inexistentes muito por culpa da falta de uma doutrina sólida a respeito e colocação pelo legislador dessa espécie de actos de forma autónoma porquanto limitou-se em discipliná-los a par dos actos nulos, sem consagrar uma classe específica dos mesmos, o que jamais de adequa para efeitos do que aqui se pretende.

A nulidade sujeita a decretação judicial célere é aquela que não desencadeia dúvidas em razão da sua cominação expressa em lei, *v.g.,* nos casos em que o decisor pronuncia-se de modo diverso do parecer, sem fundamentar, a lei fulmina com a sanção de nulidade[1385].

Assim sucederia se o instrutor do processo disciplinar propusesse a pena de despromoção ao infractor e a autoridade competente decidisse pela demissão sem apresentar os motivos subjacentes a resolução contrária a do proponente.

Outra situação que julgamos ser profícua para o que se defende é o vício de incompetência ainda no âmbito do processo disciplinar, a lei fixa a competência para decidir tomando em consideração a gravidade da infracção funcional, dessa forma, quanto maior for o prejuízo para o funcionalismo público, a sanção a aplicar de igual modo, deve ser pesada.

Assim, se o funcionário desviar bens ou fundos do Estado, a pena que sobre ele impende é de expulsão cuja competência de aplicação acha-se outorgada aos

---

[1383] **LEJEUNE, Christophe**, Manual de Análise Qualitativa, Analisar sem contar nem classificar, Edições Piaget, 2011, página 133.
[1384] **FONSECA, Isabel Celeste M.,** Direito Administrativo Sancionatório, Um problema e muitos desafios, Almedina, 2022, página 293.
[1385] Alínea b), do n.º 2 do artigo 129 da LFVAP.

órgãos com poder funcional para nomear os funcionários[1386], pelo que esta medida não pode ser aplicada por órgão que não detenha aquela prerrogativa, de onde se segue o afirmar que nas situações de defeito de competência em razão da matéria patente no acto, resulta claro que se trata de caso determinante de nulidade[1387].

Este constitui mais um caso gerador de nulidade que não suscita dúvidas, podendo imediatamente ser decretada a nulidade e isso atendendo, em especial, a circunstância de que o acto nulo não se convalesce pelo decurso do tempo.

A jurisprudência do TA não tem sido coerente embora propenda naturalmente em adoptar a posição de que o requisito atinente aos fortes indícios de ilegalidade do recurso cinge-se aos pressupostos processuais, vezes há, em que efectua uma breve análise jurídica. No Processo n.º 06/2019 – 1ª concluiu que o ajuste celebrado entre as partes é válido[1388] e no Processo n.º 40/2006 – 1ª, constatou existir uma série de irregularidades e ilegalidades na conduta do impetrante demonstrada pelo requerido que indiciavam ser a atitude daquele juridicamente censurável, e por via disso, a pretensão dificilmente teria condições de prosperar[1389].

Estas reflexões não se situam no plano dos pressupostos, mas sim, do mérito da causa, pelo que se pode apreciar que o TA já vem há muito ensaiando caminhos fecundos de interpretação (conquanto sejam no sentido de indeferimento), o que demonstra ser viável abrir novas sendas na área das providências cautelares mais conformes à actual compreensão dos valores fundamentais[1390] logo, abraçar uma técnica processual idónea para assegurar a tutela efectiva, no plano jurisdicional, dos direitos, garantias e liberdades básicas do cidadão, é a melhor forma de medir a coerência entre os valores essenciais da ordem e a acção dos órgãos públicos[1391].

[1386] N.º 4 do artigo 142 do EGFAE.
[1387] N.º 1 do artigo 35 da LPPAC.
[1388] Acórdão n.º 44/2020, de 23 de Junho.
[1389] Acórdão n.º 53/2006, de 6 de Junho.
[1390] **GARCIA, Maria da Glória F.P.D.**, Do Conselho de Estado ao actual Supremo Tribunal Administrativo, Lisboa, 2005, página 130.
[1391] **CARLIN, John**, O Sorriso de Mandela, Um Retrato Íntimo, Editorial Presença, 2013, página 149.

5.1. SUGESTÕES DO ESTUDO

1. Como se observou, de tudo quanto se expôs, impõe-se abordar em nossa ordem jurídica, de forma inédita, o instituto da providência cautelar de suspensão judicial de eficácia do acto nulo. A paralisação temporária e sua natureza, fundamentalmente conservatória, devem, à luz da doutrina aqui expendida, passar por transformação que lhe irá conferir nova roupagem deixando de consistir numa espécie de sentinela avançada do direito pleiteado para ser um acto constitutivo de direito de cunho final, por conseguinte, definitivo quando no imbróglio submetido ao crivo do judiciário para deliberação seja passível de cognição exauriente face aos elementos probatórios que hajam sido trazidos aos autos, e assim se enfrenta as questões circunstanciais do processo com maior adequação a realidade fáctica, afastando-se do paradigma tradicional interpretativo das normas de Direito Administrativo, traduzido na prática, pela subsunção acrítica, sacerdotal e impeditiva de actuação progressiva[1392].

2. Com interesse ainda para a temática em análise, cabe referir, que o conforto (entendido aqui como manutenção do padrão de agir) pode ser um embusteiro que nos atrai com uma falsa sensação de segurança e nos deixa entalados no velho lugar de sempre[1393].

3. Desde logo, o exercício de transformação legal enquanto não for positivamente consagrado em atenção ao que aqui se defende, há que indagar se à luz do quadro jurídico vigente se mostra viável. De imediato surge a questão: admite o legislador que uma providência cautelar em sede do contencioso administrativo é susceptível de convolação em recurso principal?

4. Ao estabelecer o regime aplicável a intimação a órgão administrativo, a particular ou a concessionário para adoptar ou abster-se de determinada conduta, admite o legiferante que no ordenamento jurídico pátrio, a transfiguração desta providência cautelar em acto jurisdicional principal e assim estatui com uma regulamentação

[1392] **ALMEIDA, Mário Aroso de,** O princípio da razoabilidade como parâmetro de actuação e controlo da Administração Pública, 2.ª Edição Revista, Almedina, 2022, página 18.
[1393] **TRUMP, Donald J.,** e **MELVER, Meredith**, Subir na vida, Tradução de Ana Saldanha, Editorial Presença, 2007, página 80.

bastante generosa, pois, é lícito ao relator em "qualquer fase do processo, determinar que passem a seguir-se os termos do recurso contencioso de actos administrativos, mantendo-se a natureza urgente do processo[1394]".

5. A ideia fulcral aqui propugnada não se situa apenas no domínio da trivialidade ou vacuidade, trata-se sim, e em boa lógica jurídica, de estender a aplicabilidade de um regime plasmado no Capítulo das providências cautelares, a suspensão de eficácia do acto, imperando razões de certeza e segurança jurídica para alargar o âmbito de incidência do preceito citado, fazendo assim coro aos ideais de Baptista Machado quando afirma, com a proficiência que lhe é reconhecida, acerca do tópico: "sempre que seja possível resolver um problema dentro de quadros jurídicos mais precisos e rigorosos, é metodologicamente incorrecto recorrer a quadros de reflexão de contornos fluídos[1395]".

6.Levando em conta que a denominação *meios processuais acessórios* propicia interpretações destoantes ao verdadeiro propósito do legislador, o ideal perante tal cenário, é que o legislador faça nomeação dos procedimentos em atenção a boa técnica legislativa de eleição precisa da terminologia adequada para cada situação jurídica em lei prevista, evitando dessa forma, instigar debates sobre uma questão que ressalta a vista qual a compreensão pertinente e aqui não se pode perder de vista que a exegese literal ainda prevalecente na concepção de diversos cultores de direito, ao invés de constituir um ponto de consenso, pode constituir uma fonte de divergência escusada e contrária aos ditames da justiça, farol orientador da ordem vigente.

7. A propósito, observou Barbosa Rodrigues, com muita agudeza, ser a justiça o valor supremo do Direito[1396] e que se quer célere, intento precípuo de nossa tese.

8. Seria, assim, de todo o interesse que o legislador iniciasse o labor para adopção de uma técnica processual idónea a proporcionar celeridade na actuação judicial por instituir um Capítulo denominado *providências cautelares* ao invés da formulação

[1394] N.º 5 do artigo 145 da LPPAC.
[1395] **MACHADO**, **João Baptista,** Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador, 19.ª Reimpressão, 2011, página 199.
[1396] **RODRIGUES, L. Barbosa**, Introdução ao Direito Interno e Internacional, 3.ª Edição, *QuidJuris,* Sociedade Editora, 2018, página 26.

presente onde restou consignado *meios processuais acessórios*. Assim, resultaria evidente, com clareza solar para qualquer intérprete estarmos em presença de real procedimento urgente na medida em que actualmente somente se chega a tal ilação mediante conspecto das múltiplas decisões do TA onde se afirma categoricamente que a suspensão de eficácia é uma providência cautelar.

9. Porém, *de lege ferenda*, o desempenho do legislador não se reduziria apenas a alteração terminológica, pois, impõe-se igualmente a criação de um regime comum aplicável a todas providências cautelares existentes no Contencioso Administrativo e aí poder-se-ia pôr de modo inequívoco a possibilidade de convolação de qualquer processo urgente quando os interesses envolvidos na lide demonstrassem ser adequado à justiça material uma deliberação meritória em substituição de uma resolução provisória.

10. Esta é a técnica empregue pelo legislador português[1397].

11. Apesar de Moçambique ser um Estado soberano[1398] e ter autonomia para criar leis e estabelecer institutos de acordo com o nível de evolução política, histórico, económico e social em que se encontra, tal situação não obsta buscar inspiração em modelos existentes noutros quadrantes do mundo se se revelar ser mais eficiente e eficaz aos desígnios do princípio estruturante da tutela jurisdicional efectiva que assenta, sobretudo, no direito precípuo de o cidadão obter uma decisão judicial com força de caso julgado, e isso dentro de um prazo razoável, quando as circunstâncias do caso em investigação pelo TA tiverem condições para expedição de uma decisão final que atenda na plenitude os interesses dissonantes dos litigantes.

12. Emprestar-se-ia maior valor jurídico a suspensão de eficácia do acto se usasse a lei um critério uniforme para os processos urgentes na jurisdição administrativa, pois não adopta uma regulamentação homogénea para os procedimentos cautelares na exacta medida em que no processo fiscal[1399] e aduaneiro[1400], admite-se a figura de julgador singular para decidir tal espécie de processos, atendendo a necessidade de

[1397] **ALMEIDA, Mário Aroso de,** e **CADILHA, Carlos Alberto Fernandes**, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 5.ª Edição Revista, Almedina, 2022, páginas 958 a 982.
[1398] Artigo 1 da CRM.
[1399] Alínea b), do n.º 1 do artigo 17 da Lei n.º 9/2018, de 27 de Agosto.
[1400] Alínea b), do artigo 17 da Lei n.º 4/2018, de 9 de Julho.

celeridade, porém, disciplina idêntica não consta do contencioso administrativo, o que se revelaria mais consentâneo ao regime das providências porque pode dar-se o caso de impossibilidade de constituição do quórum[1401] em razão da ausência dos magistrados por diversas razões, *v.g.*, participação em acção de formação, doença, ou então morte, o que perpetua o caso de infortúnio do impetrante.

12. É verdade que em tributo ao princípio da continuidade da prestação do serviço público[1402], cabe ao órgão responsável pela gestão e disciplina dos juízes tratar de arranjar uma solução *ad-hoc*, porém, enquanto decorre tal expediente, a decisão fica pendente.

13. A sistematização adoptada pelo legislador não nos parece a mais curial, visto que institui no início, os requisitos da suspensão de eficácia do acto e de seguida, trata de reger a situação do acto já executado.

14. Ao nosso olhar, a regulamentação deveria incidir, em primeira linha, sobre os requisitos, momento e forma do pedido, conteúdo da PI e respectivas exigências, exercício do contraditório, réplica, se o demandado apresentar factos impeditivos do direito pelejado, decisão e seu regime, e somente após esta regulamentação mais adequada a marcha do processo judicial é que deveria reger acerca das situações excepcionais, como do acto exaurido pois este admite duas modalidades básicas: esgotamento de seus resultados parcial e total, sendo certo que no primeiro tipo, é perfeitamente compreensível a possibilidade legal de se solicitar a paralisação das concretizações da actuação administrativa, no segundo, é por demais evidente a inviabilidade de sustação das consequências do acto, porquanto, já se exauriu por completo a consequência desejada com a realização da actividade em concreto.

15. Um regime jurídico desenhado com a arquitectura aqui apresentada, não deve, de modo algum, cercear direitos dos intervenientes processuais, permitindo ao juiz ter uma visão abrangente do cenário, o que confere legitimidade a decisão. Assim, o impetrante deve apresentar na PI tudo quanto julgar necessário para que se possa avaliar com a devida exaustão, em juízo perfunctório, a existência de uma séria

[1401] N.º 2 do artigo 46 da LOJA.
[1402] Artigo 15 da LBOFAP.

probabilidade de provimento do pedido principal e igual ónus impende sobre a autoridade pública, a qual parte em vantagem nesse aspecto, porquanto, a actuação administrativa é formal, o que permite ter uma ideia clara, precisa e suficiente das razões por detrás da decisão proferida pelo órgão.

16. É ainda justificável uma decisão plena e eficaz em sede cautelar à luz da teleologia que informa o princípio basilar da igualdade vez que em se tratando de processo instaurado por iniciativa do MP não há obrigação de mais tramitação, bastam somente a inicial e a contestação para se proferir uma decisão de mérito, portanto, se o MP procede como parte e nessa situação dispensa-se os vistos legais, não obsta extrair a conclusão de que pertence a semelhante universo de relevância, o interesse do particular em accionar o judiciário e fornece a razoabilidade enquanto farol orientador das irradiações da igualdade, justificativa bastante, ao nosso observar, para que se possibilite aceitar legitimamente que o âmbito de eficácia da paridade abrange também o procedimento cautelar desencadeado por impulso do cidadão[1403].

17. Conforme se alcança da exposição precedente, o pórtico da igualdade sustenta a tese de celeridade processual para o cidadão e não só: justifica também que se dê a decisão mediante acto da lavra do juiz singular sem necessidade de preencher o quórum amiúde exigido para que o pronunciamento do TAP seja válido como sobrou asseverado em números anteriores. E permite ainda, ao nosso ver, que o regime de decretação jurisdicional da nulidade de qualquer acto jurídico inquinado de vício determinante de nulidade seja apreciado por todo Tribunal que tiver existência legal em Moçambique.

18. Assim, considerando que a igualdade permite apreciar o direito como um todo orgânico e não compartimento estanque, seria plenamente aceitável que num processo civil, quando o impetrante solicitasse uma certa providência com escopo de ver acautelado o seu direito de propriedade, se se constatasse em face dos elementos havidos nos autos que a parte contrária obteve o imóvel sem que o vendedor tivesse legitimidade para tanto, o que dita a nulidade por força do previsto no artigo 892 do

[1403]**ALMEIDA, Mário Aroso de**, Teoria Geral do Direito Administrativo, 10.ª Edição, Revista e ampliada, Almedina, 2022, páginas 151 e 152.

CC, o julgador poderia decretar desde logo, a nulidade da venda e em outros processos, são notáveis os casos geradores de nulidade evidente que se amoldam a doutrina aqui expendida, *v.g.*, discussão da propriedade sobre a terra entre dois particulares, não há como proceder essa demanda pois apenas o Estado é proprietário da terra em Moçambique[1404], a contratação em regime de prestação de serviço de indivíduo para trabalhar numa empresa quando tal tipo de actividade corresponde a tarefas incluídas no quadro funcional permanente da empresa[1405]; e poderíamos continuar elencando uma série de casos onde a situação jurídica em concreto é nula e se se empregar a providência para evitar danos irreparáveis, o juiz pode imediatamente decretar a nulidade, poupando labor, tempo e recursos, agindo em consonância com a dimensão formal e o interesse prático do processo[1406], de modo a que não se deixe de realçar o impacto benéfico dessa forma de actuação na vida dos impetrantes[1407].

Eis então sinteticamente as propostas de nosso estudo:

a) Em homenagem ao princípio da segurança jurídica que se coloque uma norma consagrando expressamente a possibilidade de convolação duma providência cautelar em acção principal em se tratando de suspensão de eficácia de um acto nulo quando dos elementos carreados aos autos, seja possível aferir a nulidade de forma taxativa e inequívoca e não se coadune a urgência patente na circunstância com uma tutela preventiva em sentido técnico jurídico restrito;

b) Haja estabelecimento de um capítulo respeitante as providências onde se cria o regime geral aplicável à todas elas, qual seja, o fundado receio de ocorrer a perda irremediável do direito que se visa acautelar assim como a probabilidade séria de existência do direito;

c) Tal como resulta de lei para os Tribunais fiscais e aduaneiros, que seja outorgada competência aos relatores para decretarem judicialmente por

[1404] N.º 1 do artigo 109 da CRM.
[1405] N.º 2 do artigo 20 da Lei n.º 23/2007, de 1 de Agosto.
[1406] **MAQUIAVEL, Nicolau**, O príncipe, 7.ª Edição, Tradução de Maria Jorge Vilar de Figueiredo, Editorial Presença, 2008, página 145.
[1407] **REIDY, Jamie**, O amor é o melhor remédio, Editorial Presença, Lisboa, 2011, página 51.

meio de sentença, as providências cautelares, dando assim um modelo de actuação mais consentâneo aos imperativos da economia processual e tutela jurisdicional efectiva, porquanto, o modelo colegial representa uma forma de actuação que emperra a celeridade processual;

d) Se consigne a possibilidade, à luz dos valores prestigiados pelo princípio da igualdade, de estender o regime de decretação judicial de nulidade em sede cautelar aos demais processos existentes em Moçambique;

e) Que se proceda a alteração da designação actualmente empregue de meios processuais acessórios, porquanto, não se compaginam com a real natureza das providências, tal denominação é fonte geradora de dissídios na interpretação de sua função que se pretende mais robusta e salutar para os direitos fundamentais do cidadão;

f) Transponha-se a norma do artigo 4 do Código de Conduta do Funcionário e Agente do Estado, aprovado pela Resolução n.º 15/2018, de 24 de Maio, para a LPPAC, tornando assim, mais **claro, preciso** e **suficiente** que a prerrogativa de actuar conforme *um juiz social e não juiz Pilatos*, é um dever jurídico expressamente consignado;

g) Se determine que a prerrogativa de decretar a nulidade em sede cautelar, tem natureza excepcional e somente admite-se quando seja evidente o vício e não se postergue as etapas indispensáveis de um processo justo, nomeadamente, impulso mediante submissão da petição inicial, garanta-se o direito fundamental ao contraditório, a deliberação seja devidamente fundamentada factual e juridicamente, sem preterir o papel do Ministério Público como fiscal da legalidade, criando-se uma fase em que intervém no processo, e salvaguardar-se sempre o direito ao recurso jurisdicional;

h) Este regime iria contribuir decisivamente para incremento da celeridade processual e reduziria, em grande medida, a principal doença que afecta o sector judiciário: a morosidade processual.

6. Referências Bibliográficas

I. Os Documentos Legislativos

República de Moçambique**,** Constituição da República de Moçambique (2004), que inclui a Lei de Revisão Pontual da Constituição (Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho, publicado no Boletim da República, 1.ª Série – n.º 115, 2.º Suplemento, de 12 de Junho de 2018;

_____, Código Civil (CC), o Código Civil de 1966, aprovado como Código Civil português, pelo Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de Novembro de 1966, Diário do Governo, n.º 274, 1ª Série, e extensivas as províncias ultramarinas pela Portaria n.º 22 869, de 4 de Setembro de 1967;

_____, Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro, BR n.º 200, 1ª Série, que estabelece os termos em que se opera a constituição, exercício, modificação, transmissão e extinção do direito de uso e aproveitamento de terra;

_____, Lei n.º 15/99, de 1 de Novembro, BR n.º 26, 1ª Série, regula o estabelecimento e o exercício da actividade das instituições de crédito e das sociedades financeiras;

_____, Diploma Ministerial n.º 61/2000, de 5 de Julho, BR n.º 21, 1ª Série, aprovado o Regulamento de Concursos nas Carreiras de Regime Geral e Especial da Área Comum do Aparelho do Estado;

_____, Lei n.º 9/2001, de 7 de Julho, BR n.º 27, 1ª Série, aprova a Lei do Processo Administrativo Contencioso e revoga as disposições da Reforma Administrativa Ultramarina (R.A.U.), contidas no Decreto-Lei n.º 23 229, de 15 de Novembro de 1933, na parte respeitante ao contencioso administrativo, bem como toda a legislação contrária às normas desta Lei;

_____, Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro, BR n.º 41, 1ª Série, aprova as Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública e revoga o Decreto n.º 36/89, de 27 de Novembro;

_____, Lei n.º 15/2002, de 26 de Junho, BR n.º 26, 1ª Série, estabelece os princípios de organização do sistema tributário da República de Moçambique, define as garantias e obrigações do contribuinte e da administração tributária, determina os procedimentos básicos de liquidação e cobrança de impostos e institui o regime geral das infracções tributárias;

_____, Decreto n.º 26/2004, de 20 de Agosto, BR n.º 33, 1ª Série, aprova o Regulamento Ambiental para actividade mineira;

_____, Lei n.º 2/2006, de 22 de Março, BR n.º 12, 1ª Série, estabelece os princípios e normas gerais do ordenamento jurídico tributário moçambicano e aplica-se a todos os tributos nacionais e autárquicos;

_____, Decreto n.º 21/2006, de 29 de Junho, Cria o Fundo de Desenvolvimento Agrário, BR n.º 26, 1ª Série, abreviadamente designado por FDA, e aprova o respectivo Estatuto Orgânico;

_____, Decreto-Lei n.º 4/2006, de 23 de Agosto, BR n.º 34, 1ª Série, aprova as alterações ao Código de Notariado;

_____, Lei n.º 23/2007, de 1 de Agosto, BR n.º 31, 1ª Série, Aprova a Lei do Trabalho e revoga a Lei n.º 8/98, de 20 de Julho;

_____, Decreto n.º 53/2008, de 30 de Dezembro, BR n.º 52, 1ª Série, Regulamento de Construção e Manutenção dos dispositivos Técnicos de Acessibilidade, Circulação e Utilização dos Sistemas,Serviços e Lugares Públicos à Pessoas com Deficiência Física ou de Mobilidade condicionada;

_____, Lei n.º 7/2009, de 11 de Março,R n.º 10, 1ª Série, aprova o Estatuto dos Magistrados Judiciais, e revoga a Lei n.º 10/91, de 30 de Julho;

_____, Lei n.º 14/2009, de 17 de Março, BR n.º 10, 1ª Série, aprova o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, e revoga o Decreto n.º 14/87, de 20 de Maio;

_____, Decreto-Lei n.º 1/2009, de 24 de Abril, BR n.º 16, 1ª Série, aprova alterações ao Código de Processo Civil;

_____, Decreto n.º 62/2009, de 8 de Setembro, BR n.º 10, 1ª Série, aprova o Regulamento do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (REGFAE);

_____, Decreto n.º 27/2010, de 12 de Agosto,BR n.º 32, 1ª Série, aprova o Regulamento de Previdência Social dos Funcionários e Agentes do Estado;

_____, Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto, BR n.º 32, 1ª Série, Regula a formação da vontade da Administração Pública, estabelece as normas de defesa dos direitos e interesses dos particulares, e revoga a Reforma Administrativa Ultramarina (RAU) e o Decreto-Lei n.º 23229, de 15 de Novembro de 1933;

_____, Lei n.º 7/2012, de 8 de Fevereiro, BR n.º 6, 1ª Série, aprova a Lei de Base da Organização e Funcionamento da Administração Pública;

_____, Lei n.º 15/2012, de 14 de Agosto, BR n.º 32, 1ª Série, estabelece mecanismos de protecção dos direitos e interesses das vítimas, denunciantes, testemunhas, declarantes ou peritos em processo penal e cria o Gabinete Central de Protecção à Vítima;

_____, Lei n.º 16/2012, de 14 de Agosto, BR n.º 32, 1ª Série, aprova a Lei da Probidade Pública;

_____,Decreto n.º 17/2013, de 26 de Abril, BR n.º 34, 1ª Série, aprova o Regulamento do Regime Jurídico do Condomínio;

_____, Lei n.º 7/2014, de 28 de Fevereiro, BR n.º 18, 1ª Série, regula os procedimentos atinentes ao processo administrativo contencioso, revoga a Lei n.º 9/2001, de 7 de Julho, e os artigos 106 e 107 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro;

_____, Lei n.º 20/2014, de 18 de Agosto, BR n.º 66, 1ª Série, aprova a Lei de Minas;

_____, Lei n.º 21/2014, de 18 de Agosto, BR n.º 66, 1ª Série, aprova a Lei de Petróleos;

_____, Lei n.º 34/2014, de 31 de Dezembro, BR n.º 105, 1ª Série, Lei do Direito à informação;

_____, Decreto n.º 84/2014, de 31 de Dezembro, BR n.º 105, 1ª Série, aprova o Regulamento Disciplinar da Polícia da República de Moçambique;

_____, Lei n.º 7/2015, de 6 de Outubro, BR n.º 79, 1ª Série, Altera e republica a Lei n.º 44/2013, de 1 de Novembro, que aprova a Lei Orgânica da Jurisdição Administrativa;

_____, Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro, BR n.º 79, 1ª Série, Altera e republica a Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, que aprova a Lei da Organização, Funcionamento e Processo da Secção de Contas Públicas do Tribunal Administrativo;

_____, Decreto n.º 5/2016, de 8 de Março, BR n.º 28, 1ª Série, aprova o Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado e revoga o Decreto n.º 15/2010, de 24 de Maio;

_____, Lei n.º 10/2017, de 1 de Agosto, BR n.º 119, 1ª Série, aprova o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, abreviadamente designado por EGFAE;

_____, Decreto n.º 5/2018, de 26 de Fevereiro, BR n.º 40, 1ª Série, aprova o Regulamento do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado;

_____, Decreto n.º 30/2018, de 22 de Maio, BR n.º 100, 1ª Série, aprova o Regulamento de Carreiras e Remuneração;

_____, Lei n.º 3/2018, de 19 de Junho, BR n.º 120, 1ª Série, estabelece os princípios e regras aplicáveis ao sector empresarial do Estado;

_____, Lei n.º 4/2018, de 9 de Julho, BR n.º 133, 1ª Série, define a organização, composição, funcionamento e competências dos Tribunais Aduaneiros e revoga a Lei n.º 10/2001, de 7 de Julho;

_____, Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto, BR n.º 152, 1ª Série, altera a Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, que estabelece o quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias locais;

_____, Lei n.º 9/2018, de 27 de Agosto, BR n.º 168, 1ª Série, define a organização, composição, funcionamento e competências dos Tribunais Fiscais e revoga a Lei n.º 2/2004, de 21 de Janeiro;

_____, Lei n.º 22/2019, de 11 de Dezembro, BR n.º 239, Lei da Família e revoga a Lei n.º 10/2004, de 25 de Agosto;

_____, Lei n.º 24/2019, de 24 de Dezembro, BR n.º 248, 1ª Série, Lei de Revisão do Código Penal e revoga o artigo 2 do Decreto-Lei n.º 182/74, de 2 de Maio e o Código Penal aprovado pela Lei n.º 35/2014 de 31 de Dezembro;

_____, Lei n.º 14/2020, de 23 de Dezembro, BR n.º 246, 1ª Série, Estabelece os princípios e normas de organização e funcionamento do sistema de administração financeira do Estado, abreviadamente designado por SISTAFE;

_____, Diploma Ministerial n.º 16/2021, de 1 de Fevereiro, BR n.º 21, 1ª Série, aprova o Estatuto Orgânico do Serviço Provincial de Assuntos Sociais;

_____, Lei n.º 1/2022, de 12 de Janeiro, BR n.º 8, 1ª Série, aprova a Lei Orgânica do Ministério Público e o Estatuto dos Magistrados do Ministério Público e revoga a Lei n.º 4/2017, de 18 de Janeiro;

_____, Lei n.º 4/2022, de 11 de Fevereiro, BR n.º 29, 1ª Série, Aprova o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, abreviadamente designado por EGFAE e revoga a Lei n.º 10/2017, de 1 de Agosto;

_____,Decreto n.º 28/2022, de 17 de Junho, BR n.º 116, 1ª Série,aprovar o Regulamento do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado;

_____, Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro, BR n.º 252, 1ª Série, Aprova o Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado e revoga o Decreto n.º 5/2016, de 8 de Março; o Decreto n.º 71/2020, de 13 de Agosto; o Decreto n.º 53/2021, de 29 de Julho; e o Decreto n.º 89/2021, de 29 de Outubro.

II. Jurisprudência

II.I. Conselho Constitucional de Moçambique

1. Acórdão n.º 8 /CC/2015 de 24 de Setembro, Atinente a reclamação contenciosa, proveniente do Tribunal Fiscal da Província de Maputo, sobre as normas contidas no artigo 7 da Lei n.º 2/2004, de 21 de Janeiro e no artigo 52 da Lei n.º 2/2006, de 22 de Março;

2. _____, N.º 01/CC/2016, de 5 de Maio, Atinente ao pedido de declaração de inconstitucionalidade superveniente da norma constante do n.º 1 do artigo 27 da Lei n.º 9/2001, de 7 de Julho, solicitado pelo Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo (TACM);

3. _____, N.º 06/CC/2016, de 23 de Novembro, Referente ao Pedido de inconstitucionalidade da norma do n.º 1 do artigo 33 da Lei n.º 7/2014, de 28 de Fevereiro (Lei que regula os procedimentos atinentes ao processo administrativo contencioso requerido pelo digníssimo Provedor de Justiça.

II.II. Tribunal Constitucional de Portugal

1. Acórdão n.º 256/2020, 29 de Abril, Julga inconstitucional, por violação do artigo 30.º, n.º 4, da Constituição, a norma do artigo 98.º, alínea b), do Decreto-Lei n.º

30/2017, de 22 de Março, correspondente ao Estatuto dos Militares da GNR, segundo a qual cessa definitivamente o vínculo à Guarda o militar que tenha sido condenado na pena acessória de proibição do exercício de função;

2. _____, N.º 748/93, de 23 de Dezembro, declara, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade, por violação do artigo 30.º, n.º 4, da Constituição: as normas constantes da alínea c) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio (Lei Eleitoral do Presidente da República), da alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 14/79, de 16 de Maio (Lei Eleitoral para a Assembleia da República), da alínea c) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 267/80, de 8 de Agosto (Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa Regional dos Açores), e da alínea c) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro (Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais), na parte em que estabelecem a incapacidade eleitoral activa dos definitivamente condenados a pena de prisão por crime doloso (ou por crime doloso infamante) enquanto não hajam expiado a respectiva pena.

II.III. Tribunal Administrativo de Moçambique

1. Acórdão n.º 04/2006, de 28 de Fevereiro;

2. _____, N.º 37/2006, de 3 de Maio, pedido de suspensão de eficácia da decisão do Ministro das Obras Públicas e Habitação, remetido por Daniel Miguel Ângelo Clemente, solicitação provida em virtude de assentar no prejuízo à um direito fundamental (habitação);

3. _____, N.º 41/2006, de 9 de Maio, pedido de suspensão de eficácia da decisão do Presidente do Conselho Municipal da Cidade de Maputo, remetido por Nora Amaral Santos, solicitação não provida porque a requerente apresentou petição corrigida fora do prazo fixado pelo juiz;

4. _____, N.º 42/2006, de 11 de Maio, pedido de suspensão de eficácia da decisão do Procurador-Geral da República, remetido por Jacinto Hilário Guibundane, solicitação provida por preencher as exigências legalmente fixadas para o deferimento da providência;

5. _____, N.º 59/2006, de 13 de Junho, pedido de suspensão de eficácia da deliberação do Conselho Directivo da Ordem dos Advogados de Moçambique, remetido por Pedro Miguel Banha Vidigal Monteiro, solicitação não

provida porque não se demonstrou a inexistência de grave lesão para o interesse público, vez que a justiça é um bem público, pelo que a qualidade de sua prestação estaria comprometida face a incerteza e insegurança decorrente de uma inscrição irregular de um advogado;

6. _____, N.º 72/2006, de 15 de Agosto, pedido de suspensão de eficácia da decisão do Presidente do Conselho Municipal da Cidade de Maputo, remetido por Albino Venâncio Sitoe, solicitação não provida porque transcorreu o prazo legal de uso de garantias jurisdicionais, o que dita a caducidade do direito de recorrer ao Tribunal;

7. _____, N.º 76/2006, de 15 de Agosto, pedido de suspensão de eficácia da decisão do Governador da Província de Inhambane, remetido por GuinjataBay, Limitada, solicitação provida porque a requerente apresentou lesões passíveis de difícil reparação atendendo a circunstância de que o encerramento de estabelecimento comercial origina lucros cessantes indetermináveis com rigor e envolvem perda de clientela, situação não qualificável numa base de certeza;

8. _____, N.º 01/2014, de 11 de Março, pedido de suspensão de eficácia da decisão do Ministro das Obras Públicas e Habitação, remetido por Cecília Maria de Mendonça Lopes, solicitação não provida porque a matéria em discussão (arrendamento de imóveis) encontra-se legalmente excluído do domínio de cognição do TA conforme estabelece a alínea a), do n.º 1 do artigo 5 da Lei n.º 25/2009, de 28 de Setembro;

9. _____, N.º 85/2014, de 6 de Maio,pedido de suspensão de eficácia da decisão do Director-Geral do Hospital Central de Maputo, remetido por Celeste Hortência Fernando Macassa, solicitação não provida porque o acto de que se recorreu não preenchia os atributos da definitividade e executoriedade e somente preencheria tais requisitos se houvesse lugar a interposição do recurso hierárquico ao Ministro da Saúde, portanto, nos moldes em que se apresentou é irrecorrível;

10. _____, N.º 86/2014, de 6 de Maio, pedido de suspensão de eficácia da decisão do Director-Geral do Hospital Central de Maputo, remetido por Celeste Hortência Fernando Macassa, solicitação não provida porque o acto de que se recorreu não preenchia os atributos da definitividade e executoriedade e somente preencheria tais requisitos se houvesse lugar a interposição do recurso hierárquico ao Ministro da Saúde, portanto, nos moldes em que se apresentou é irrecorrível;

11. _____, N.º 87/2014, de 6 de Maio, pedido de suspensão de eficácia da decisão do Director-Geral do Hospital Central de Maputo, remetido por Marcos Constantino Wamusse, solicitação não provida porque o acto de que se recorreu não preenchia os atributos da definitividade e executoriedade e somente preencheria tais requisitos se houvesse lugar a interposição do recurso hierárquico ao Ministro da Saúde, portanto, nos moldes em que se apresentou é irrecorrível;
12. _____, N.º 89/2014, de 6 de Maio, pedido de suspensão de eficácia da decisão do Director-Geral do Hospital Central de Maputo, remetido por Micail Abdul RachidoJulaya, solicitação não provida porque o acto de que se recorreu não preenchia os atributos da definitividade e executoriedade e somente preencheria tais requisitos se houvesse lugar a interposição do recurso hierárquico ao Ministro da Saúde, portanto, nos moldes em que se apresentou é irrecorrível;
13. _____, N.º 91/2014, de 6 de Maio,pedido de suspensão de eficácia da decisão do Director-Geral do Hospital Central de Maputo, remetido por Hélia Mário Vasco, solicitação não provida porque o acto de que se recorreu não preenchia os atributos da definitividade e executoriedade e somente preencheria tais requisitos se houvesse lugar a interposição do recurso hierárquico ao Ministro da Saúde, portanto, nos moldes em que se apresentou é irrecorrível;
14. _____, N.º 92/2014, de 6 de Maio, pedido de suspensão de eficácia da decisão do Director-Geral do Hospital Central de Maputo, remetido por Anabela Sebastião Mussane, solicitação não provida porque o acto de que se recorreu não preenchia os atributos da definitividade e executoriedade e somente preencheria tais requisitos se houvesse lugar a interposição do recurso hierárquico ao Ministro da Saúde, portanto, nos moldes em que se apresentou é irrecorrível;
15. _____, N.º 29/2015, de 28 de Abril,N.º 91/2014, de 6 de Maio, pedido de suspensão de eficácia da decisão do Ministro dos Transportes e Comunicações, remetido por Maning Nice, Lda., que susta o exercício da actividade da empresa por 3 meses, solicitação não provida porque as infindas irregularidades no desempenho da sua acção, com destaque para acidentes de viação, envolvendo viaturas da empresa provocam graves prejuízos para o Estado, com a perda de vidas humanas, assistência médica e medicamentosa às vítimas e destruição de infra-estruturas, representam perda crítica para o interesse público;
16. _____, N.º 96/2015, de 18 de Agosto, recurso contencioso interposto por Marcelo Caetano Dias, contra o despacho de demissão exarado em 12

de Janeiro de 2009 pelo Presidente da Comissão Nacional da SADC (CONSAD), o Ministro dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, solicitação provida porquanto o direito de punir caducou e a sançãoaplicada ser nula por obscuridade da nota de culpa;

17. _____, N.º 62/2016, de 19 de Julho, recurso interposto da decisão contida no Acórdão n.º 03/TAPN-CA/2014, de 14 de Dezembro, do TAP de Nampula, remetido pelo Reitor da Universidade de Lúrio, que deu provimento ao pedido de suspensão de eficácia do despacho de expulsão de sua lavra atinente a António José Francisco Pareia *etall,* recurso provido em segunda instância pois considerou o TA mostrar-se provado que os apelados ainda não tinham constituído um vínculo com a Unilúrio para merecerem a designação de estudantes, uma vez que o seu ingresso foi fraudulento, e por esse facto, está-se em presença de pessoas ilegítimas para intentarem qualquer impugnação judicial junto desta jurisdição, havendo, por isso, fortes indícios de ilegalidade do recurso que possam vir a interpor;

18. _____, N.º 83/2016, de 9 de Agosto, recurso interposto da decisão englobada no Acórdão n.º 04/TAPN-CA/2015, de 4 de Maio, remetido pelo Governador da Província de Niassa, que declarou nulo o despacho de expulsão do nacional Lourenço Rumene, recurso provido em segunda instância pois considerou o TA ter feito o TAP de Niassa errada aplicação da lei, porém, anulou o acto punitivo por caducidade dos prazos de instrução e decisão do processo disciplinar;

19. _____, N.º 85/2016, de 31 de Agosto, recurso interposto da decisão contida no Acórdão n.º 12/TAPN-CA/2015, de 9 de Setembro, do TAP de Inhambane remetido pelo nacional Nelson Pascoal Mapilele *etall*, que indeferiu o pedido de suspensão de eficácia do despacho do Administrador do Distrito de Maxixe, recurso provido em segunda instância pois considerou o TA não existir grave prejuízo ao interesse público vez que a necessidade de atribuir espaço para a construção da procuradoria, pode ser prosseguido, indicando-se um outro espaço que não seja o espaço e imóvel objecto deste litígio, ao invés de colocar pessoas ao relento, sem abrigo, alegando a prossecução de um interesse público. O interesse particular, no caso em apreço supera o interesse público na verificação do presente requisito;

20. _____, N.º 88/2016, de 31 de Agosto, recurso interposto da decisão englobada no Acórdão n.º 06/TAPN-CA/2015, de 11 de Maio, remetido pelo Secretário-Geral da Procuradoria-Geral da República, que declarou nulo o despacho de expulsão do nacional Marcelino Maine, recurso provido em segunda instância pois

considerou o TA ter feito o TAP de Niassa errada aplicação da lei, porém, anulou o acto punitivo por caducidade dos prazos de instrução e decisão do processo disciplinar;

21. _____, N.º 01/2017, de 8 de Fevereiro, pedido de suspensão de eficácia da decisão do Ministro dos Recursos Minerais e Energia, remetido pela empresa AFRICAN MINING & EXPLORATION COMPANY, Limitada (AMECO), solicitação provida porque não houve qualquer informação relevante, por parte da requerida, baseada em argumentos sólidos, que a suspensão causará grave prejuízo do interesse público; por outro lado, nada se apresentou convincente de que tal interesse seja protegido com o indeferimento do pedido, na medida em que os garimpeiros ilegais ainda se fazem no objecto concessionado sem uma medida concreta de os tirar do mesmo;

22. _____, N.º 62/2017, de 27 de Junho, pedido de suspensão de eficácia da decisão do Substituto do Chefe do Departamento de Recursos Humanos, remetido por Francisco João Dambo, solicitação não provida porque o acto de que se recorreu é da autoria da Ministra da Saúde, havendo, por isso, errona identificação do autor do acto;

23. _____, N.º 92/2017, de 12 de Setembro, recurso interposto da decisão contida no Acórdão n.º 38/TACM/2016, de 14 de Dezembro, remetido pelo recorrente Bem Bom, Comércio e Indústria de Produtos Alimentares, EI, que negou provimento ao pedido de suspensão de eficácia de acto administrativo, solicitação provida em segunda instância pois considerou o TA estarem revelados devidamente, no caso, os prejuízos de difícil reparação para o apelante (negócio e trabalhadores);

24. _____, N.º 93/2017, de 12 de Setembro, pedido de suspensão de eficácia da decisão do Ministro dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, remetido por Brígido Joaquim Djadju de Castro Boaventura, solicitação não provida porque atender a pretensão do requerente poria em causa o interesse público concretamente prosseguido com a realização de mecanismos transparentes de apuramento de candidatos à promoção, baseado no mérito, levando em conta que o requerente obteve nota baixa na prova escrita;

24. _____, N.º 99/2017, de 12 de Setembro, recurso contencioso interposto por Francisco João Dambo, contra o despacho de expulsão de 4 de Janeiro de 2017 da lavra da Ministra da Saúde, recurso provido em virtude do decurso dos prazos de decisão e instrução e por fundamentação deficiente;

25. _____, N.º 107/2017, de 24 de Outubro, pedido de suspensão de eficácia da decisão do Ministro dos Recursos Minerais, remetido pela empresa AFRICAN MINING & EXPLORATION COMPANY, Limitada (AMECO), solicitação não provida porque não se indicou a contra-interessada conforme impõe a lei;

26. _____, N.º 124/2017, de 12 de Dezembro, pedido de suspensão de eficácia da decisão daMinistra dos Recursos Minerais e Energia, remetido pelo nacional Emílio Orlando Novela, solicitação provida em atendimento a circunstância de que o requerente celebrou um contrato de mútuo para dar início a construção da obra embargada, tendo criado legítimas expectativas e a paralisação colocaria em causa a sustentabilidade financeira dos pressupostos em que se baseou o contrato de mútuo, causando prejuízos de difícil reparação;

27. _____, N.º 125/2017, de 12 de Dezembro, pedido de suspensão de eficácia da decisão do Ministro dos Transportes e Comunicações Recursos Minerais, remetido pela empresa Transportes Nhancale, Limitada, caso em que se declarou extinta a instância porque ocorreu um facto superveniente, qual seja, a revogação do acto impugnado;

28. _____, N.º 01/2018, de 20 de Março, pedido de suspensão de eficácia da decisão do Presidente do Instituto Nacional de Estatística, remetido pela empresa RJM Holding, Limitada, caso em que se declarou a Segunda Secção do TA incompetente pelo facto do órgão sindicado não constar do elenco constante da alínea a), do artigo 28 da LOJA;

29. _____, N.º 10/2018, de 10 de Abril, recurso interposto da decisão contida no Acórdão n.º 04/TACM/2016, de 27 de Março, remetido pelo recorrente Amadou Yaya Dialo, que negou provimento ao pedido de suspensão de eficácia de acto administrativo, solicitação não provida em segunda instância pois o requerente não apresentou qualquer prova da existência dum direito ou interesse legitimo merecedores de tutela jurisdicional, porquanto, através de um juízo perfunctório os elementos disponíveis nos autos apontarem para a falta de licenciamento da controvertida obra e inexistência do DUAT a favor do requerente, considerando que na providencia cautelar vigora a *summaria recognitio*;

30. _____, N.º 11/2018, de 10 de Abril, pedido de suspensão de eficácia da decisão do Ministro da Agricultura e Segurança Alimentar, remetido pelo nacional Marcelo Raúl Chaquisse, solicitação não provida porque a suspensão do

acto de expulsão do requerente, que desempenhava as funções de Director Provincial de Agricultura e Segurança Alimentar na Zambézia, pode pôr em causa a credibilidade do sistema disciplinar e sancionatório dos funcionários que violam os seus deveres profissionais, bem como representar o perigo que o legislador quis precaver ao impor a expulsão em caso de prática das infracções imputadas ao impetrante, do que resulta não estar preenchido o requisito da alínea b) do n.0 1 do artigo 132 da LPPAC;

31. _____, N.º 41/2018, de 12 de Junho, recurso de agravo interposto da decisão contida no Acórdão n.º 03/TAPT/2016, de 26 de Fevereiro, remetido pela Justiça Ambiental sobre ilegitimidade do Estado, o TA em segunda instância entendeu estarem reunidos os requisitos de legitimidade na medida em que figura no polo passivo da relação material controvertida, o Estado-administração e intimou a JINDAL Moçambique Minerais, Lda., e o Governo de Moçambique, a finalizarem o processo de reassentamento da comunidade de Cassoca;

32. _____, N.º 71/2018, de 17 de Julho, recurso interposto da decisão contida no Acórdão n.º 67/TACM/2017, de 20 de Dezembro, remetido pelo Cofre dos Tribunais, atinente a suspensão de eficácia da Deliberação n.º 19/CAC17, de 9 de Junho, o TA em segunda instância considerou tratar-se de matéria de foro privado ainda que uma das partes fosse pessoa de direito público, e declarou nulo o Acórdão impugnado;

33. _____, N.º 2/2019, de 19 de Fevereiro, recurso interposto da decisão contida no Acórdão n.º 31/TAPNSS/2017, de 20 de Outubro, remetido pelo Governador da Província do Niassa, o TA em segunda instância considerou desprovido de fundamento legal a pretensão e manteve incólume o Acórdão alvo de impugnação jurisdicional;

34. _____, N.º 47/2019, de 23 de Abril, recurso interposto da decisão contida no Acórdão n.º 06/TACM/2015, de 15 de Maio, remetido pelo Digno Magistrado do MP acostado no TACM, o TA em segunda instância considerou parcialmente provido de fundamento legal a pretensão do MP, anulou a decisão naparte respeitante a ilegitimidade e julgou improcedente o recurso na parte atinente a intimação para que o órgão se abstenta de praticar actos que coloquem em causa, o DUAT da recorrida;

35. _____, N.º 52/2019, de 14 de Maio, recurso interposto da decisão contida no Acórdão n.º 76/2016, de 22 de Dezembro, remetido por Hassane

Mamade Valgy Ustá, o TA em segunda instância deferiu a pretensão e anulou o Acórdão impugnado e a decisão de demissão do recorrente por caducidade dos prazos de instrução e decisão do processo disciplinar;

36. _____, N.º 70/2019, de 11 de Junho, recurso interposto da decisão contida no Acórdão n.º 02/2016, de 3 de Junho, remetido por Sérgio Gabriel Quichene, que denegou o pedido de suspensão de eficácia do acto praticado pelo Presidente do Conselho Municipal da Vila de Vilankulo, o TA em segunda instância deferiu a pretensão e anulou o Acórdão impugnado, considerando que o espaço em contenda é ocupado pela família do recorrente há mais de 16 anos e a possibilidade da família, com menores, ficar ao relento e daí a susceptibilidade de doenças, constitui prejuízo de difícil reparação;

37. _____, N.º 92/2019, de 11 de Junho, recurso interposto por Atanásio Júlio Buque contra o despacho do Ministro da Economia e Finanças, de 9 de Novembro de 2017, sobre alegada má categorização do recorrente, recurso não provido por falta de fundamento legal;

38. _____, N.º 12/2020, de 3 de Março, recurso interposto da decisão contida no Acórdão n.º 10/TACM/2019, de 5 de Junho, remetido pelo Reitor da Universidade Pedagógica de Maputo que concedeu provimento ao recurso contencioso interposto por Raimundo Alfândega Meteço, o TA em segunda instância deu provimento parcial anulando a decisão impugnada, contudo, anulou o acto de que se recorreu com fundamento na caducidade do processo disciplinar;

39. _____, N.º 19/2020, de 17 de Março, recurso interposto da decisão contida no Acórdão n.º 10/2017, de 27 de Abril, do TAP de Sofala remetido por Nomene Microsse Chinocunda, o TA em segunda instância deu provimento anulando a decisão impugnada, e o acto de que se recorreu com fundamento na caducidade do processo disciplinar;

40. _____, N.º 39/2020, de 19 de Maio, pedido de suspensão de eficácia da decisão do Ministro da Economia e Finanças, remetido pelo nacional Henrique Albano Cumbe, solicitação não provida porque a suspensão do acto de expulsão do requerente teria reflexos negativos sobre a autoridade e prestígio do Ministério da Economia e Finanças, criando a ideia de impunidade e descrédito sobre o sistema processual de aplicação de sanções disciplinares aos servidores que violem os deveres profissionais.

II.IV. Tribunal Administrativo Provincial de Niassa

1. Acórdão n.º 02/TAPNSS/2015, de 11 de Março, recurso contencioso interposto por Filipe Lucas Utembi contra o Despacho do Governador da Província de Niassa que lhe aplicou pena de multa, recurso provido com fundamento na caducidade do processo disciplinar;
2. _____, N.º 05/TAPNSS/2015, de 9 de Setembro, recurso contencioso interposto por Matias Alfredo Ngalambe contra o Despacho do Governador da Província de Niassa que lhe aplicou pena de demissão, recurso provido com fundamento na caducidade do processo disciplinar;
3. _____, N.º 06/TAPNSS/2015, de 11 de Maio, recurso contencioso interposto por Marcelino Maine contra o Despacho do Secretário-Geral da Procuradoria-Geral da República que lhe aplicou pena de expulsão, recurso provido com fundamento na caducidade do processo disciplinar;
4. _____, N.º 07/TAPNSS/2015, de 28 de Maiorecurso contencioso interposto por Balduino Milton Mastade Aleixo contra o Despacho do Reitor da Universidade Pedagógica de Moçambique que lhe aplicou pena de expulsão, recurso provido com fundamento na caducidade do processo disciplinar;
5. _____,N.º 08/TAPNSS/2015, de 10 de Junho, recurso contencioso interposto por João Baptista ChapoteraHale contra o Despacho do Governador da Província de Niassa que lhe aplicou pena de expulsão, recurso provido com fundamento na falta de elementos constitutivos essenciais do acto, designadamente, o motivo, e também na caducidade do processo disciplinar;
6. _____, N.º 09/TAPNSS/2015, de 10 de Junho, recurso contencioso interposto por Amide Bunaia contra o Despacho do Administrador Distrital de Sangaque lhe aplicou pena de demissão, recurso provido com fundamento na caducidade do processo disciplinar;
7. _____, N.º 06/CA/TAPNSS/2019, de 1 de Abril, acção para o reconhecimento de um direito intentada por Cruz da Cruz Caunganha contra a Administradora Distrital de Chimbunila, pretensão favorável em razão da preterição na conduta da autoridade requerida do conteúdo essencial de um direito primordial, qual seja, a igualdade de tratamento.

II.V. Tribunal Administrativo Provincial de Nampula

Acórdão n.º 22/2022, de 21 de Julho, pedido de suspensão de eficácia da decisão do Secretário do Estado na Província de Nampula, remetido pela nacional Sara Jhanfar Mussa, solicitação não provida porque a conduta da requerente colocou em causa um direito fundamental do cidadão, o direito à saúde.

III. Livros e Obras de Natureza várias

1. AGRA, Walber de Moura, Curso de Direito Constitucional, 9.ª Edição, Belo Horizonte: Fórum, 2018;
2. ALEXANDRINO, José Melo, Direitos Fundamentais, Introdução Geral, 2.ª Edição, revista e actualizada, Principia, 2011,
3. ALEXANDRINO, Marcelo, e PAULO, Vicente, Direito Administrativo Descomplicado, 25.ª Edição, Revista e actualizada, Editora Método, 2017;
4. _____, Direito Constitucional Descomplicado, 16.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, São Paulo, Editora Método, 2017;
5. ALEXY, Robert, Teoria dos Direitos Fundamentais, Tradução de Virgílio Afonso da Silva da 5.ª Edição Alemã, Malheiros Editores, Lda, 2008;
6. ALMEIDA, Mário Aroso de, e CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 2.ª Edição Revista, Almedina, 2007;
7. _____, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 5.ª Edição Revista, Almedina, 2022;
8. ALMEIDA, Mário Aroso, de O princípio da razoabilidade como parâmetro de actuação e controlo da Administração Pública, 2.ª Edição Revista, Almedina, 2022;
9. _____, Teoria Geral do Direito Administrativo, 10.ª Edição, Revista e ampliada, Almedina, 2022;
10. ALVES, João, GERALDES, António, e SANTOS, Jorge, Direito Civil e Processual Civil (Tomo II), Editor: INA – Instituto Nacional de Administração, 2007;
11. ALVES, Leonardo Barreto Moreira, Processo Penal, 8.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2018;
12. AMADO, Frederico, Curso de Direito e Processo Previdenciário, 9.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Salvador: Editora Juspodivm, 2017;

13. AMARAL, Diogo Freitas do, Direito Administrativo, Volume II, Lisboa, 1988;

14. _____, Curso de Direito Administrativo, Volume II, Lisboa, 6.ª Reimpressão da Edição de 2001;

15. _____, Direito Administrativo, Volume IV, Lisboa, 1988;

16. _____,Curso de Direito Administrativo, 2.ª Edição, Volume II, Lisboa, 2012;

17. AMARAL, João Bosco Mota, *et all*, Século XXI, Perspectivas, Editorial Presença, Lisboa, 2004,

18. ANDRADE, José Carlos Vieira de, O dever da fundamentação expressa de actos administrativos, Edições Almedina, 2007;

19. _____, Lições de Direito Administrativo, 5.ª Edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017;

20. ANDRADE, Vera Regina Pereira de, Cidadania: Do Direito aos direitos humanos, Editora Académica, São Paulo, 1993;

21. ANDRÉ, Adélio Pereira, Vinculação da Administração e Protecção dos Administrados, Coimbra Editora, 1989;

22. ARAS, José, Prática Profissional de Direito Administrativo: Exame da Ordem; Advocacia; Defensoria Pública; Advocacia da União e Procuradorias de Estados e Municípios, 11.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Salvador: Juspodivm, 2017;

23. ARAÚJO, Tiago José Gomes Oliveira Augusto de, O novo princípio da inversão do contencioso aplicável à tutela cautelar da suspensão de deliberações sociais, Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito das Empresas, Especialização em Sociedades Comerciais, Orientador: Doutor António do Espírito Santo, Instituto Universitário de Lisboa, 2015;

24. ARAUJO JÚNIOR, Gediel Claudino, de Prática do recurso de agravo: doutrina, modelos e jurisprudência, 9.ª Edição, revista e actualizada, São Paulo: Atlas, 2017;

25. ASCENSÃO, José de Oliveira, O Direito, Introdução e Teoria Geral, 13.ª Edição Refundida, Almedina, Março de 2005;

26. ASSIS NETO, Sebastião de, *etall*, Manual de Direito Civil, Volume único, 3.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015;

27. AUGUSTO JÚNIOR, António, e MARTINS, André Epifânio, Direito Processual Civil em Provas Discursivas, Editora Juspodivm, 2015, página 343.

28. ÁVILA, Humberto, Teoria dos Princípios, da definição à aplicação dos princípios jurídicos, 4.ª Edição, Revista, 3.ª Tiragem, Malheiros Editores, 2005;

29. BAHIA, Flávia, Colecção Descomplicando, Direito Constitucional, 3.ª Edição, Coordenação: Sabrina Dourado Recife, PE: Armador, 2017;

30. BALTAR NETO, Fernando Ferreira, e TORRES, Ronny Charles Lopes de, Direito Administrativo,8.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2018;

31. _____, Direito Administrativo, 10.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, Editora Juspodivm, 2020;

32. BARCELLOS, Ana Paula de, Ponderação, racionalidade e actividade jurisdicional, Renovar, Rio de Janeiro, 2005;

33. BARRETO, Rafael, Direitos Humanos, 9.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2019;

34. BARROSO, Luís Roberto, Interpretação e Aplicação da Constituição: Fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora, Editora Saraiva, 1996;

35. BERISTAIN, António, Nova criminologia a luz do direito penal e da vitimologia, tradução de Cândido Furtado Maia Neto, Brasília: Editora Universidade de Brasília, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000;

36. BERNARDES, Juliano Taveira, e FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves, Direito Constitucional, Tomo I, 5.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015;

37. BEZNOS, Clovis, Aspectos jurídicos da indemnização na desapropriação, 2.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Belo Horizonte: Fórum, 2016;

38. BÍBLIA SAGRADA, 6.ª Edição, Difusora Bíblica, 1.ª reimpressão, 2017;

39. BINENBOJM, Gustavo, Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização,3.ª Edição, Revista e actualizada, Rio de Janeiro: Renovar, 2014;

40. BOBBIO, Norberto, Teoria do Ordenamento Jurídico, Tradução de Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos, Editora Universidade de Brasília, 6.ª Edição, 1995;

41. _____, A era dos direitos; tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer, Nova Edição, Rio de Janeiro: Elsevier, 2004;

42. BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, e PASQUINO, Gianfranco, Dicionário de Política, tradução de Carmen C, Varriale *et all*.; coordenador de tradução João

Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais. Volume 1, 11.ª Edição, Editora Universidade de Brasília, 1998;

43. BONAVIDES, Paulo, Curso de Direito Constitucional, 15.ª Edição, Editora Malheiros, 2004;

44. BORGES, Cyonil, e SÁ, Adriel, Manual de Direito Administrativo Facilitado, 2.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Salvador: Juspodivm, 2017;

45. BORTOLETO, Leandro, Direito Administrativo, para os concursos de analista, 4.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015;

46. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, Jurisprudência do direito constitucional, Brasília: IDP, 2013;

47. BRAZ, Jacqueline Mayer da Costa Ude, Teoria geral do direito constitucional, Londrina: Editora e Distribuidora Educacional S.A., 2016;

48. BRITO, Wladimir, Lições de Direito Processual Administrativo Contencioso, 4.ª Edição, actualizada, Petrony, 2021;

49. BUENO, Cassio Scarpinella, Manual de Direito Processual Civil, 2.ª Edição, Editora Saraiva, São Paulo, 2016;

50. BULOS, Uadi Lammêgo, Curso de Direito Constitucional, 8.ª Edição, Revista e actualizada de acordo com a Emenda Constitucional n.º 76/2013, São Paulo: Saraiva, 2014;

51. CAETANO, Marcello, Manual de Direito Administrativo, Volume II, 10.ª Reimpressão, Almedina. Coimbra, 2010;

52. _____, Princípios Fundamentais de Direito Administrativo, Editor: Edições Almedina. SA, Avenida Fernão Magalhães, n.º 584, 3.ª Reimpressão portuguesa, Coimbra, 1977;

53. CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, Dicionário de Contencioso Administrativo, Almedina, 2006;

54. CALIARI, Fábio Rocha, CARVALHO, Nathan Castelo Branco de, LÉPORE, Paulo, Manual do Advogado criminalista: teoria e prática, 3.ª Edição, Editora Juspodivm, 2017;

55. CÂMARA, Alexandre Freitas, O Novo Processo Civil Brasileiro, São Paulo, Editora Atlas, SA, 2015;

56. CAMBULE, Gil, Teoria Geral do Direito Civil, Volume I, Introdução Gera. Situação jurídica. Pessoas. Os Bens., Reimpressão, 2018;

57. CANELA JÚNIOR, Osvaldo, A efectivação dos direitos fundamentais através do processo colectivo: o âmbito de cognição das políticas públicas pelo poder judiciário, Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2009;

58. CARLIN, John, O Sorriso de Mandela, Um Retrato Íntimo, Editorial Presença, 2013;

59. CARRANZA, Giovanna, Administração Geral e Pública, Para os concursos de analista e técnico, 3.ª Edição, Editora Juspodivm, 2016;

60. CARTA DE MOÇAMBIQUE, artigo intitulado Institucionalização e legalização da morosidade processual no contexto do acesso à justiça, publicado em 7 de Setembro de 2022;

61. CARVALHO, Aurora Tomazini de, Teoria Geral do Direito, o Construtivismo Lógico-Semântico, PUC/SP, 2009;

62. CARVALHO, Joana dos Santos, O efeito suspensivo no Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Mestrado em Direito Administrativo, Universidade de Lisboa - Faculdade de Direito, 2016;

63. CARVALHO FILHO, José Dos Santos, Manual de Direito Administrativo, Revista, ampliada e actualizada até 31.12.2014, 28.ª Edição, São Paulo, Editora Atlas S.A, 2015;

64. _____, Processo Administrativo Federal, Comentários À Lei n.º 9. 784, de 29.01.1999, Revista, ampliada e actualizada até 31.03.2013, São Paulo, Editora Atlas S.A, 2013;

65. CARVALHO, Matheus, Manual de Direito Administrativo, 2.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015;

66. CASSAR, Vólia Bomfim, Direito do Trabalho, 14.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, São Paulo: Método, 2017;

67. CASTANHEIRA, Joana Maria Coimbra, As providências cautelares e os requisitos para o seu decretamento, Confronto entre o processo administrativo e o processo civil. Dissertação no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito conducente ao grau de Mestre, na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas/Menção em Direito Administrativo orientada pelo Professor Doutor Fernando Licínio Lopes Martins e apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2018;

68. CASTILHO, Ricardo, Direitos humanos. 5.ª Edição, São Paulo: Saraiva Educação, 2018;

69. CAVALCANTI, Amaro, Responsabilidade Civil do Estado, Laemmert & C. Rua do Ouvidor, Rio de Janeiro, 1905;

70. CAVALCANTE, Márcio André Lopes, Súmulas do STF e STJ, anotadas e organizadas por assunto, 2.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, Salvador: Juspodivm, 2017;

71. _____, Vade Mecum de Jurisprudência, Dizer o Direito, 4.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2018;

72. _____, Principais julgados do STF e STJ comentados, Salvador Juspodivm, 2018;

73. CAUPERS, João, e RAPOSO, João, A Nova Justiça Administrativa, Âncora Editora, 2002;

74. CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS, O Novo Processo Civil – Contributos da doutrina para a compreensão do Novo Código de Processo Civil, Caderno I, 2.ª Edição, 2013;

75. _____, Curso de Especialização Temas de Direito Fiscal Penal, Colecção Acções de Formação, 2013;

76. CENTRO PARA DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO, Corrupção no Tribunal Administrativo: Um problema antigo que ninguém quer resolver, Domingo, 12 de Fevereiro de 2023 I Ano V, n.º 425, páginas 1 a 4. Acesso em 13.04.23 às 20:12 www.cddmoz.org

77. CHALMERS, Alan F., O que é ciência afinal? Editora Brasiliense, 1993;

78. CHIAVENATO, Idalberto, Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações, 7.ª Edição, revista e actualizada, Rio de Janeiro: Elsevier, 2003;

79. _____, Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações, 4.ª Edição, Barueri, SP: Manole, 2014;

80. CISTAC, Gilles, Como elaborar uma tese em ciências jurídicas, Escolar Editora, 2020,

81. _____, Direito Administrativo Processual Contencioso, Teoria e Prática, Volume 1, Introdução, Escolar Editora, 2010;

82. COELHO, Pedro, e VASCONCELOS, Carla Carolina, Súmulas Criminais STF e STF, Organizadas e Comentadas por assunto, EBEJI, 2018;

83. COMPARATO, Fábio Konder, A afirmação histórica dos direitos humanos, 7.ª Edição, Revista e actualizada, Editora Saraiva, 2011;

84. CONCEIÇÃO, Lourivaldo da, Curso de Direitos Fundamentais, Campina Grande, EDUEPB, 2016;

85. CONSTANTINO, Gilberto Bogaio, Lições Elementares de Teoria Geral do Direito Civil, Escolar Editora, 2021;

86. CONTI, José Maurício, O Planeamento Orçamentário da Administração Pública no Brasil, 1.ª Edição, São Paulo: Blucher Open Access, 2020;

87. CORDEIRO, António Menezes, Direito das Obrigações, 2 Volume, 1.ª Edição, Lisboa, 1980;

88. CORREIA, Martina, Direito Penal em tabelas, Parte Geral, Salvador: Editora Juspodivm, 2017;

89. CORTÊS, António, Para uma Metodologia Jurídica Integral, texto elaborado no âmbito da abertura da nova Unidade de Investigação & Desenvolvimento de Direito da Universidade Católica;

90. COSTA, Mário Júlio de Almeida, Noções de Direito Civil, 3.ª Edição, Almedina, Coimbra, 1991;

91. CUNA, Ribeiro José, Recursos em Processo Civil, Escolar Editora, 2023;

92. CUNHA, José Manuel Cabrita Vieira e, O Novo Processo Civil Contributos da doutrina para a compreensão do novo Código de Processo Civil, Centro de Estudos Jurídicos, 2.ª Edição, 2013;

93. CUNHA JÚNIOR, Dirley da, Curso de Direito Administrativo, 14.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015;

94. CUNHA JÚNIOR, Dirley da, e NOVELINO, Marcelo, Constituição Federal para Concursos, Doutrina, Jurisprudência e Questões de Concursos, 7.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2016;

95. CUNHA, Leonardo Carneiro da, A Fazenda Pública em juízo, 14.ª Edição, revista, actualizada e ampliada, Rio de Janeiro: Forense, 2017;

96. CRUZ, Vítor, Constituição Federal Anotada para Concursos, 9.ª Edição, Rio de Janeiro: Ferreira, 2017;

97. DELGADO, Maurício Godinho, Curso de Direito do Trabalho: obra revista e actualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores, 18.ª Edição, São Paulo: LTr, 2019;

98. DIAS, Laierte Rodrigues, A Arte da Guerra e os Mestres da Negociação Corporativa, 2.ª Edição, 2017, página 27.

99. DIAS, Maria Berenice, Manual de Direito das Famílias, 4.ª Edição, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016;

100. DIDIER JÚNIOR, Fredie, e CUNHA, Leonardo Carneiro da, Curso de direito processual civil: o processo civil nos tribunais, recursos, acções de competência originária de tribunal e querela *nullitatis*, incidentes de competência originária de tribunal, 13.ª Edição, reformada, Salvador: Editora Juspodivm, 2016;

101. _____, Julgamento de casos repetitivos, Salvador: Juspodivm, 2016;

102. DIDIER JÚNIOR, Fredie, *et all*, Novo CPC, doutrina seleccionada, Volume I: Parte Geral, Salvador, Editora Juspodivm, 2016;

103. DINAMARCO, Cândido Rangel, e LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho, Teoria geral do novo processo, 2.ª Edição, São Paulo: Malheiros, 2017;

104. DINIZ, Maria Helena, Curso de Direito Civil Brasileiro, *Volume* 2, Teoria Geral das Obrigações, 22.ª Edição, Revista e actualizada de acordo com a Reforma do CPC, São Paulo, Saraiva, 2007;

105. _____, Código Civil Anotado, 14.ª Edição, Revista e actualizada de acordos com as Leis n.ºs 11.698/2008, e 11.804/2008, Editora Saraiva, 2009;

106. DOMINGUES, Alexandra Caetano, Declaração Universal dos Direitos Humanos, Anotações pelos Estudantes da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Organizadores, Anabela Costa Leão *et all*, Porto e FDUP, Maio de 2019;

107. DONIZETTI, Elpídio, Novo Código de Processo Civil Comentado – 2.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, São Paulo: Atlas, 2017;

108. DW – Made for Minds, artigo da autoria de Romeu da Silva (Maputo)/LUSA, 7 de Janeiro de 2013;

109. ENGISCH, Karl, Introdução ao Pensamento Jurídico, 10.ª Edição, Tradução de João Baptista Machado, Fundação Calouste Gulbenkian, 2008;

110. EVIDÊNCIAS, artigo intitulado Acesso à justiça: Ministra assume “fracasso” do Estado, da autoria de Nelson Mucandze, publicado em 22 de Janeiro de 2021;

111. FARIA, José Eduardo, Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça, 1.ª Edição, Malheiros Editores, 2002;

112. FARIA, Rita Lynce de, Apreciação da proposta de inversão do contencioso cautelar apresentada pela Comissão de Reforma do Código de Processo Civil, Universidade Católica Portuguesa, 15 e 16 de Março, de 2012;

113. FARIAS, Cristiano Chaves de, e ROSENVALD, Nelson, Curso de Direito Civil: Parte Geral e LINDB, Volume I, 13.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, São Paulo: Atlas, 2015;

114. _____, Curso de Direito Civil: Obrigações, Volume II, 11.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Salvador: Editora Juspodivm, 2017;

115. _____, Curso de Direito Civil: Reais, 13.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2017;

116. _____, Curso de Direito Civil: Famílias, 9.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2017;

117. FARIAS, Cristiano Chaves de, ROSENVALD, Nelson, e NETTO, Filipe Peixoto Braga, Curso de Direito Civil: Responsabilidade Civil, Parte Geral e LINDB, 4.ª Edição, Revista e actualizada, Salvador: Juspodivm, 2017;

118. FERNANDES, Bernardo Gonçalves, Curso de Direito Constitucional, 9.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2017;

119. FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio, Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação, 10.ª edição, revista, actualizada e ampliada, São Paulo: Atlas, 2018;

120. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, Direitos Humanos Fundamentais, 13.ª Edição, Editora Saraiva;

121. FERREIRA, Patrícia Sabino, A importância ou influência dos deveres do sujeito passivo na relação jurídica tributária e a sua relação com a evasão fiscal, Dissertação de Mestrado Profissionalizante em Ciências Jurídico-Forenses, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2018;

122. FLICK, Wue, Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes, tradução de Magda Lopes, Porto Alegre, Penso, 2013;

123. FONSECA, Isabel Celeste M., Direito Administrativo Sancionatório, Um problema e muitos desafios, Almedina, 2022;

124. FRANCESCHET, Júlio César, e INÁCIO, Wagner, Direito Civil, Parte Geral, 2.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015;

125. FREIRE, Rodrigo da Cunha Lima, e CUNHA, Maurício Ferreira, Novo Código de Processo Civil para concursos: Doutrina, Jurisprudência e questões de concursos, 6.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Salvador: Juspodivm, 2016;

126. GAGLIANO, Pablo Stolze, e FILHO, Rodolfo Pamplona, Novo Curso de Direito Civil, Volume 1: Parte Geral, 14.ª Edição, revista, actualizada e ampliada, São Paulo: Saraiva, 2012;

127. GAJARDONI, Fernando da Fonseca, Flexibilidade procedimental (um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual), Tese de doutoramento orientada pelo Professor Doutor Carlos Alberto Carmona, Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2007;

128. GAJARDONI, Fernando da Fonseca, e ZUFELATO, Camilo, Processo Civil, 4.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Juspodivm, 2015;

129. GARCIA, Maria da Glória F.P.D., Do Conselho de Estado ao actual Supremo Tribunal Administrativo, Lisboa, 2005;

130. GARCIA, Wander, Como passar exames da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), 1.ª Fase, 5.000 Questões comentadas, Editora FOCO, 15.ª Edição, 2019;

131. GIL, António Carlos, Como elaborar projectos de pesquisa, 4.ª Edição, São Paulo: Atlas, 2002;

132. GODOY, Cláudio Luís Bueno de, *et all,* Código civil comentado: doutrina e jurisprudência, coordenação Cezar Peluso, 12.ª Edição, revista e actualizada, Barueri SP, Manole, 2018;

133. GÓES, Guilherme Sandoval, Direito Constitucional Avançado, Rio de Janeiro: SESES, 2018;

134. GOMES, Carla Amado, V Encontro dos Professores Portugueses de Direito Público, Edição: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2012;

135. _____, *et all,* O Direito Administrativo nos 30 anos da Constituição Brasileira de 1988, Um diálogo luso-brasileiro, Edição: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Centro de Investigação de Direito Público, 2019;

136. _____, *et all*, Comentários à legislação processual administrativa, Volume I, 5.ª Edição, AAFDL Editora, 2020;

137. GOMES, José Osvaldo, Fundamentação do acto administrativo, 2.ª Edição, revista e actualizada, Coimbra Editora Lda, 1981;

138. GONÇALVES, Carlos Roberto, Responsabilidade civil, 15.ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2014;

139. GONÇALVES, Marco Carvalho, Providências cautelares conservatórias: questões práticas actuais, texto correspondente à intervenção proferida no

Centro de Estudos Judiciários no dia 16 de Março de 2018, no âmbito da acção de formação intitulada “Temas do Direito Civil e Processual Civil”;

140. GONÇALVES, Marianna Moura, Prisão e outras medidas cautelares pessoais à luz da proporcionalidade, Dissertação de Mestrado, Orientador: Gustavo Henrique RighiIvahy Badaró, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2011;

141. GUIBUNDA, Januário Fernando, 100 Acórdãos da Jurisdição Administrativa, Alcance Editores, 2012;

142. GUSMÃO, Paulo Dourado de, Introdução ao Estudo do Direito, 49.ª Edição, revista, actualizada e ampliada, Editora Forense, 2018;

143. GRYNSZPAN, Mário, Ciência política e trajectórias sociais: uma sociologia histórica da teoria das elites, Rio de Janeiro: Edição Fundação Getúlio Vargas, 1999;

144. HABERMAS, Jurgen, Direito e democracia: entre facticidade e validade, Volume I, tradução: Flávio Beno Siebeneichler, Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1997;

145. _____, Direito e democracia: entre facticidade e validade, Volume II, tradução: Flávio Beno Siebeneichler, Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1997;

146. HUNT, Lynn, a Invenção dos direitos humanos: uma história, tradução de Rosaura Eichenberg, São Paulo, Companhia das Letras, 2009;

147. IMPISSA, Inocêncio, o Regime Jurídico do Silêncio da Administração Pública Moçambicana, Imagem One, 2023;

148. JERÓNIMO, Patrícia, *et all*, Comentário Lusófono à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, Edição: Observatório Lusófono dos Direitos Humanos da Universidade do Minho (OLDHUM), Direitos Humanos – Centro de Investigação Interdisciplinar (DH-CII), 2018;

149. JESUS, Damásio, Direito Penal, Parte geral, 1.º Volume, 34.ª Edição, Editora Saraiva, 2013;

150. KELSEN, Hans, Teoria Geral do Direito e do Estado, tradução de Luís Carlos Borges, 3.ª Edição, São Paulo, Martins Fontes, 1998;

151. _____, Teoria Pura do Direito, tradução de João Baptista Machado, Martins Fontes, São Paulo, 1999;

152. KUMPEL, Vítor Frederico, Noções Gerais de Direito e Formação Humanística, São Paulo, Saraiva, 2012;

153. LAFER, Celso, A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt, 1ª Reimpressão, São Paulo, Companhia das Letras, 1988;

154. LAKATOS, Eva Maria, e MARCONI, Marina de Andrade, Fundamentos de metodologia científica, 5. Edição, São Paulo: Atlas 2003;

155. LEAL, Alane de Lucena, *et all*, Direitos Humanos, Políticas Públicas e Cidadania, Rodrigo Freitas Palma, Organizador, Brasília: Processus, 2014;

156. LEAL, Fernando, e MENDONÇA, José Vicente Santos de, Transformações do direito administrativo: consequencialismo e estratégias regulatórias, Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2016;

157. LEÃO, Anabela Costa, *et all*, Declaração Universal dos Direitos Humanos, Convenção Europeia dos Direitos Humanos, Anotação pelos estudantes da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Edição Universidade do Porto, 2019;

158. LEITE, Carlos Henrique Bezerra, Curso de Direito do Trabalho, 8.ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2017;

159. LEITE, Harrison, Manual de Direito Financeiro, 5.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Salvador: Juspodivm, 2016;

160. _____, Manual de Direito Financeiro, 9.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, Salvador: Juspodivm, 2020;

161. LENZA, Pedro, Direito Constitucional Esquematizado, 21.ª Edição, São Paulo, Saraiva, 2017;

162. LÉPORE, Paulo, Direito Constitucional para os concursos de técnico e analista, 3.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2015;

163. LEJEUNE, Christophe, Manual de Análise Qualitativa, Analisar sem contar nem classificar, Edições Piaget, 2011;

164. LIMA, Renato Brasileiro de, Código de Processo Penal comentado, 2.ª Edição, Revista e actualizada, Salvador: Juspodivm, 2017;

165. _____, Manual de processo penal, Volume único, 5.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Salvador: Editora Juspodivm, 2017;

166. LIMMER, Flávia, Direito Administrativo, 1ª Edição, Brasília, CP Iuris, 2020;

167. LISBOA, Helena, Suspensão de Eficácia do Acto Administrativo e A Resolução Fundamentada, Dissertação de Mestrado, Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito, 2019;

168. LOURENÇO, Haroldo, Processo Civil Sistematizado, 2.ª Edição, Reformulada e actualizada, São Paulo: Forense, 2017;

169. LUCA, Tiago de, Administração Pública sob a óptica de concursos;

170. LUNDIN, Iraê Baptista, Metodologia de Pesquisa em Ciências Sociais, Escolar Editora, 2016;

171. LUZ, Valdemar P. da, Manual do advogado: advocacia prática – civil, trabalhista e criminal, 29.ª Edição, Barueri, SP: Manole, 2017;

172. MACHADO, Costa, organizador, e FERRAZ, Anna Cândida da Cunha, coordenadora, Constituição Federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo, 9.ª Edição, Barueri, SP: Manole, 2018;

173. MACIE, Albano, Manual de Direito Administrativo, Volume 1, Escolar Editora, 2021;

174. _____, Poder Disciplinar no Funcionalismo Público, Escolar Editora, 2021;

175. _____, Manual de Direito Penal, Parte Geral, Volume 1, Escolar Editora, 2021;

176. MAPILELE, Hugo do Rosário, Suspensão de eficácia de acto nulo, 1.ª Edição, Editora Liberars, 2021;

177. _____, Usurpação de poderes, 1.ª Edição, Editora Liberars, 2022;

178. MAQUIAVEL, Nicolau, O príncipe, 7.ª Edição, Tradução de Maria Jorge Vilar de Figueiredo, Editorial Presença, 2008;

179. MARANHÃO, Lara Rodrigues dos Santos, e MELO, Auricélia do Nascimento, Direito Constitucional em Foco, artigos da especialização UESPI, Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2019;

180. MARCÃO, Renato, Código de Processo Penal comentado, São Paulo: Saraiva, 2016;

181. MARINONI, Luiz Guilherme, *et all*, Novo Código de Processo Civil Comentado, 3.ª Edição Revista, actualizada e ampliada, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2017;

182. MARTINEZ, Wladimir Novaes, A prova no direito previdenciário, 4.ª Edição, São Paulo: LTr, 2015;

183. MARTINS, Ana Gouveia, A Tutela Cautelar no Contencioso Administrativo, (Em especial, nos procedimentos de formação dos contratos), Coimbra Editora, 2005;

184. MARTINS, Flávia Bahia, Direito Constitucional, 6.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2017;

185. MARTINS, Flávio, Curso de Direito Constitucional, 1.ª Edição, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2017;

186. MARTINS, Humberto Falcão, Burocracia e a Revolução Gerencial – A persistência da dicotomia entre política e administração -, Revista Electrónica sobre a Reforma do Estado, n.º 6, Junho, Julho e Agosto, Salvador – Bahia, 2006,

187. MARTINS-COSTA, Judith, a boa-fé no direito privado: sistema e tópica no processo obrigacional, 1.ª Edição, 2.ª Tiragem, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002;

188. MASSINGUE, Cirilo João, Pensamentos Jurídicos, Volume II, Uma abordagem sobre a medida de Recolher Obrigatório no Estado de calamidade: In (constitucionalidade) e o papel dos Tribunais Judiciais, Inter Escolas Editores, 2021;

189. MASSON, Nathalia, Manual de Direito Constitucional, 4.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2016;

190. MATEUS, Samer dos Santos Amaro, Apontamentos de Direito Aduaneiro, Escolar Editora, 2022;

191. MATIAS-PEREIRA, José, Curso de Administração Pública: foco nas instituições e acções governamentais, 4.ª Edição, São Paulo: Atlas, 2014;

192. MAZZA, Alexandre, Manual de Direito Administrativo, 2.ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2012;

193. MAZZUOLI, Valério de Oliveira, Curso de direitos humanos, 5.ª Edição, revista, actualizada e ampliada, Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018;

194. MEDAUAR, Odete, Direito Administrativo moderno, 21.ª Edição, Belo Horizonte: Fórum, 2018;

195. MEIRELLES, Hely Lopes, e BURLE FILHO, José Emmanuel, Direito Administrativo Brasileiro, 42.ª Edição, actualizada até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015, São Paulo: Malheiros, 2016;

196. MELLO, Celso António Bandeira de, Curso de Direito Administrativo, 26.ª Edição, Revista e actualizada até a Emenda Constitucional 57, de 18.12.2008, Malheiros Editores, São Paulo, 2009;

197. MELLO, Cleyson de Moraes, Direito civil: parte geral, 3.ª Edição, Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2017;

198. MENDES, Gilmar Ferreira, e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, Curso de Direito Constitucional, 10.ª Edição, Revista e actualizada, São Paulo: Saraiva, 2015;

199. MICHELLAZZO, Busa Mackenzie, Do Dano Moral, Teoria, Legislação, Jurisprudência e prática, Volume 1, 4.ª Edição, LawBook Editora, 2000;

200. MINUTO AO MINUTO, Mundo Moçambique, artigo intitulado Morosidade processual lidera queixas ao Provedor de Justiça em Moçambique, publicado pela agência LUSA em 22 de Outubro de 2020;

201. MONDLANE, Carlos Pedro, Código de Processo Civil, Anotado e Comentado, 3.ª Edição, Escolar Editora, 2020;

202. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, Direito de participação política: legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais), Rio de Janeiro: Renovar, 1992;

203. _____, O Direito Administrativo no século XXI, Belo Horizonte, Fórum, 2018;

204. MOREIRA, Elisabete de Abreu e Lima, Administração Geral e Pública, Para Concursos, Editora Juspodivm, 2016;

205. MOREIRA, Sérgio Gabriel Rocha, Declaração Universal dos Direitos Humanos, Anotações pelos Estudantes da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Organizadores, Anabela Costa Leão *et all*, Porto e FDUP, Maio de 2019;

206. MOTA, Maurício, e KLOH, Gustavo, Transformações contemporâneas do direito das obrigações, Rio de Janeiro: Elsevier, 2011;

207. NADER, Paulo, Introdução ao Estudo do Direito, página 121. Acesso aos 11.03.2016, às 12:06, www.processtext.com/abclit.html

208. NEVES, Ana Fernanda, O Recrutamento do Trabalhador Público, Edição: Provedor de Justiça – Divisão de Documentação, 2013;

209. NEVES, António Castanheira, O Direito hoje e com que sentido? O problema actual da autonomia do direito, Instituto Piaget, 2002;

210. NEVES, Daniel Amorim Assumpção, Manual de Direito Processual Civil, Volume único, 9.ª Edição, Revista e actualizada, Editora Juspodivm, 2017;

211. NEVES, Pedro, e GUERRA, Rita, Teses em Ciências Sociais – Dicas muito práticas, Edições Sílabo, 1.ª Edição, Lisboa, 2015;

212. NINO, Carlos Santiago, Introdução à Análise do Direito, Tradução de Elza Maria Gasparotto, revisão da Tradução Denise Matos Marino, São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010;

213. NOBRE, Mónica Cid, Declaração Universal dos Direitos Humanos, Anotações pelos Estudantes da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Organizadores, Anabela Costa Leão *et all*, Porto e FDUP, Maio de 2019;

214. NOVELINO, Marcelo, e CUNHA JÚNIOR, Dirley da, Constituição Federal para Concursos, Doutrina, Jurisprudência e Questões de Concursos, 9.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2018;

215. NUCCI, Guilherme de Souza, Curso de Direito Penal: parte geral, artigos 1º a 120 do Código Penal, Rio de Janeiro: Forense, 2017;

216. NUNES, Pedro Caetano, Providências Cautelares, Mestrado em Direito Forense e Arbitragem, Faculdade de Direito – Universidade Nova de Lisboa, 2019;

217. OLIVEIRA, Bárbara Nazareth, *et all,* Os direitos fundamentais em Timor-Leste: teoria e prática, 1.ª Edição, 2015;

218. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, Curso de Direito Administrativo, 5.ª Edição, revista, actualizada e ampliada, Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017;

219. OLIVEIRA, Regis Fernandes de, Curso de Direito Financeiro, 3.ª Edição, revista e actualizada, Editora Revista dos Tribunais, 2010;

220. ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, Novo Código de Processo Civil Anotado, Porto Alegre: OAB RS, 2015;

221. PACHUKANIS, Evgene Bronislavovich, Teoria Geral do Direito e do Marxismo, Editora Académica, São Paulo, 1988;

222. PATEMAN, Carole, Participação e teoria democrática, tradução de Luiz Paulo Rouanet, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992;

223. PATTO, Pedro Vaz, No Cruzamento do Direito e da Ética, Almedina, 2008;

224. PAULO, Vicente, e ALEXANDRINO, Marcelo, Direito Constitucional Descomplicado, 7.ª Edição, Revista e actualizada, Editora Método, 2011;

225. _____, Direito Constitucional Descomplicado, 16.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, São Paulo: Método, 2017;

226. PENE, Cláudio, Apontamentos de Direito Fiscal Moçambicano, 2.ª Edição, Escolar Editora, 2021;

227. PEREIRA, Adriana Soares, *et all,* Metodologia da pesquisa científica, 1.ª Edição, Santa Maria, RS: UFSM, NTE, 2018;

228. PERKINS, John, Novas confissões de um assassino económico: a chocante história por trás dos bastidores sobre como os Estados Unidos dominou o mundo, tradução Mário Molina. – São Paulo: Cultrix, 2018;

229. PERLINGIERI, Pietro, Perfis do Direito Civil: Introdução ao Direito Civil Constitucional, 3.ª Edição, São Paulo: Renovar, 2007;

230. PETERKE, Sven, *et all,* Manual Prático de Direitos Humanos Internacionais, Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2009;

231. PINHO, Humberto Dalla Bernardina de, Direito Processual Civil contemporâneo: Teoria Geral do Processo, 7.ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2017;

232. PINTO, Rui Carlos Gonçalves, A QUESTÃO DE MÉRITO NA TUTELA CAUTELAR, Doutoramento em Ciências Jurídicas Direito Processual Civil, Tese orientada pelo Prof. Doutor Miguel Teixeira de Sousa, UNIVERSIDADE DE LISBOA - FACULDADE DE DIREITO, 2007;

233. PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, Direito Internacional Público e Privado: incluindo noções de Direitos Humanos, 9.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, Salvador, Juspodivm, 2017;

234. PRATA, Ana, Dicionário Jurídico: Direito Civil, Direito Processual Civil e Organização Judiciária, Volume I, 3.ª Edição, Revista e actualizada, 1999;

235. _____, Dicionário Jurídico, Volume I, 5.ª Edição, 2011;

236. PRODANOV, Cleber Cristiano, Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho académico, 2.ª Edição, Novo Hamburgo: Feevale;

237. POSSANTE, João, DOMINGOS, Maria Adelaide, e LAMEIRAS, Luís, Direito Civil e Processual Civil, *Tomo I*, Editor: INA – Instituto Nacional de Administração;

238. RAMOS, André de Carvalho, Processo internacional de direitos humanos, 5.ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2016;

239. RANGEL, Paulo, Direito Processual Penal, 23.ª Edição, Atlas, 2015;

240. RÊGO NETO, António Vaz Pereira do, A preclusão administrativa jurisdicional e a definitividade da decisão administrativa tributária favorável ao contribuinte, Recife, 2020;

241. REIS, Francisco do Rosário Monsanto Ludovino, Teoria do processo: Direito Processual Civil, FDUNL, 2019;

242. REIS, Alberto dos, Processo Ordinário: Civil e Comercial, Volume I, Imprensa Académica, Coimbra, 1907;

243. REVISTA DE RECURSOS REPETITIVOS DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA: organização sistemática /Superior Tribunal de Justiça, Volume 1, Brasília: STJ, 2018;

244. REIDY, Jamie, O amor é o melhor remédio, Editorial Presença, Lisboa, 2011;

245. RENZETTI, Rogério, Direito do Trabalho, 4.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, São Paulo: Forense, 2018;

246. RIBEIRO, Ana Rita Monteiro Ferreira, Acção para o reconhecimento de um direito ou interesse legítimo em matéria tributária, Dissertação de Mestrado em Direito Judiciário, Universidade do Minho, 2010;

247. RIBAS, Andréia Lins, e SALIM, Cassiano Ramalho, Gestão de pessoas para concursos, Alumnus, 2013;

248. RIVERO, Jean, Direito Administrativo, Tradução de Rogério Ehrhardt Soares, Livraria Almedina, Coimbra, 1981;

249. ROBBINS, Stephen P., TIMOTHY, A. Judge, SOBRAL, Filipe, Comportamento organizacional, tradução Rita de Cássia Gomes, 14.ª Edição, São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010;

250. ROCHA, Cátia Margarida Vieira da, Declaração Universal dos Direitos Humanos, Anotações pelos Estudantes da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Organizadores, Anabela Costa Leão *et all*, Porto e FDUP, Maio de 2019;

251. ROCHA, Enrique, ROCHA, Karina, DURAN, Cristiana, Gestão de pessoas para concursos, Volume 1: uma visão panorâmica, Rio de Janeiro: Elsevier, 2009;

252. ROCHA, Joaquim Freitas da, Contencioso Tributário Angolano, Edição: EDUM Escola de Direito da Universidade do Minho, 2019;

253. RODRIGUES, L. Barbosa, Introdução ao Direito Interno e Internacional, 3.ª Edição, *Quid Juris,* Sociedade Editora, 2018;

254. ROVER, C. de, Para Servir e Proteger Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário Para Forças Policiais e de Segurança, Manual para Instrutores, Comité Internacional da Cruz Vermelha, Genebra, 4.ª Edição, 2005;

255. SÁ, Fernando Augusta Cunha de, Abuso de Direito, Almedina, Coimbra, 2005;

256. SALIM, Alexandre, e AZEVEDO, Marcelo André de, Direito Penal, Parte Geral Especial, 7.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2017;

257. _____, Direito Penal, Parte Especial, Dos Crimes Contra a Incolumidade Pública aos Crimes Contra a Administração Pública, 5.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Juspodivm, 2017;

258. SANTOS, Eduardo Rodrigues Dos, Princípios Processuais Constitucionais, Salvador: Juspodivm, 2016;

259. SARLET, Ingo Wolfgang, Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988, 4.ª Edição, Revista e actualizada, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2006;

260. SARMENTO, Daniel, Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajectórias e metodologia, Belo Horizonte: Fórum, 2016,

261. SCALÉRCIO, Marcos, e MINTO, Tulio Martinez, Prática de audiência trabalhista conforme o novo CPC – São Paulo: LTr, 2016;

262. SCATOLINO, Gustavo, e TRINDADE, João, Manual de Direito Administrativo, 4.ª Edição, revista, ampliada e actualizada, Salvador: Editora Juspodivm, 2016;

263. SCHWARZ, Rodrigo Garcia, Direito administrativo contemporâneo: administração pública, justiça e cidadania: garantias fundamentais e direitos sociais, Rio de Janeiro: Elsevier, 2010;

264. SILVA, Almiro do Couto e, Conceitos Fundamentais do Direito no Estado Constitucional, Malheiros Editores, 2015;

265. SILVA, José Afonso da, Curso de Direito Constitucional Positivo, 25.ª Edição, Revista e actualizada nos termos da Emenda Constitucional n.º 48 de 10 de Agosto de 2005, Malheiros Editores, 2005;

266. SILVA, Suzana Tavares da, Direito fiscal: teoria geral, 2.ª Edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2015;

267. SILVA, Vasco Pereira da, Temas e Problemas de Processo Administrativo, 2.ª Edição Revista e Actualizada, Intervenções dos Cursos de Pós-graduação sobre

o Processo Administrativo, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2011;

268. SILVARES, Ricardo, Direito Processual Penal, 3.ª Edição, revista e actualizada, Editora Juspodivm, 2016;

269. SOUSA JÚNIOR, César Saldanha, A crise da democracia no Brasil: aspectos políticos, Rio de Janeiro, Forense, 1978;

270. SOUSA, Domingos Pereira de, Introdução ao Direito, 2.ª Edição, Quid Juris, Sociedade Editora, 2021;

271. SOUSA, Marcelo Rebelo de, e GALVÃO, Sofia, Introdução ao Estudo do Direito, 5.ª Edição, LEX, Lisboa, 2000;

272. SOUSA, Marcelo Rebelo de, Direito Administrativo Geral – Introdução e princípios fundamentais, 3ª Edição, Tomo I, Dom Quixote, Lisboa, 2008;

273. SOUZA, Alberto Bezerra de, A Teoria na Prática: Responsabilidade Civil, Fortaleza: Judicia Cursos Profissionais, 2013;

274. SOUZA, Salmon Carvalho de, Direito Administrativo Disciplinar Federal (Direito Material e Processual), 1ª Edição, 2020;

275. SUNDFELD, Carlos Ari, Fundamentos de Direito Público, 4.ª Edição, 10.ª Tiragem, Malheiros Editores, 2009;

276. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, A Constituição e o Supremo, 4.ª Edição, Brasília: Secretaria de Documentação, 2011;

277. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA: Revista de Recursos Repetitivos do Superior Tribunal de Justiça: organização sistemática, Volume 1, Brasília, 2018;

278. TARTUCE, Fernanda, Manual de Prática Civil, 15.ª Edição, Revista, ampliada e actualizada, Editora Método, 2020;

279. TARTUCE, Flávio, Direito Civil, Volume 1, Lei de Introdução e Parte Geral, 14.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, Rio de Janeiro, Forense, 2018;

280. TAVARES, André Ramos, Curso de Direito Constitucional, 15.ª Edição, Revista e actualizada, São Paulo: Saraiva, 2017;

281. TÁVORA, Nestor, e ALENCAR, Rosmar Rodrigues, Curso de Direito Processual Penal, 12.ª Edição, Revista e actualizada, Salvador: Editora Juspodivm, 2017;

282. TELLES, Inocêncio Galvão, Introdução ao Estudo do Direito, Volume I, 11.ª Reimpressão, Editor: Wolters Kluwer sob a marca Coimbra Editora, Abril de 2010;

283. _____, Introdução ao estudo do Direito, Volume II, 10.ª Edição, Coimbra Editora, 2014;

284. THEODORO JÚNIOR, Humberto, Curso de Direito Processual Civil, Volume 1, Teoria Geral do Direito Processual Civil e Processo de Conhecimento, 55.ª Edição, revista e actualizada, 2014;

285. TIMBANE, Tomás, Lições de Processo Civil I, Escolar Editora, 2010;

286. _____, Lições de Processo Civil I, 2.ª Edição, Revista e actualizada, Escolar Editora, 2020;

287. TORRES, Heleno Taveira, Direito Constitucional Financeiro: teoria da constituição financeira, Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014;

288. TORRES, Marlene Sofia Costa, Providências Cautelares – Novo Paradigma: A Problemática do Regime de Inversão do Contencioso, Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Forenses, Faculdade de Direito - Coimbra, 2015;

289. TORRES, Ricardo Lobo, KATAOKA, Eduardo Takemi, e GALDINO, Flávio, Dicionário de princípios jurídicos, Rio de Janeiro: Elsevier, 2011;

290. TOSI, Giuseppe, Direitos Humanos: História, teoria e prática, João Pessoa Editora UFPB, 2004;

291. TRINDADE, José Damião de Lima, História Social dos Direitos Humanos, 3.ª Edição, São Paulo: Peirópolis, 2011;

292. TRUMP, Donald J., e MELVER, Meredith, Subir na vida, Tradução de Ana Saldanha, Editorial Presença, 2007;

293. UCAMA, António Costa, A independência do poder judicial em Moçambique versus morosidade e incerteza das decisões judiciais, Revista Ballot - Rio de Janeiro, V. 2 N. 1, Janeiro/Abril 2016, pp. 95-112, http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/ballot, acesso em 09.04.2023, às 00:51 horas.

294. VASCONCELOS, Pedro Carlos Bacelar de, Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste, Editor: Direitos Humanos-Centro de Investigação Interdisciplinar Escola de Direito da Universidade do Minho Campus de Gualtar, Braga, 2011;

295. VIANA, Joseval Martins, Prática forense em processo civil, 2.ª Edição, Revista e ampliada, Salvador: Editora JusPodivm, 2018;

296. VOA MOÇAMBIQUE, artigo da autoria de William Mapote, 15 de Janeiro de 2013;

297. _____, artigo intitulado Atrasos mancham justiça moçambicana, difundido em 28 de Junho de 2017.

298. YIN, Robert K., Estudo de Caso, Planeamento e Métodos, Tradução de Daniel Grassi, 2.ª Edição, Porto Alegre: Bookman, 2001;

299. ZANANDREA, Talita, Tribunal de Contas e Interesse Social, Dissertação de Mestrado Científico em Ciências Jurídico-Políticas, Direito Administrativo, Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito, 2016, página 75.

300. ZAVASCKI, Teori Albino, Processo colectivo: tutela de direitos colectivos e tutela colectiva de direitos, 7.ª Edição, Revista, actualizada e ampliada, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.