



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MOÇAMBIQUE  
FACULDADE DE DIREITO - NAMPULA**

**CURSO DE DOUTORAMENTO EM DIREITO PÚBLICO**

**INOCÊNCIO FLORENTINO JOSÉ IMPISSA**

**(Código – 702170053)**

**O REGIME JURÍDICO DO SILÊNCIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
MOÇAMBICANA NO ÂMBITO DA SUA FINALIDADE  
ORGANIZACIONAL**

Nampula, Julho de 2022



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MOÇAMBIQUE  
FACULDADE DE DIREITO-NAMPULA**

**CURSO DE DOUTORAMENTO EM DIREITO PÚBLICO**

**INOCÊNCIO FLORENTINO JOSÉ IMPISSA**

**(Código – 702170053)**

**O REGIME JURÍDICO DO SILÊNCIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
MOÇAMBICANA NO ÂMBITO DA SUA FINALIDADE  
ORGANIZACIONAL**

Tese apresentada à margem da 2ª edição do curso de Doutoramento em Direito Público da Faculdade de Direito, Universidade Católica de Moçambique – Nampula (2018 - 2019).

**Orientador:** Prof. Dr. José Lucas Cardoso

Nampula, Julho de 2022

À Deus, todos os meus louvores.

Aos meus pais, em memória, pelo dom da vida

**José Pedro Impissa e Maria Adelina Alberto Impissa**

.

Dedico a presente Tese,

À **Suzana Alberto Chambi Mutube Impissa**, minha esposa;

À **Eric Impissa, Ashley Impissa e Shakila Impissa**, meus filhos.

*Não existem métodos fáceis para  
resolver problemas difíceis.*

René Descartes (1596 - 1650)

## AGRADECIMENTOS

À *minha esposa, filhos e irmãos*, pela sua directa influência na minha vida particular, acima de tudo na minha estabilidade emocional, familiar e social, condições imateriais essenciais que permitiram que a presente odisseia tomasse rumo e chegasse à tanto.

Ao *Professor Doutor José Lucas Cardoso*, supervisor da presente Tese que em meio de inúmeras ocupações decorrentes do seu ofício do professorado e preferências pessoais aceitou, sem quaisquer condicionalismos, orientar-me com competência, conhecimento e interesse desde o alvorecer do rudimento até o à concepção desta presente síntese.

À *todos os docentes* do curso de Doutoramento em Direito, 2ª edição (2018 – 2019), que de forma competente e sem reserva se esmeraram na transmissão das suas experiências, conhecimentos e sabedoria, que através de suas avaliações permitiram que fosse possível reunir bases académicas consistentes bem como alcançar o número de créditos necessários para se chegar a esta derradeira fase do curso, tendo se aberto a possibilidade de se enveredar por este caminho da pesquisa.

Aos *meus colegas de turma* do curso de Doutoramento em Direito, segunda edição, que através da sua participação activa e suas opiniões, muitas vezes divergentes porém consistentes e fervorosos debates travados no decurso das aulas me permitiram lançar luzes hermenêuticas para consolidação de algumas opiniões e posicionamentos sobre diversas temáticas e que mais tarde, viriam a influenciar a escolha de área de Direito e matéria por aprofundar e desenvolver em forma de tese que ora se apresenta.

À *Direcção, aos trabalhadores e colaboradores* da Faculdade de Direito da Universidade Católica de Moçambique, Nampula que sem mesmo se darem conta, contribuíram para que a minha formação neste nível fosse possível, quer criando condições físicas espaciais no recinto da Faculdade, quer apoiando no tratamento dos diferentes assuntos e intermediando nos mais diversificados procedimentos requeridos bem como no apoio técnico multiforme e fornecimento de algum material de pesquisa, entre outros.

## SIGLAS, ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS

|                             |                                                                                                |
|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AP                          | Administração Pública;                                                                         |
| CPA                         | Código do Processo Administrativo (português);                                                 |
| <i>Ibd - ibdem</i>          | Idem;                                                                                          |
| LPA                         | Lei de Procedimento Administrativo;                                                            |
| <i>Mutatis<br/>mutandis</i> | Com as alterações necessárias feitas ou com as respectivas diferenças tendo sido consideradas; |
| Pág, págs.                  | Página, páginas;                                                                               |
| Ss                          | Seguintes;                                                                                     |
| TA                          | Tribunal Administrativo.                                                                       |

## RESUMO

A temática do silêncio da Administração Pública alimenta fervorosos debates académicos por considerar-se uma prática nociva, reprovável e contrária ao primado defendido pelos Estados de direito democrático que prezam pelo respeito e tutela dos direitos e liberdades fundamentais do cidadão. Embora seja do conhecimento global, a Administração Pública moçambicana rege-se, também, pelo silêncio sendo que se adoptou o sentido negativo como regra geral, podendo ser aplicável à solicitações concretas de particulares, a menos que por diploma específico lhe seja atribuído sentido diverso. No entanto, o estudo desenvolvido considera que a opção adoptada por Moçambique é nociva e contrária à natureza constitucional do Estado bem como à natureza organizacional da Administração Pública. É, em face desta contrariedade que sob as luzes do tema “*O regime jurídico do silêncio da Administração Pública moçambicana no âmbito da sua finalidade organizacional*” desenvolveu-se a presente tese com objectivo de analisar o regime jurídico aplicável ao silêncio na Administração Pública em Moçambique. Foi nesse quadro que, com recurso a aplicação combinada da pesquisa básica suportada pela pesquisa bibliográfica e pelos métodos hipotético-dedutivo na abordagem e comparativo a nível do procedimento, subsidiados pela hermenêutica e pela triangulação na análise, interpretação e discussão de dados e resultados, se chegou, a concluir que, o silêncio da Administração Pública, em si, não configura decisão nem representa expressão de vontade; que a omissão do dever de decidir corporiza contravenção ao na sua actuação e põe em causa a materialização do seu fim organizacional; que o quadro jurídico legal moçambicano sobre a matéria do silêncio da Administração Pública é ainda incipiente e lacónico, não sendo por isso, capaz de garantir a materialização da plena assistência e efectiva tutela dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos; que o silêncio (negativo) não parece conformar-se com os pressupostos nem com o primado decorrente do Estado de direito democrático que vigora no País. No entanto, foi de bom grado a estatuição de meios legais de impugnação e a colocação do Tribunal Administrativo a disposição do particular como mecanismos para forçar a Administração Pública a tutelar os seus direitos e interesses por isso, constituem garantias relevantes, porém, é uma prerrogativa sob ameaça por obstáculos à materialização do acesso à justiça. Pelo que a tese entende ser razoável recomendar a inversão, na lei, do actual sentido do silêncio atribuindo-se-lhe o sentido positivo passando este a figurar como regra geral aplicável na Administração Pública moçambicana e a reforma global do instituto do silêncio constante da Lei nº 14/2011, de 10 de Agosto, para conferir-lhe maior robustez e actualizá-lo às dinâmicas e exigências da sociedade adequando-o à Constituição com vista a garantir a plena assistência aos cidadãos e a efectiva tutela dos seus direitos e interesses legítimos.

**Palavras-chave:** Silêncio administrativo. Controlo jurisdicional do silêncio. Deferimento tácito.

## ABSTRACT

The theme of the silence of the Public Administration feeds fervent academic debates because it is considered a harmful, reprehensible and contrary practice to the primacy defended by states of democratic law that value respect for and protection of the fundamental rights and freedoms of the citizen. Although it is known globally, the Mozambican Public Administration is also governed by silence and the negative sense has been adopted as a general rule, and may be applicable to concrete requests from individuals, unless by a specific diploma it is given a different meaning. However, the study considers that the option adopted by Mozambique is harmful and contrary to the constitutional nature of the State as well as to the organizational nature of public administration. It is, in view of this setback that under the lights of the theme "The legal regime of silence of the Mozambican Public Administration within the scope of its organizational purpose" the present thesis was developed in order to analyze the legal regime applicable to silence in public administration in Mozambique. It was in this context that, using the combined application of basic research supported by bibliographic research and hypothetical-deductive methods in the approach and comparative at the level of the procedure, subsidized by hermeneutics and triangulation in the analysis, interpretation and discussion of data and results, it was concluded that the silence of the Public Administration, in itself, does not configure decision or represent expression of will; whereas the omission of the duty to decide to misshape in its performance and calls into question the materialisation of its organisational purpose; that the Mozambican legal framework on the the matter of the silence of the Public Administration is still incipient and laconic, and therefore not capable of ensuring the materialization of full assistance and effective protection of the legitimate rights and interests of citizens; that the (negative) silence does not seem to conform to the assumptions or the primacy arising from the democratic rule of law that prevails in the country. However, it was willing to establish legal means of challenge and the placement of the Administrative Court the provision of the individual as mechanisms to force the Public Administration to protect its rights and interests, therefore, constitute relevant guarantees, but it is a prerogative under threat by obstacles to the materialization of access to justice. From what the thesis considers to be reasonable to recommend inversion, in the law, from the current sense of silence, giving it the positive meaning, which is now a general rule applicable in the Mozambican Public Administration and the overall reform of the institute of silence contained in Law No. 14/2011 of 10 August, in order to give it greater robustness and to update it to the dynamics and demands of society by applying it to the Constitution in order to ensure full assistance to citizens and effective protection of their legitimate rights and interests.

Keywords: Administrative silence. Judicial control of silence. Tacit deferral.

## ÍNDICE

|                                                                                                                                       |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| AGRADECIMENTOS .....                                                                                                                  | iii        |
| SIGLAS, ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS .....                                                                                                | iv         |
| RESUMO .....                                                                                                                          | v          |
| ABSTRACT .....                                                                                                                        | vi         |
| <br>INTRODUÇÃO.....                                                                                                                   | <br>1      |
| 1.1. DELIMITAÇÃO DO TEMA.....                                                                                                         | 1          |
| 1.2. PROBLEMATIZAÇÃO .....                                                                                                            | 2          |
| 1.3. JUSTIFICATIVA.....                                                                                                               | 14         |
| 1.4. OBJECTIVO GERAL.....                                                                                                             | 16         |
| 1.5. OBJECTIVOS ESPECÍFICOS .....                                                                                                     | 16         |
| 1.6. HIPÓTESES (H) .....                                                                                                              | 17         |
| 1.7. ESTRUTURA DA TESE.....                                                                                                           | 18         |
| <br>CAPÍTULO I: METODOLOGIA UTILIZADA PARA O ESTUDO SOBRE O REGIME<br>JURÍDICO DO SILÊNCIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MOÇAMBICANA ..... | <br><br>21 |
| 1.1. Tipo de pesquisa.....                                                                                                            | 22         |
| 1.1.1.Quanto aos objectivos .....                                                                                                     | 22         |
| 1.1.2.Quantos aos Procedimentos Técnicos.....                                                                                         | 23         |
| 1.1.3.Quantos aos Procedimentos Técnicos.....                                                                                         | 23         |
| 1.2. Método de pesquisa.....                                                                                                          | 24         |
| 1.2.1.Tipos de métodos utilizados.....                                                                                                | 24         |
| 1.2.1.1. Método de Abordagem.....                                                                                                     | 24         |
| 1.2.1.2. Método de procedimento.....                                                                                                  | 25         |
| 1.2.2.Técnica de Recolha de Dados .....                                                                                               | 26         |
| 1.2.3.Técnica análise e interpretação de dados .....                                                                                  | 27         |
| 1.2.4.Técnica de discussão dos resultados .....                                                                                       | 28         |

|                                                                                               |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CAPÍTULO II: REFERENCIAL TEÓRICO E CONCEPTUAL SOBRE O SILÊNCIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ..... | 29  |
| 2.1. O SILÊNCIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....                                                | 30  |
| 2.2. NATUREZA JURÍDICA DO SILÊNCIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....                              | 36  |
| 2.3. EFEITOS DO SILÊNCIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....                                       | 41  |
| CAPÍTULO III: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....                                                      | 45  |
| 3.1. DEFINIÇÃO E GÉNESE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....                                        | 45  |
| 3.2. FIM DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....                                                       | 53  |
| 3.3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ADMINISTRAÇÃO PRIVADA .....                                      | 53  |
| 3.4. A FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E OUTRAS FUNÇÕES DO ESTADO .....                                 | 57  |
| <br>CAPÍTULO IV: SERVIÇOS PÚBLICOS .....                                                      | 62  |
| 4.1. SERVIÇOS PÚBLICOS .....                                                                  | 63  |
| 4.2. PRINCÍPIOS DO SERVIÇO PÚBLICO .....                                                      | 69  |
| 4.3. NATUREZA JURÍDICA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS .....                                            | 73  |
| 4.4. CLASSIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS.....                                                 | 77  |
| 4.5. ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS.....                                                   | 79  |
| 4.6. FORMAS DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS .....                                           | 79  |
| 4.7. AUTONOMIA .....                                                                          | 85  |
| 4.7.1. A Autonomia Local.....                                                                 | 87  |
| 4.7.2. A Autonomia Administrativa.....                                                        | 88  |
| 4.7.3. A autonomia financeira .....                                                           | 92  |
| 4.7.4. A Autonomia Patrimonial .....                                                          | 93  |
| 4.8. SERVIÇOS PÚBLICOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA.....                            | 94  |
| <br>CAPÍTULO V: O ACTO ADMINISTRATIVO .....                                                   | 101 |
| 5.1. ACTO ADMINISTRATIVO, GÉNESE E CONCEITO .....                                             | 102 |
| 5.2. ESTRUTURA DO ACTO ADMINISTRATIVO.....                                                    | 108 |
| 5.3. NATUREZA JURÍDICA DO ACTO ADMINISTRATIVO.....                                            | 110 |
| 5.4. CLASSIFICAÇÃO E ESPÉCIES DOS ACTO ADMINISTRATIVO .....                                   | 113 |
| 5.1.1. Classificação dos actos administrativos.....                                           | 114 |

|                                                            |     |
|------------------------------------------------------------|-----|
| 5.1.2. Espécies de actos administrativos .....             | 121 |
| 5.1.2.1. Actos Primários .....                             | 121 |
| 5.1.2.2. Actos Secundários .....                           | 125 |
| 5.2. FORMAS DE MANIFESTAÇÃO DOS ACTOS ADMINISTRATIVOS..... | 126 |
| 5.3. VALIDADE E INVALIDADE DO ACTO ADMINISTRATIVO .....    | 127 |

|                                                                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CAPÍTULO VI: O REGIME JURÍDICO DOS DEVERES E RESPONSABILIZAÇÃO DOS<br>FUNCIONÁRIOS E AGENTES DO ESTADO ..... | 129 |
| 6.1. ASPECTOS GERAIS SOBRE A FUNÇÃO PÚBLICA .....                                                            | 130 |
| 6.2. DEVERES DOS FUNCIONÁRIOS E AGENTES PÚBLICOS .....                                                       | 142 |
| 6.2.1. Deveres gerais dos funcionários e agentes do Estado .....                                             | 143 |
| 6.2.2. Deveres específicos dos funcionários e agentes do Estado.....                                         | 146 |
| 6.2.3. Deveres específicos dos dirigentes.....                                                               | 150 |
| 6.3. REGIME DISCIPLINAR .....                                                                                | 154 |
| 6.4. OBJECTIVOS DO PROCESSO DISCIPLINAR.....                                                                 | 158 |
| 6.5. FINALIDADE DO PROCESSO DISCIPLINAR.....                                                                 | 163 |
| 6.6. ESPÉCIES DE SANÇÕES DISCIPLINARES.....                                                                  | 166 |
| 6.7. GRADUAÇÃO DAS MEDIDAS DISCIPLINARES .....                                                               | 173 |

|                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CAPÍTULO VII: O REGIME JURÍDICO DO SILÊNCIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA<br>EM MOÇAMBIQUE .....      | 177 |
| 7.1. A NATUREZA CONSTITUCIONAL DO ESTADO MOÇAMBICANO EM RELAÇÃO<br>A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ..... | 178 |
| 7.2. ASPECTOS GERAIS SOBRE A ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA<br>MOÇAMBICANA .....           | 184 |
| 7.3. RELACIONAMENTO ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS<br>PARTICULARES .....                     | 201 |
| 7.4. A OBRIGATORIEDADE DE DECIDIR POR PARTE DOS ÓRGÃOS DA<br>ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....         | 204 |
| 7.5. A OBRIGATORIEDADE DE FUNDAMENTAÇÃO POR PARTE DOS ÓRGÃOS DA<br>ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....   | 214 |

## 7.6. TRATAMENTO DO SILÊNCIO ADMINISTRATIVO E SUA VALIDADE E OU IMPORTÂNCIA NO SISTEMA JURÍDICO-ADMINISTRATIVO MOÇAMBICANO 218

## CAPÍTULO VIII: CONTROLO JURISDICIONAL DO SILÊNCIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....231

### 8.1. DIREITO DE RECURSO AO TRIBUNAL .....232

### 8.2. ACESSO À JUSTIÇA .....238

### 8.3. OBSTÁCULOS AO ACESSO À JUSTIÇA .....242

#### 8.3.1. Obstáculos económicos .....242

#### 8.3.2. Obstáculos socioculturais .....243

#### 8.3.3. Obstáculos psicológicos .....245

#### 8.3.4. Obstáculos jurídicos e judiciais .....246

### 8.4. ACESSO À JUSTIÇA EM MOÇAMBIQUE .....247

## CONCLUSÕES .....251

## RECOMENDAÇÕES.....258

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....264

## LEGISLAÇÃO .....264

## DOCTRINA .....2663

## DOCUMENTOS E ARTIGOS CIENTÍFICOS .....2696

## SÍTIOS DE INTERNET .....270

## ANEXOS .....27269

Anexo I - **Lei nº 14/2011, de 10 de Agosto**, regula a formação da vontade da Administração Pública e estabelece as normas de devesa dos direitos e interesses dos particulares.

Anexo II - **Resolução nº 1/2003 de 28 de Maio**, que sujeita alguns actos da Administração Pública na Área de Gestão de Recursos Humanos a deferimento tácito.

## INTRODUÇÃO

### 1.1. DELIMITAÇÃO DO TEMA

O problema da pesquisa corresponde a uma questão não resolvida em qualquer área do conhecimento científico. É também denominado de: objecto de estudo; eixo problematizador; foco da pesquisa ou objecto de pesquisa e recomenda-se que este (o problema da pesquisa) seja formulado em forma de uma pergunta-síntese”. Entretanto, antes de elaborar a pergunta síntese, o pesquisador deve caracterizar e delimitar o seu problema de pesquisa. Essa caracterização deve conter os seguintes elementos: o tempo, o espaço, os indicadores e os sintomas<sup>1</sup>. Por sua vez, o tema é o assunto que se deseja provar ou desenvolver, é uma dificuldade ainda sem solução, que é crucial determinar com precisão, de modo a permitir o seu exame, crítica e solução<sup>2</sup>.

Nessa sequência, o tema “*O regime jurídico do silêncio da Administração Pública, moçambicana no âmbito da sua finalidade organizacional*”, adoptado para ser desenvolvido através do projecto de pesquisa<sup>3</sup> tinha por objecto o estudo, por um lado, do enquadramento legal relativo a actuação da Administração Pública perante uma solicitação concreta de um particular, mormente, nos casos em que esta entende ou decide optar pelo *silêncio*, como a melhor resposta ou resposta adequada à solicitação e por outro, a relevância do referido *silêncio* quer para a vida do particular, enquanto foco e centro da actuação da Administração Pública, quer para a ela própria (Administração Pública) no que respeita ao alcance da sua finalidade organizacional.

O projecto dedicou-se na análise e aprofundamento de matérias relativas a Administração Pública cuja ciência apropriada integra o ramo do Direito Administrativo. O tema enquadra-se, assim, na área do Direito Público, uma vez que o Direito Administrativo é ramo do direito público; seja qual for o critério adoptado para distinguir o Direito Público do Direito privado. (1.). Se se adoptar o critério do interesse, o Direito Administrativo é direito público, porque as normas de Direito Administrativo são estabelecidas tendo em vista a prossecução do interesse

---

<sup>1</sup> OLIVEIRA, P. E., *Metodologia da pesquisa ao alcance de todos*, 1ª Edição, Curitiba, Appris, 2018, pág. 39.

<sup>2</sup> MARCONI M. de A; LAKATOS, Eva Maria, *Metodologia do Trabalho Científico*, 6ª Edição, Revista e Ampliada, Atlas, 2001, pág. 44.

<sup>3</sup> Projecto de pesquisa constitui o conjunto dos processos lógicos do planeamento de uma pesquisa e incorpora os procedimentos de modo a que esta ocorra de forma ordenada, desde os métodos até a colecta de dados e sua análise. OLIVEIRA, P. E., *Metodologia da pesquisa ao alcance de todos*, pág. 25.

colectivo, e destinam-se justamente — quer pelos poderes de autoridade que conferem, quer pelas restrições e sujeições que estabelecem — a permitir que esse interesse colectivo seja realizado. (2.). Se se adoptar o critério do sujeito, o Direito Administrativo é direito público, porque os sujeitos de direito que compõem a Administração são, todos eles, sujeitos de direito público, entidades públicas ou, como também se diz, pessoas colectivas públicas. (3.). Se, enfim, se adoptar o critério dos poderes de autoridade, também o Direito Administrativo é direito público porque a actuação da Administração que ele regula é aquela em que a Administração surge investida de poderes de autoridade<sup>4</sup>.

Com efeito, prática administrativa de considerar o silêncio da Administração Pública como uma possível resposta aos pedidos dos particulares no quadro da sua actuação remonta de outras épocas e realidades históricas conexas ao seu surgimento e desenvolvimento, porém, ela continua presente e actual em diversas realidades e ordenamentos jurídicos, incluindo o de Moçambique que constituiu, para o caso vertente, o objecto de estudo cuja consecução observou, como é norma, diferentes etapas que se materializaram no tempo e que culminaram com a elaboração da presente tese desenvolvida poucos dias após a aprovação do respectivo projecto inicial pela Universidade Católica de Moçambique em meados do ano 2020.

## **1.2. PROBLEMATIZAÇÃO**

A Administração Pública existe, precisamente para satisfazer as preocupações dos cidadãos desde que se trate de necessidades colectivas. Esta é, simultaneamente sua génese e seu fim último. O quadro teórico evolutivo sobre a Administração Pública ilustra que esta esteve sempre, nas mais diversificadas formas, métodos e modalidades, dedicada a responder ao que se designa de “necessidades colectivas”; entretanto, a sua relação com os servidos foi evoluindo e alterando em função dos contextos históricos influenciados, de entre outros factores, pelo surgimento de Estados de Direito, o estabelecimento de direitos humanos, muitos deles, adoptados pelos estados através das suas constituições em forma de direitos fundamentais dos cidadãos, a evolução da ciência do Direito por gerações, etc.; com o surgimento de tais factores estabelece-se uma ordem universal que influencia o tipo de compromissos e a responsabilidade

---

<sup>4</sup> AMARAL, Diogo Freitas, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, Universidade de Lisboa, 2004/2005, pp. 16 - 17.

que a administração pública assume para com os particulares, tornando-se cada vez mais crescente a nível interno dos estados com o recrudescimento de normas em forma de leis e convenções que fortalecem a posição do cidadão perante a administração pública e oferecem maior protecção dos cidadãos para cada vez maior acesso aos benefícios dos serviços por ela prestados.

De outro lado, pertencendo a Administração Pública a um Estado que se orienta sobre os ditames das leis e do Direito, esta vê-se na condição de ter que se submeter aos seus comandos, na sua forma de ser, de estar, bem como na sua forma de actuar através dos seus órgãos, tendo em conta os direitos fundamentais consagrados nas constituições a favor dos cidadãos e como forma de assegurar o respeito dos seus direitos e interesses considerados legítimos.

Reza, de igual forma, a teoria dominante, que, o surgimento da Administração Pública se opera como consequência da ocorrência das necessidades colectivas cuja melhor e mais racional forma de solve-las, é sendo feita, colectivamente e não de forma individualizada. Sendo esta uma verdade, como aliás, tem sido defendida pelos tratadistas da matéria, resulta cristalino o raciocínio segundo qual, *“caso não existissem necessidades colectivas, não existiria nem faria sentido a existência de uma administração pública pois, não haveria escopo que justificasse e prestasse sustento à sua existência; no caso contrário, a cada indivíduo caberia, de forma suficiente e cabal, a administração individual das suas próprias necessidades”*. É nesta base que se defende a ideia da dependência da Administração Pública às necessidades colectivas.

Na realidade moçambicana, e ao abrigo do disposto no nº 1, do artigo 248, da Constituição da República, dispõe-se que, *“Administração Pública serve o interesse público e na sua actuação respeita os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos”* e nos termos do nº 2 do mesmo artigo, *“os órgãos da Administração Pública obedecem à Constituição e à Lei e actuam com respeito pelos princípios da igualdade, da imparcialidade, da ética e da justiça”*.

O texto constitucional referido acima vem clarificar a conformação da opção da Administração Pública moçambicana à asserção feita acima e à este propósito e, sublinha que apenas ao interesse público, ela serve, sem com isso significar consentimento ao atropelo aos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos. Ocorre, por conseguinte, o facto de que, sendo tais direitos e liberdades estabelecidos por lei e a Administração Pública se sujeite à observância da Constituição e da Lei, encontra-se no dever de respeitá-los. A lei constitui, assim, a fonte e o

limite da Administração Pública; o estandarte no qual se deve curvar a todo momento e em todas as circunstâncias.

Na sua actuação e para o cumprimento do seu papel, a Administração Pública desenvolve, a três níveis, as suas relações jurídicas e as mesmas são reguladas pelas normas do Direito Administrativo. Tal relação se desdobra em: (i). relações entre a Administração Pública e os particulares; (ii). relações entre si e duas ou mais pessoas colectivas públicas e (iii). certas relações entre dois ou mais particulares. Estas relações ocorrem sob a égide das normas relacionais que, combinadas com as normas organizacionais e funcionais compõem o sistema legal administrativo.

As normas relacionais, pelas suas características e fins, ostentam uma multiplicidade de utilidades, que podem configurar entre várias, as três principais situações, a saber: a). normas que conferem poderes de autoridade à Administração Pública; b). normas que submetem a Administração Pública à observância de deveres, sujeições ou limitações especiais, impostas por motivos de interesse público; e c). normas que atribuem direitos subjectivos de cidadãos e ou reconhecem interesses legítimos a particulares face à Administração Pública.

Com efeito, uma das mais importantes vertentes do seu relacionamento com o particular tem a ver com a obrigatoriedade de pronunciar-se ou responder a todas as solicitações e ou pedidos que lhe são apresentados e ou formulados pelos particulares devendo observar, nesse quadro, os termos e procedimentos legalmente estabelecidos para formação da sua vontade enquanto uma organização, uma entidade que se rege por normas legais específicas. Ou seja, a formação da vontade da Administração Pública funda-se, não na subjectividade de quem tenha o dever de emití-la, mas na objectividade do seu escopo, devendo-se, para o efeito, observar pressupostos, princípios e procedimentos legalmente estabelecidos. Quando esta vontade é expressa sobre uma situação concreta referente a um particular ela toma a qualificação de “acto administrativo”, conceito abordado com algum aprofundamento mais adiante, no capítulo V da presente tese.

Neste quadro, entre várias respostas que corporizam a vontade formal da Administração Pública a que os particulares estão sujeitos em face das suas solicitações ou pedidos, figuram três grupos, nomeadamente (i) *as que correspondem aceitação do pedido*, o que pressupõe o entendimento da conformação do pedido formulado pelo particular aos requisitos legais de aceitabilidade de tal modo que lhe cabe tal decisão, para sua satisfação; (ii) *as que correspondem*

*rejeição do pedido*, que para todos efeitos, deve subentender-se como não tendo sido reunidas as exigências formais, legais e ou materiais para sua aceitação, ou ainda, por não encontrarem oportunidade para o efeito; e (iii) *o silêncio*, que em si, para todos efeitos, não chega a transmitir nenhuma objectividade que permita que se extraia o real entendimento, se se trata de aceitação ou rejeição do pedido formulado pois, não terá sido efectivamente, exteriorizada, em concreto, a vontade unívoca da Administração Pública. Por conseguinte, não se pode, em bom rigor, compreender nem o seu real posicionamento final sobre o pedido, nem os fundamentos, muito menos as motivações por de trás do tal silêncio.

Como tal, por consequência da falta de elementos objectivos que permitiriam a aferição do significado e alcance do seu significado, o silêncio da Administração Pública constitui uma conduta potencialmente dúbia e conflituosa que propicia o surgimento de um amplo espaço de debate quer para a ciência, no geral, quer para a prática jurídico-administrativa, na tentativa de se desvendar, os aspectos em volta do facto de que resulta na aceitabilidade da tão reprovável atitude, de quem tenha “obrigação natural” e legal de se prestar mais prontamente disponível perante certa nata de administrativistas e em particular, perante quem se encontre numa situação de ter efectuado uma solicitação e careça de uma resposta concreta.

A preocupação avulta, ainda, pelo facto de, em circunstâncias concretas, embora o silêncio não expresse rigorosamente nenhum posicionamento da Administração Pública e que possa ser sancionado por quem tenha interesse numa resposta efectiva, este produza efeitos na sua esfera jurídica. Em alguns casos (poucos), para sua satisfação e noutros casos (a maioria/muitos), em seu desfavor, pondo em causa a materialização do seu interesse. É, por conseguinte, nestes casos onde se colocou o fulcro da concepção do projecto inicial para o desenvolvimento da presente tese por se entender que a Administração Pública coloca-se numa situação de uma omissão relevante do seu dever perante o particular, a quem lhe cabe servir.

Sobre esta matéria Moçambique adoptou vários dispositivos legais que comportam a organização e o funcionamento da Administração Pública, bem assim, o seu relacionamento com os particulares, acolhendo maior ênfase a Lei nº 14/2011 de 10 de Agosto, que regula a formação da vontade da Administração Pública e a defesa dos direitos e interesses dos particulares. Esta Lei é, por alguns círculos de interesse, tratada como sendo Lei do Procedimento Administrativo, (LPA) embora não seja a designação genuinamente atribuída pelo legislador. Entretanto,

analisando, materialmente, o seu conteúdo, pode eventualmente, assim ser tratada, sem quaisquer dificuldades.

A Lei em referência estabelece, entre outras matérias de relevo, um conjunto de princípios que norteiam a acção da Administração Pública, orientando e dispondo parâmetros e princípios a observar no quadro do seu relacionamento com outras entidades e de modo específico, com particulares. Dos demais princípios patentes na Lei em referência, mereceram destaque para a presente tese, o *princípio da decisão* disposto no artigo 11, o *princípio da fundamentação dos actos administrativos*, no artigo 14 e o *princípio da participação dos administrados*, estabelecido no artigo 10, todos da Lei n° 14/2011, de 10 de Agosto, em referência.

De acordo com a Lei n° 14/2011, de 10 de Agosto,

- a) o *princípio da decisão* consiste na obrigatoriedade de “os órgãos administrativos decidir sobre todos os assuntos da sua competência que lhes sejam apresentados pelos particulares, designadamente os que lhes disserem directamente respeito, e ainda, os relativos a quaisquer petições, representações, queixas, reclamações ou recursos apresentados em sede de defesa da legalidade ou do interesse geral”;
- b) o *princípio da fundamentação dos actos administrativos* consiste na obrigatoriedade de “a Administração Pública fundamentar os seus actos administrativos que impliquem, designadamente o indeferimento do pedido ou revogação, a alteração ou a suspensão de actos administrativos anteriores” e
- c) o *princípio da participação dos administrados* a lei dispõe que “a Administração Pública deve promover a participação e defesa dos interesses dos administrados; na formação das decisões que lhes digam respeito.

Analisadas as disposições acima, fica claro que a Administração Pública tem uma instrução cristalina sobre como agir sobre todos e quaisquer assuntos que lhe são colocados pelo particular, não lhe sendo dada possibilidade de duvidar ou demitir-se dessa responsabilidade, facto que se sustenta na base da sua finalidade última organizacional. Entretanto, o legislador é, igualmente claro em dispor, à contrário senso, embora de forma tácita que, nem todas as decisões serão favoráveis aos particulares, ou ainda, que estas satisfaçam a seus pedidos. Podem ocorrer situações em que as decisões administrativas tomadas não correspondam com as expectativas das

solicitações feitas nem sejam as mais desejadas pelos particulares; tais decisões podem expressar o sentido de indeferimento do pedido, ou ainda, revogação de um acto anterior, etc.; ainda assim, as decisões que configurem indeferimento do pedido devem observar rigorosamente a lei, o que equivale dizer que, mesmo o indeferimento deve processar-se na base da lei, sendo por isso exigida a apresentação de fundamentos legais que impossibilitam a realização e ou materialização de um ou mais interesses dos particulares.

Como se depreende, as decisões que correspondam ao indeferimento do pedido ou revogação, a alteração ou a suspensão de actos administrativos anteriores que, em princípio não se enquadram na expectativa do particular, devem ser fundamentadas indicando-se as razões ou motivações por detrás das mesmas. A fundamentação das decisões da Administração Pública nos casos em que ela é exigida, oferece, em primeira instância, o sentido de transparência do acto praticado (se na base da lei ou não) e em seguida, permite que o particular conheça os fundamentos ou razões sobre quais pode lançar mão, quer para sanar irregularidades, se esse for o caso, quer para accionar as demais garantias constitucionais e legais que lhe assistem, para fazer valer o seu interesse<sup>5</sup>, no caso de injustiça.

Note-se, entretanto, que a Administração Pública não é obrigada a fundamentar, de forma expressa, nos casos em que a decisão seja satisfatória para o particular por se subentender que o pedido formulado estaria devidamente instruído e por via disso, tendo sido preenchidos os requisitos legais exigidos, por um lado e por se assumir que actuação da Administração Pública está condicionada à observância escrupulosa e meticulosa da lei, supondo-se que nesta base e só nesta, ela actua. Do outro lado por assumir-se que, satisfeito o pedido formulado pelo particular, este não teria qualquer razão, argumentos ou impulso para pretender recorrer às garantias legais que assistem aos particulares. Os fundamentos da decisão da Administração Pública, estariam tacitamente subsumidos na solicitação formulada pelo particular.

Sucedem, porém, que, à margem das duas alternativas (aceitação ou rejeição), em princípio, bastantes para lidar com “todos” assuntos que lhe possam ser colocadas pelos particulares, está legalmente disposta a admissibilidade e aceitabilidade da Administração Pública poder optar pelo

---

<sup>5</sup> Nos termos do disposto no n.º do artigo 18 da Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto, são garantias dos direitos das pessoas singulares ou colectivas as seguintes: a) o requerimento; b) a reclamação; c) o recurso hierárquico; d) o recurso hierárquico impróprio; e) o recurso tutelar; f) o recurso de revisão; g) a queixa; h) a denúncia; i) a petição, queixa ou reclamação ao Provedor de Justiça.

silêncio como resposta válida às solicitações dos particulares. A Administração Pública parece ter permissão de omitir, pelo seu silêncio, o seu dever de decidir.

Na sequência da ocorrência dos casos em que a Administração Pública opta por manter pelo silêncio, a questão que se coloca é a de determinar o que acontece em concreto. Note-se, entretanto que, ao proceder nestes termos, a Administração Pública não só entra em contravenção com os princípios que a regem na sua actuação como também, denega a possibilidade da participação dos administrados na formação das decisões que lhes digam respeito, nos termos em que se dispõem no artigo 252 da Constituição e aprofundado no artigo 10 enunciado acima, constante da Lei n° 14/2011, de 10 de Agosto.

Importa, no entanto, referir que, para se estar perante uma omissão juridicamente relevante, é necessário, segundo Amaral<sup>6</sup>, a verificação cumulativa dos seguintes pressupostos:

- a) quando a iniciativa emana do particular;
- b) quando a interpelação ou requerimento é feito perante um órgão com competência para decidir;
- c) quando se acha existente o dever legal de decidir;
- d) quando se verifique o decurso dos prazos legalmente fixados.

Em suma, de acordo com este autor, para a omissão administrativa ser considerada juridicamente relevante, implica que tenha havido um pedido (legítimo) do particular, apresentado a um órgão competente e com o dever legal de decidir e não tendo havido, entretanto, qualquer decisão dentro do prazo legalmente estabelecido.

A propósito da omissão ou opção pelo silêncio, coabitam na realidade administrativa universal, duas situações jurídicas, a saber:

(i.). a primeira que consiste na atribuição à omissão, o valor positivo, entendendo-se por conseguinte, que o silêncio da administração pública em face de uma solicitação concreta do particular equivale ao deferimento do pedido do particular, consubstanciando esta situação, ao que se designaria *sistema do deferimento tácito*. É esta realidade que na base do projecto inicial se pretendeu aprofundar e dar consistência por ser melhor defensável e condizente com um verdadeiro Estado de Direito democrático como é o caso de Moçambique<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito 2004/2005. Pág. 48.

<sup>7</sup> A República de Moçambique é um Estado de Direito, baseado no pluralismo de expressão, na organização política democrática, no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do Homem. Artigo 3. CRM.

(ii.). a segunda alternativa, consiste em atribuir à omissão administrativa, o valor negativo, ou seja, o silêncio da administração em face de uma solicitação concreta do particular equivale ao indeferimento do pedido do particular. Esta situação viria a configurar ao que se designa *sistema do indeferimento tácito* que, à luz do projecto inicial foi considerado como consubstanciando flagrante violação da essência de um verdadeiro Estado de Direito para além de tal, desvirtuar-se dos fins essenciais da Administração Pública enquanto organização.

Numa breve análise à realidade moçambicana, quando em sede de uma solicitação concreta formulada por um particular à Administração Pública, esta tem obrigações legais de decidir sobre, como decorre do disposto no nº1 do artigo 11 da LPA, segundo qual, “*os órgãos administrativos devem decidir sobre todos os assuntos da sua competência que lhes sejam apresentados pelos particulares, designadamente os que lhes disserem directamente respeito e ainda, os relativos a quaisquer petições, representações, queixas, reclamações ou recursos apresentados em defesa da legalidade ou interesse geral*”.

Atendendo a disposição acima, quer parecer que a obrigatoriedade de decidir sobre as solicitações dos particulares não é facultativa para os órgãos da Administração Pública, havendo, no entendimento que parece ser o mais apropriado, tão-somente, uma única imposição à observância do dever que lhe cabe; cumprir sem quaisquer contempções. Deve, a Administração Pública, nesse quadro, limitar-se na sua actuação em decidir sobre as solicitações que lhe são formuladas pelos particulares.

Mais ainda, o número 2 do artigo 105 da lei em referência, cuja epígrafe é, “*decisão final expressa*”, precisa que “*a decisão final do expediente deve ocorrer no prazo máximo de quinze dias, contados a partir da data da sua apresentação a despacho*”. Como é prática dominante e em uso na Administração Pública moçambicana, uma decisão de um órgão administrativo consubstancia um acto administrativo e para que este produza os devidos efeitos, deve ser reduzido a escrito, como se depreende do disposto no artigo 119 da LPA<sup>8</sup>.

Outro aspecto relevante a analisar é o facto de que o legislador apenas dispôs a obrigatoriedade da decisão e não impôs nela a adopção de um determinado sentido da decisão a ser proferida pela Administração Pública pois a ela cabe, exclusivamente e dentro da

---

<sup>8</sup> Artigo 119, 1. Os actos administrativos devem ser praticados por escrito, desde que outra forma não seja, particularmente prevista por lei ou importa pela natureza e circunstâncias do acto. 2. Relativamente aos actos dos órgãos colectivos, a forma escrita só é obrigatória quando a lei a expressamente a determinar no entanto, os actos não submetidos não submetidos à forma escrita, devem constar sempre da respectiva acta, sem o que não podem produzir efeitos.

discrecionariade dos seus órgãos, ponderar e adoptar o sentido que se apure como sendo o mais adequado em função da análise casuística que for sendo feita sobre cada solicitação. Nessa base, pode a Administração Pública adoptar uma resposta positiva dando provimento ou aceitação do pedido formulado ou, adoptar uma resposta negativa, rejeitando o provimento ao pedido ou a solicitação formulada pelo particular.

No segundo caso (da negação do provimento) a Administração Pública é, por lei, obrigada a fundamentar a sua posição observando-se, então, o princípio da fundamentação dos actos administrativos, como se acha disposto no artigo 14 da LPA acima enunciado.

Com efeito, a LPA consagra no nº 1 do artigo 107 que, *“se a decisão não for proferida no prazo estabelecido por lei, as autorizações ou aprovações solicitadas apenas se consideram concedidas nos casos em que leis especiais prevejam o deferimento tácito.”* Esta disposição constitui um grande progresso no quadro da marcha rumo ao estabelecimento de uma administração que presa pelo sistema de deferimento tácito que, na base do projecto inicial da presente tese se pretendeu advogar. Porém, a LPA, como se pode ler, endossa a materialização deste primado às leis especiais, o que para o caso concreto de Moçambique, implica a realização, ainda, de uma longo percurso para lá se chegar pois, contam-se aos “dedos da mão” as situações em que tal se aplica, como melhor se acha afluído no capítulo VII da presente tese.

De outro lado, no artigo 108 da LPA o legislador precisou o alcance do teor enunciado no artigo 14 acima, ao postular que, a falta de decisão, passados 25 dias para a emissão da decisão final sobre a pretensão dirigida a um órgão administrativo competente confere ao interessado, a faculdade de presumir indeferida essa pretensão, para que este possa exercer o respectivo meio legal de impugnação. É preciso referir que esta disposição integra diversos ordenamentos jurídicos e enquadra-se no chamado sistema de indeferimento tácito que, não parece fazer muito sentido e não se enquadrar na racionalidade que move e sustenta quer o surgimento quer a subsistência da própria Administração Pública enquanto uma organização. Ela parece dispor em sentido inverso e contrastar com a obrigatoriedade do dever de decidir, por um lado, e por outro, desvirtua a finalidade da Administração Pública que se julga e se dispõe ao serviço do interesse público como, aliás, se dispõe na Constituição moçambicana<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> A Administração Pública serve o interesse público e na sua actuação respeita os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos. Artigo 248, nº 1. CRM.

Com efeito, a adopção do indeferimento tácito como regra geral aplicável ao silêncio da Administração Pública propicia, como se viu, a omissão do cumprimento do seu dever de decisão e por via disso, não pode, por consequência, cumprir com o dever de fundamentar, contrariando de forma directa e concreta os princípios acima considerados como sendo relevantes, designadamente, o *princípio da decisão*, o *princípio da fundamentação dos actos administrativos*, o *princípio da celeridade* e o *princípio da participação dos administrados*, degenerando, por conseguinte, na violação do mais básico e fundamental princípio da legalidade, segundo qual, “a Administração Pública deve actuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites e fins dos poderes que lhe estejam atribuídos por lei”, como se encontra disposto no artigo 4 da LPA, em observância ao primado postulado no n° 2 do artigo 248 da Constituição moçambicana.

Note-se, entretanto que, o indeferimento tácito aproveita ao particular que assim entender e tão-somente para efeitos de exercício do direito de impugnação pelo facto e não necessariamente, para obter uma resposta directa sobre o seu pedido em concreto pois, não se acha assegurada nem a satisfação da sua pretensão, nem a celeridade no tratamento do seu pedido (neste caso, de impugnação). Mais ainda, a ausência de uma decisão reduzida à escrito resulta, também, na falta de fundamentos que por sua vez, inviabiliza a materialização plena e imediata das garantias outorgadas ao particular pela Constituição e pela lei, como é o caso do recurso à instâncias jurisdicionais, dificultando-lhe a activação destas de forma imediata, em parte, por falta de conhecimento do objecto sobre qual lançar mão em consequência da falta de resposta escrita e fundamentada pela Administração Pública.

Refira-se, entretanto, que, não obstante o estabelecimento do indeferimento tácito nos termos do artigo 108 da LPA, anteriormente referido, dispõe o n° 1 do artigo 109, que, “expirados prazos para a conclusão do procedimento, pode o interessado requerer, dentro de sessenta dias subsequentes, certidão de despacho ou da omissão de despacho”.

No entanto, tendo em conta, por exemplo, que a Administração Pública tenha, simplesmente optado pelo silêncio, pode questionar-se porque teria esta mesma entidade, maior sensibilidade com a obrigatoriedade de responder a tal procedimento<sup>10</sup>; Qual seria a relevância prática da disposição acima, para o particular? Praticamente, nenhuma; pois, sobre este

---

<sup>10</sup> n° 2, artigo 109, Decorrido prazo de dez dias contados a partir da data de entrada do pedido de certidão sem que esta seja fornecida, presume-se, para efeitos de impugnação, indeferida a petição inicial de cujo despacho se solicitou certidão.

procedimento, a Administração Pública pode optar em reiterar o seu silêncio sem que tenha sido satisfeita a solicitação do particular que, mais uma vez, para além de não poder ver satisfeitos seus direitos e interesses legítimos, deverá arcar com o ónus de ser, mesmo ele, a despender seus recursos para forçar a quem se encontra no dever legal e “gratuito” de agir e que decide manter-se na inércia.

Não parece fazer sentido algum a aceitação para que, a Administração Pública, uma mesma entidade com obrigações originárias e naturais para com a colectividade seja simultaneamente obrigada a decidir sobre todas as solicitações que lhe são apresentadas pelo particular e no caso de decisão negativa, fundamentar tal posicionamento, ao mesmo tempo, dispoñha da “prerrogativa” de manter silêncio ante uma solicitação concreta do particular em prejuízo daquele a quem esta deve servir!

Parece estar-se perante uma situação flagrante de contra-senso, o que origina um questionamento sobre a real importância do silêncio, principalmente o silêncio negativo em face da finalidade organizacional e deveres legais da Administração Pública. Este questionamento se agrava quando o silêncio é considerado, regra geral e na maioria dos casos, como foi acima referido, rejeição do pedido, numa circunstância em que não são oferecidos elementos ao particular para, a seu nível e no seu interesse, querendo, assumir um posicionamento sobre os passos e ou procedimentos subsequentes a dar sequência, incluindo a impossibilidade de poder reformular o pedido, promover a supressão de eventuais insuficiências, bem assim, de recorrer as suas garantias constitucionais e legais. Constata-se neste emaranhado, um desnecessário protelar de tempo e procedimentos que contrastam com os primados da celeridade administrativa e simplificação de procedimentos.

A atribuição do sentido de negatividade ao silêncio da Administração Pública perante as solicitações dos particulares encerra um alto potencial de albergar em si, situações de diversa ordem cujas consequências e prejuízos gravitam, sobretudo na esfera jurídica destes (dos particulares). Entre outras, podem compor a lista, situações como “incubação de casos de incompetência técnica de funcionários ou servidores públicos, que estando diante de solicitações concretas de particulares e, apercebendo-se da sua complexidade, ao invés de aprofundá-las para satisfazê-las, conhecendo a possibilidade e efeitos do seu silêncio, na qualidade de órgão da Administração Pública, simplesmente se mantém em silêncio”; ou ainda, situações em que “a solicitação do particular encontra-se devidamente instruída e incorporando todos os requisitos

para sua aceitabilidade mas que por razões subjectivas e por vezes, inconfessáveis, um servidor público com deveres de se pronunciar sobre o mesmo, decide, simplesmente manter silêncio; e noutros casos, dos mais graves, para criar uma situação de desespero por parte do particular para que este se comprometa, ofereça ou prometa oferecer benefícios indevidos aos servidores públicos para que sua solicitação conheça um desfecho favorável, em clara alimentação à prática da corrupção”.

Multiplicando-se e atingindo números elevados o caso do silêncio negativo, para além de se pôr em causa a vida dos particulares, põe-se em causa a essência da própria Administração Pública como acima se fez referência e que, ao invés de ser actuante como é de se esperar, acobarda-se na inércia, passando a ver-se desvirtuada da razão de sua existência e dos milhares de servidores públicos nela afectos; uma Administração Pública que não mais presa pelo serviço público ao cidadão mas que serve tão-somente àqueles que dela se servirão para cometer atrocidades adiando a resposta às necessidades da colectividade e colocando-se em franca ameaça à realização dos seus fins organizacionais.

Em suma, a previsão legal e manutenção da possibilidade de manutenção do silêncio negativo no ordenamento jurídico-administrativo moçambicano, concorre para irresponsabilização da Administração Pública pelas suas violações e ou lesões aos particulares; propicia a omissão da decisão obrigatória da Administração Pública; viabiliza a letargia ou inércia dos seus agentes; pode ser utilizado como pretexto para retardar a resposta às solicitações particulares; põe em causa a transparência dos actos praticados entre outros perigos e aspectos nocivos descredibilizando a Administração Pública perante aqueles à quem esta tem obrigações legais de servir e, entre outros riscos.

Com efeito, embora não seja de todo aceitável a atitude de silêncio e inércia da Administração Pública perante a solicitações concretas dos particulares, atribuir-lhe o sentido negativo em prejuízo destes não parece ser a medida mais justa pois, não só, não respeita a posição dos particulares no quadro do seu relacionamento, como também, onera-lhe no exercício que deve fazer para exigir de quem tem a obrigação originária de lhe prestar atenção bem como lhe prover bens e serviços.

Nessa base e na pior das hipóteses, é posição eventualmente defensável de que tendo em conta a sua função e o seu móbil, o silêncio da Administração Pública perante a solicitação concreta do particular tivesse um efeito contrário ao actualmente estabelecido como regra geral

na lei moçambicana (sistema de indeferimento tácito), passando a ser regra geral o de sistema de deferimento tácito.

Esta medida, para além de corresponder a uma completa viragem da consciência global da Administração Pública, parece coadunar-se com as entranhas da sua gesta criadora como ficou referido acima e com o sentido de dever e de servir passariam a ser o apanágio da organização cujo escopo é, efectivamente, desdobrar-se no serviço ao cidadão, afigura-se mais consentânea com o primado vinculante em Estados de Direito.

Vertidos os aspectos acima e sendo certo, como se procurou ilustrar, de que o silêncio negativo da Administração Pública perante uma solicitação do particular é prejudicial e nocivo à satisfação deste, bem assim, nocivo ao seu fim organizacional, para além de constituir uma frontal contravenção ao alcance dos seus fins, ficam claramente estabelecidos os pressupostos essenciais sobre quais cabe o Direito dar incidência para compreender os seus contornos jurídicos que permitam reclamar sobre o tão nobre primado de plena assistência ao cidadão na base da tutela dos seus direitos e legítimos interesses e que remete ao justo questionamento, sobre as razões por de trás da consagração e da manutenção do silêncio negativo ou indeferimento tácito da Administração Pública no ordenamento jurídico moçambicano.

### **1.3. JUSTIFICATIVA**

Como ficou referido acima, a questão do silêncio da Administração Pública verifica-se no quadro do relacionamento diário entre esta com outras entidades. Como se viu, pode trata-se, portanto de uma situação que pode ocorrer a todo o tempo; poucas vezes em benefício do particular e muitas vezes ou quase sempre, em prejuízo deste que, pretendendo aceder a algum bem e ou serviço público através da Administração Pública, pode ver-se, na maioria dos casos, impossibilitado de se beneficiar deles e em condições em que não sê-lhe oferecem elementos para, de forma imediata, poder lançar mão às garantias constitucionais e legais que tutelem seu interesse.

Sendo, entretanto, eminente a ocorrência desta situação, independentemente da razão que lhe dê origem, ao particular não interessa, devendo-se-lhe prestar algum esclarecimento,

sobretudo quando da atitude de silêncio inviabiliza a materialização do seu interesse ou gozo de um direito que considere ser legítimo.

Importa referir que há muito poucos registos, a nível do quadro jurídico-legal administrativo moçambicano, de situações de silêncio em que se implemente o sistema de deferimento tácito e que, a nível da materialização da presente tese, parece ser, de longe, a posição melhor defensável quando se trate de atender aos fins organizacionais da Administração Pública integrada num Estado de Direito democrático como é o caso de Moçambique.

Com efeito, a adopção generalizada de um sistema de deferimento tácito na Administração Pública moçambicana, materializado quer através da LPA quer por leis especiais ou específicas não seria apenas o mais indicado, mas também, viria a ser, por um lado, o acordar de um profundo sono em que a administração esteve mergulhado há muitas anos, desde a sua existência em geral e que Moçambique, igualmente se embalou inspirado em práticas e modelos de outras latitudes; por outro, seria expressão, em concreto, do mais alto reconhecimento do valor do “particular/cidadão” em face da Administração Pública, na qualidade de entidade que alberga em si, o servidor público.

A adopção generalizada do sistema de deferimento tácito ainda que viesse a ser aparentemente formal, viria, mais tarde a exigir da Administração Pública a impressão de uma maior dinâmica na realização das suas actividades, exigiria mais responsabilidade e entrega dos servidores públicos no tratamento do expediente com impacto directo na esfera jurídica do particular; intensificaria a responsabilização dos servidores que por quaisquer razões, furtam-se do cumprimento dos seus deveres, entre outras importantes reformas, quer em benefício da Administração Pública enquanto organização, para o alcance do seu fim organizacional, quer em benefício do particular, enquanto sujeito no centro das atenções daquela, constituindo seu principal, senão, único beneficiário e acima de tudo, constituiria uma genuína expressão da linguagem de Estado de Direito através da prática administrativa.

A magnitude e o impacto dos resultados que viriam a surgir desta transformação administrativa seriam, simultaneamente relevantes quer sob ponto de vista prático, pela sua importância na vida do particular, na forma de funcionamento da Administração Pública, mas também, do ponto de vista teleológico da organização, bem como, sob ponto de vista teórico, na medida em que viria a atrair a atenção e interesse de diferentes investigadores no sentido de

despertarem do embalo a que se terão deixado levar com o ir dos tempos, pela preferência do clássico e ainda, pela prática e ou inspiração a modelos pré-concebidos.

A nível pessoal, a abordagem do tema “***O regime jurídico do silêncio da Administração Pública, moçambicana no âmbito da sua finalidade organizacional***”, assume particular relevo pelo facto de o seu proponente, na qualidade de servidor público, encontrar-se em pleno contacto com a realidade estudada. A dimensão pessoal ganha ainda mais interesse dado o facto de que, estando a trabalhar como colaborador da Administração Pública moçambicana, estar inserido no Ministério da Administração Estatal e Função Pública, órgão do Estado que entre várias e diversas matérias sob sua tutela e superintendência, é responsável pela coordenação da reforma da Administração Pública, cabendo-lhe nessa qualidade, e entre outras tarefas, proceder a estudos de normas e procedimentos visando a sua simplificação, bem como a celeridade na actuação desta.

Fica, assim, clarificado o interesse e a relação existente entre o proponente e a temática desenvolvida na tese, que se pode considerar como sendo de muita proximidade tomando em linha o facto de tratar-se de uma matéria com qual mantém um contacto permanente no seu dia-a-dia, facto que o coloca numa situação simultânea de estar perante uma enorme oportunidade de poder prestar um contributo pessoal para Administração Pública Moçambicana, por um lado e por outro, estar perante o desafio de desenvolver, com isenção e transparência, uma abordagem crítica à uma realidade na qual integra na qualidade de profissional e ou colaborador da organização.

#### **1.4. OBJECTIVO GERAL**

O desenvolvimento da presente tese estabeleceu-se sob o comando do seguinte objectivo geral: **“Analisar o Regime Jurídico do silêncio da Administração Pública moçambicana no contexto da sua finalidade organizacional”**

#### **1.5. OBJECTIVOS ESPECÍFICOS**

O alcance do desiderato estabelecido no objectivo geral da presente tese esteve condicionado à consecução dos respectivos objectivos específicos, nomeadamente:

- a) Compreender as vicissitudes do instituto jurídico do silêncio da Administração Pública nos aspectos relativos à sua admissibilidade na ciência administrativa global, da sua natureza e efeitos gerais da sua implementação prática em contextos reais.
- b) Abordar sobre actuação da Administração Pública entanto que organização formal e universalmente convencionada, voltada à realização da finalidade pública, facto que determina sua natureza organizacional e que lhe mantém diferente e equidistante com a administração privada.
- c) Perceber o âmbito da relação existente entre a Administração Pública e o serviço público prestado ao cidadão no quadro da realização do seu fim organizacional através dos diversos mecanismos que propiciam a sua produção e da provisão.
- d) Verificar os pressupostos do acto administrativos atendendo o facto deste constituir o mecanismo formal através do qual a Administração Pública actua e manifesta a sua vontade organizacional, mais precisamente, nos casos concretos em que os cidadãos lhe apresentem solicitações acoberto de seus direitos e interesses legítimos.
- e) Aferir o enquadramento dos funcionários e agentes do Estado na arquitectura organizacional da Administração Pública enquanto elemento crucial para a materialização dos seus objectivos e fins cuja violação implica responsabilização.
- f) Discutir a forma de admissibilidade, tratamento e importância do silêncio da Administração Pública no quadro jurídico-legal moçambicano e confrontá-lo com os pressupostos do Estado de Direito democrático que vigoram no país.
- g) Entender a aplicabilidade dos mecanismos de controlo jurisdicional do silêncio da Administração Pública no mundo e em Moçambique abordando os condicionalismos que ameaçam à materialização e realização da justiça.

## **1.6. HIPÓTESES (H)**

Hipóteses são suposições, pressupostos ou conjecturas a respeito das questões norteadoras da pesquisa<sup>11</sup>. As hipóteses expressam relações entre fenómenos envolvidos com o problema de pesquisa. É na base deste entendimento que se estabeleceram as hipóteses abaixo:

---

<sup>11</sup> OLIVEIRA, P. E., Metodologia da pesquisa ao alcance de todos, 1ª Edição, Curitiba, Appris, 2018. Disponível em: <https://www.scribd.com/read/405800282/Metodologia-da-Pesquisa-ao-Alcance-de-Todos>, acessado em 07 de Agosto de 2019, 11:22’.

**H1** – A consagração do silêncio na Administração Pública moçambicana decorre da uma mera inspiração da administração clássica com enquadramento num determinado contexto histórico e administrativo diferente e a sua actual manutenção nos instrumentos normativos decorre por inércia do legislador ordinário;

**H2** – A manutenção do silêncio negativo nos instrumentos normativos da Administração Pública moçambicana é conveniente pois pode estar a ser tratado como uma zona de conforto com alto potencial de acobertar a letargia dos agentes públicos e implicações negativas sobre os órgãos que dispõem do dever de decidir.

**H3** – A aceitação do silêncio negativo na Administração Pública deve-se à pacificidade dos cidadãos moçambicanos, no geral, e motivado pelo desconhecimento prático dos seus reais efeitos nem dos benefícios que resultariam de uma possível inversão do sentido silêncio.

**H4** – O silêncio negativo na Administração Pública moçambicana é conveniente para os seus órgãos pois alivia seus agentes da pressão de ter que se debruçar sobre milhares solicitações de cidadãos e evita possíveis compensações que resultariam de uma situação de inversão do sentido do silêncio.

## **1.7. ESTRUTURA DA TESE**

A presente tese foi conseguida em consequência de uma pesquisa dedicada ao aprofundamento do tema em debate cujo produto final encontra-se estruturado em oito capítulos tratados de forma articulada e progressiva, o que permitiu que se lhes conferisse uma mútua complementaridade entre si, tornando-os num único corpo textual embora desenvolvidos em partes autónomas. O formato adoptado na abordagem e arrumação dos capítulos da presente tese conduzem, de certa maneira, a uma simples compreensão dos seus conteúdos.

Para além dos capítulos que a corporizam, a tese incorpora, na parte inicial, uma introdução que se consubstancia na subsunção dos elementos do projecto inicial de pesquisa que se dedicou ao enquadramento da temática abordada e da sua relevância teórica e prática. Incorpora, igualmente, na parte final, uma secção dedicada a apresentação das conclusões e recomendações do estudo realizado como corolário da articulação, combinação e confrontação

dos conteúdos teóricos e práticos estudados e na parte final, são apresentadas as referências bibliográficas que serviram de instrumentos de consulta através de quais foram retirados os conteúdos para as reflexões vertidas.

O primeiro capítulo é referente a metodologia e está dedicado ao enquadramento geral da temática debatida em volta da tese e dos aspectos técnicos e metodológicos relevantes observados para sua materialização, sendo que nele se inserem, entre outros aspectos, a delimitação do tema quer a nível de enquadramento em área específica de conhecimento, quer a nível de jurisdição territorial onde a pesquisa foi desenvolvida; a problematização, onde se procura caracterizar o fenómeno estudado; a justificativa por de trás da escolha feita, onde são explicadas as razões de vária ordem que determinaram a escolha do tema estudado bem assim, os objectivos a alcançar na base da tentativa de confirmação das hipóteses do estudo.

O segundo procura descrever o silêncio e compreender a sua relevância no quadro da actuação da Administração Pública a ponto de se considerar como sendo um instituto jurídico com efeitos práticos e formais com efeitos na vida dos cidadãos. Nesta senda, para além da sua descrição o capítulo dedica-se a abordar a sua natureza jurídica e seus efeitos na Administração Pública.

O terceiro capítulo relativo ao tratamento da Administração Pública entanto que uma organização formal e universalmente concebida e convencionada como sendo responsável pela administração do que a lei considera ser do domínio público e dedica-se a uma descrição sumária dos seus aspectos gerais e essenciais como sejam, a sua definição, sua génese e enquadramento; os seus fins organizacionais e funções mas também, a sua responsabilidade perante o público, o que lhe torna, particularmente, distinta da administração privada.

O quarto capítulo concentra-se no tratamento do que a nível tese considera-se a essência e ou a razão de ser da Administração Pública para o cidadão; o serviço público. O terceiro capítulo aborda, com efeito, entre outros aspectos, o conceito de serviço público, suas características e elementos; os princípios que o orientam, a sua natureza jurídica, os diferentes tipos de serviços públicos e sua forma de organização e de prestação.

O quinto focaliza-se na dissecação do acto administrativo enquanto mecanismo clássico e formal através do qual a Administração Pública actua e manifesta a sua vontade perante situações concretas. No capítulo apresenta-se o conceito do acto administrativo, a génese e sua evolução.

São, igualmente, tratados aspectos relativos a anatomia do acto administrativo corporizados na descrição da sua estrutura, natureza jurídica, as características, a classificação e espécies, para além das suas formas de manifestação.

O sexto capítulo aborda sobre o regime jurídico dos deveres e da responsabilização dos funcionários e agentes do Estado na qualidade de sujeitos a quem cabe a representação da Administração Pública no seu dia-a-dia, na interação com os particulares e na realização dos seus objectivos e fins organizacionais; na verdade, a actuação da AP é personificada nos funcionários e agentes do Estado. É assim que o capítulo sexto para além dos aspectos gerais relativos à função pública, aborda sobre o diversos deveres destes bem assim, os contornos sobre a responsabilização em consequência de incumprimento dos deveres legais.

O sétimo capítulo dissecar, de forma específica, sobre a admissibilidade do instituto do silêncio no regime jurídico da Administração Pública moçambicana. Neste capítulo, são descritos os contornos do silêncio e particularmente, seus efeitos, com destaque para esfera jurídica do particular. Assim, entre os diversos aspectos, aflora-se a forma como a lei moçambicana concebe a Administração Pública, a forma do relacionamento desta com os particulares e o tratamento legal do silêncio da Administração Pública e sua validade.

O oitavo e último capítulo é relativo ao controlo jurisdicional do silêncio quando este configure lesão do interesse do particular, como é o caso do silêncio negativo ou indeferimento tácito. Neste capítulo afloram-se, de um lado, a questão do acesso ao tribunal e acesso à justiça como direitos fundamentais postulados na Constituição da República e que funcionam como garantias que assistem ao particular que lhe habilitam a recorrer ao Tribunal Administrativo para exigir a realização da justiça; de outro, os obstáculos que se colocam à materialização do desiderato do acesso à justiça. O capítulo descreve, igualmente de maneira focaliza, a questão do acesso à justiça em Moçambique.

## **CAPÍTULO I**

### **METODOLOGIA UTILIZADA PARA O ESTUDO SOBRE O REGIME JURÍDICO DO SILÊNCIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MOÇAMBICANA**

O presente capítulo focaliza suas luzes ao enquadramento geral da temática central em análise, mormente, referente ao regime jurídico do silêncio da Administração Pública moçambicana nos diferentes filtros metodológicos, técnicos e procedimentais utilizados para sua viabilização e alcance da tese formulada, como produto resultante da sua materialização concreta.

É, por conseguinte, neste capítulo onde se procede ao estudo dos métodos científicos que se afiguram melhor colocados em relação à natureza da pesquisa desenvolvida. Com efeito, por método científico, pode entende-se como sendo a sucessão de passos ou etapas a observar em contexto de uma investigação, baseados na observância de procedimentos sistemáticos e lógicos dentro de um ciclo completo, com o propósito de adquirir informações confiáveis e válidas com o potencial de influenciar na melhoria da condição de vida de uma pessoa e ou de uma comunidade, assim como na melhoria de coisas e de processos<sup>12</sup>. Nesta ordem, o método compreende várias etapas, iniciando-se com a definição do problema a ser estudado, a formulação dos objectivos, as hipóteses e suas variáveis bem como o estabelecimento do desenho metodológico<sup>13</sup>.

Assim, estando disponíveis aos cientistas e investigadores diversos métodos e procedimentos para quem pretenda enveredar pela odisseia da investigação, entre os quais se pode optar em função da natureza da pesquisa a realizar, o fim a alcançar, bem assim, os factores envolventes e a perspectiva de abordagem, pode efectuar-se a escolhas que julgar-se mais adequadas.

É tendo em conta este pressuposto que para materialização da presente tese foi necessária a articulação e combinação métodos e técnicas de pesquisa que permitiram o alcance do resultado conseguido e apresentado neste formato.

---

<sup>12</sup> ALVARENGA, Estelbina Miranda de, *Metodologia da Investigação quantitativa e qualitativa, Normas de apresentação de trabalhos científicos*, 2 Edição – 1 Reimpressão, Assunção, Paraguai, 2012, pág. 5.

<sup>13</sup> Idem.

Anote-se, no entanto, que, a especificação da metodologia a aplicar no desenvolvimento de uma pesquisa implica o oferecimento de respostas, em simultâneo de diversas questões práticas, como sejam: como?, com quê?, onde?, quanto?<sup>14</sup>.

## **1.1. Tipo de pesquisa**

### **1.1.1. Quanto aos objectivos**

No geral, quanto aos objectivos, a pesquisa pode ser dividida em quatro, nomeadamente, Exploratória, Descritiva, Explicativa e Prescritiva<sup>15</sup>.

No entanto, tendo em conta aos objectivos geral e específicos preconizados na e para concepção da presente tese, procura-se, através da análise e da interpretação das disposições normativas do quadro jurídico-legal moçambicano aplicável ao instituto do silêncio da Administração Pública, explicar as causas da sua adopção e manutenção, tentando, através das hipóteses sugeridas, oferecer-se uma explicação que caiba ou satisfaça à pergunta de pesquisa.

É assim que, para a satisfação do questionamento que se localiza no âmago da tese desenvolvida, se aferiu como sendo adequada a implementação da pesquisa Explicativa que, não obstante o facto de ser catalogada como sendo complexa<sup>16</sup>, permitiu o levantamento e registo das questões reputadas como sendo problemáticas ou controvertidas a nível das normas jurídico-legais, a análise das questões dentro do contexto vigente da vigência do Estado de Direito democrático em Moçambique, do estabelecimento, entre outros, do direito de acesso à justiça apregoado em benefício dos cidadãos, mas também, dos obstáculos que se impõem à sua materialização.

---

<sup>14</sup> MARCONI M. de A; LAKATOS, Eva Maria, *Metodologia do Trabalho Científico*, 2001, pág. 105.

<sup>15</sup> CASTILHO, A. P, BORGES, N. R. M. Et all. *Manual de Metodologia Científica*, pág. 17.

<sup>16</sup> INSTITUTO LUTERANO DE ENSINO SUPERIOR – BRASIL, *Manual de Metodologia Científica*, 3ª, Itumbiara, pág. 18, 2017.

### **1.1.2. Quantos aos Procedimentos Técnicos**

A materialização da presente tese esteve muito dependente da recolha de informação relevante sobre o tema na base da pesquisa bibliográfica, com destaque à consulta de obras de autores renomados sobre a matéria, por um lado e, pela legislação moçambicana vigente e outros documentos importantes à respeito para além de inferências e conjecturas feitas e emissão de ilações quase que conclusivas do estudo. Com efeito, foi assim necessário, tendo em conta que toda a pesquisa implica o levantamento de dados de várias fontes, quaisquer que sejam os métodos ou técnicas empregadas... a pesquisa bibliográfica pode, portanto, ser considerada também como o primeiro passo de toda a pesquisa científica<sup>17</sup>. Com efeito, quando se aborda sobre a pesquisa bibliográfica trata-se efectivamente, dos mecanismos de levantamento, selecção e documentação da bibliografia e materiais já publicados sobre o assunto que está sendo pesquisado e neste quadro, integram-se recursos variados como livros, revistas, jornais, boletins, monografias, teses, dissertações, material cartográfico, com o objectivo de colocar o pesquisador em contacto directo com todo material já escrito sobre o mesmo.

O pensamento vertido no parágrafo anterior compagina-se com aquele segundo qual, a pesquisa bibliográfica é baseada na consulta de todas as fontes secundárias relativas ao tema que foi escolhido para realização do trabalho<sup>18</sup>. Com efeito, importa referir que esta foi, em concreto, a realidade observada pelo proponente da presente tese, concretizada pela consulta à múltiplas e diversificadas fontes escritas e dispostas em diversificados formatos (livros e ou manuais, legislação, revistas ou jornais dedicados, teses, dissertações e relatórios, quer em formato físico ou virtual), sendo por isso que este tipo de pesquisa encontra aqui o seu perfeito enquadramento.

### **1.1.3. Quantos aos Procedimentos Técnicos**

A presente tese foca-se num exercício reflexivo e intelectual augurando buscar e captar o saber adicional sobre o instituto do silêncio da Administração Pública em Moçambique contribuindo para a construção de um conhecimento mais aprofundado e consistente sobre o facto.

---

<sup>17</sup> MARCONI M. de A; LAKATOS, Eva Maria, *Metodologia do Trabalho Científico*, págs. 43 e 44.

<sup>18</sup> CASTILHO, A. P, BORGES, N. R. M. Et all. *Manual de Metodologia Científica*, pág. 17.

O estudo procura disponibilizar informações relevantes sobre a temática concatenando os diversos factores que influem no seu entrecruzamento inserido no contexto nacional visando impulsionar eventuais mudanças no sistema jurídico-legal actualmente aplicável, sustentado na análise e interpretação do postulado constitucional sobre a prioridade do interesse público e a primazia da assistência da Administração Pública aos cidadãos.

Com base nos aspectos vertidos acima resulta cristalino que à tese, sê-lhe aplica, adequadamente, a pesquisa básica que se consubstancia no engrandecimento da intelectualidade e focalizada no alcance do saber para satisfação do desejo de adquirir conhecimentos e proporcionar informações possíveis de aplicações práticas, sendo desvinculada de finalidades utilitárias imediatas, não sofrendo limitação de tempo<sup>19</sup>. Com efeito, o conhecimento científico gerado pode ser futuramente utilizado.

## **1.2. Método de pesquisa**

### **1.2.1. Tipos de métodos utilizados**

#### **1.2.1.1. Método de Abordagem**

Para além da orientação da pesquisa na base da questão central que resultou no estabelecimento dos objectivos do estudo desenvolvido, o estudo visou aprofundar e comprovar hipóteses pré-concebida de respostas que, por sua vez, mereceram o exercício de falseamento e o que se pode constatar é que tais, resistiram a este procedimento da ciência.

Esta opção metodológica conduz ao enquadramento da abordagem no método hipotético-dedutivo que, inspirado em factos concretos da realidade e prática diária, parte de quais vivenciadas pelo proponente da tese e da compreensão da interpretação da letra e do espírito das normas em vigor na Administração Pública moçambicana, sobre a matéria, bem assim, da breve análise e compreensão do sistema legal vigente.

Com efeito, o método hipotético-dedutivo adoptado para o desenvolvimento da tese é aquele que se inicia pela percepção de uma lacuna nos conhecimentos a cerca da qual se formula hipóteses e, pelo processo de inferência dedutiva, procede-se com a testagem da predição da

---

<sup>19</sup> INSTITUTO LUTERANO DE ENSINO SUPERIOR – BRASIL, *Manual de Metodologia Científica*, pág. 17.

ocorrência de fenómenos abrangidos pela hipótese<sup>20</sup>. As hipóteses assumem, assim, um papel determinante na procura ou na busca da verdade científica; elas funcionam, num trabalho científico, como se de um instrumento de orientação se tratasse, permitindo, desta forma o direccionamento do foco e atenção do pesquisador<sup>21</sup>.

Assim, na utilização deste método, o pesquisador elege o conjunto de proposições hipotéticas que acredita serem variáveis como estratégia de abordagem para se aproximar de seu objecto. No decorrer da pesquisa, essas hipóteses podem vir a ser comprovadas ou não mediante a verificação de seu alcance e consistência. Trata-se de hipóteses viáveis, em condições de ser perfeitamente sustentadas durante a verificação<sup>22</sup>.

É assim que, analisada a essência dos diferentes métodos disponíveis, o aqui indicado, mostrou-se mais aproximado e adequado para o alcance dos objectivos traçados.

### **1.2.1.2. Método de procedimento**

O alcance dos resultados constantes do estudo realizado e apresentado em forma de tese foi possível com a execução do método comparativo. Este é considerado um método auxiliar cuja materialização se consubstancia na realização da comparação dos mais diversificados aspectos estudados (entre pessoas, animais, coisas, situações, conceitos, ideias, circunstâncias, etc.) e que, mesmo sendo acessório, torna-se crucial pois torna viável a materialização e consecução do trabalho, com eficiência<sup>23</sup>.

Com efeito, a aplicação deste método permitiu a comparação, embora não em capítulo exclusivo e dedicado, conceitos, contextos ou realidades e situações de relevância para o tratamento da temática do silêncio da Administração Pública entre a realidade moçambicana e a realidade de outros sistemas jurídicos no mundo. O estudo procurou comparar quer a letra, quer os prováveis efeitos decorrentes da aplicação do silêncio, nos termos em que se encontra postulado na legislação ordinária moçambicana e numa eventual aplicação deste, com o

---

<sup>20</sup> MARCONI M. de A; LAKATOS, Eva Maria, *Metodologia do Trabalho Científico*, pág. 106.

<sup>21</sup> Idem.

<sup>22</sup> INSTITUTO LUTERANO DE ENSINO SUPERIOR – BRASIL, *Manual de Metodologia Científica*, pág. 21.

<sup>23</sup> MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha, *Manual de Metodologia de Pesquisa no Direito*, 5ª Edição, Editora Saraiva, Brasil, 2009, págs. 85 e 90.

significado diferente do actualmente fixado na lei, ou seja, com sentido de deferimento tácito, tendo como o elemento de medição, de confrontação e adequação, a natureza constitucional do Estado moçambicano cujas raízes assentam na protecção dos direitos e interesses legítimos dos particulares; procurou-se, na tese, igualmente, confrontar a *praxis* da regra da observância do indeferimento tácito versos os princípios legais que norteiam a organização e funcionamento da Administração Pública. Este exercício viabilizou que se lograsse a elaboração de ideias e raciocínios lógicos e de certo modo consistentes sobre a actuação da Administração Pública moçambicana e hipoteticamente melhor enquadrados na abordagem assente na Constituição da República.

### **1.2.2. Técnica de Recolha de Dados**

O levantamento de dados, primeiro passo de qualquer pesquisa científica, é feito de duas maneiras: pesquisa documental (ou de fontes primárias) e pesquisa bibliográfica (ou de fontes secundárias). É a fase da pesquisa realizada com intuito de recolher informações prévias sobre o campo de interesse em que o pesquisador mostra interesse em investigar<sup>24</sup>.

No entanto, não obstante a observância da fase preliminar de colecta de dados preliminares, a presente tese resulta de obtenção de dados a partir de instrumentos já concebidos pelos respectivos autores, individuais ou institucionais, nacionais e estrangeiros, corporizados em livros, revistas, jornais, publicações avulsas e teses, cuja autoria é conhecida, com recurso ao mecanismo que se convencionou designar documentação indirecta<sup>25</sup>. Sendo assim, e pelo facto de ser ter sido, este, o modelo que explorou, na essência, fontes secundárias, concebe-se, então, que, a técnica utilizada para colecta de dado foi pesquisa bibliográfica.

---

<sup>24</sup> MARCONI, Mariana de Andrade, LAKATOS, Eva Maria, *Fundamentos de metodologia Científica*, 5 Edição, Editora Altas, São Paulo, 2003, Pág. 174.

<sup>25</sup> INSTITUTO LUTERANO DE ENSINO SUPERIOR – BRASIL, *Manual de Metodologia Científica*, pág. 24.

### **1.2.3. Técnica análise e interpretação de dados**

A análise e interpretação de dados são duas actividades distintas, na sua essência, porém, profundamente interrelacionadas uma a outra e ambas, desempenham um papel nuclear na pesquisa. Com efeito, os dados colectados em sede de uma pesquisa, não logram, por si, só, a importância decisiva; é necessário que proceda a sua análise e interpretação para permitir que se estabeleça e evidencie relação existente entre o fenómeno estudado e outros factores considerados relevantes<sup>26</sup>.

É assim que, com base na consignação teórica acima, que, tendo sido colectados dados de instrumentos escritos de diversa ordem (legal, académica, informativa, etc.) e para sua articulação e atribuição de uma significância relevante, foram associadas e articuladas aos factores dos contextos teórico e jurídico-legal bem assim, aos aspectos da conjuntura interna e externa de Moçambique.

Desde logo, importa referir que foi eleito como método ou técnica adequada, o método hermenêutico tendo em conta a base essencialmente jurídica sobre qual assentou a realização da pesquisa e desenvolvimento da tese. A hermenêutica é, para área jurídica, ciência que forma as regras e métodos para interpretação das normas<sup>27</sup>, na base da argumentação, fazendo com que elas sejam divulgadas com seu sentido e alcance, tornando-as mais perceptíveis e de fácil aplicação concreta<sup>28</sup>.

A utilização desta técnica permitiu abordar de forma articulada a questão do silêncio da Administração Pública no plano da legislação ordinária tendo em conta a Constituição da República que estabelece as bases essenciais da Administração Pública enquanto uma organização ao serviço do cidadão, num exercício de confrontação hipotética entre a prática e significado e alcance da natureza de Estado de Direito democrático que vigora no país. Permitiu, ainda, que fosse possível, estabelecer uma relação directa entre os conteúdos desenvolvidos com

---

<sup>26</sup> MARCONI, Mariana de Andrade, LAKATOS, Eva Maria, *Fundamentos de metodologia Científica*, Pág. 167.

<sup>27</sup> ALVES, Ítalo Miqueias da Silva, A Hermenêutica Jurídica como Ciência Interpretativa do Mundo do Direito, <https://miqueiasa.jusbrasil.com.br/artigos/722293561/a-hermeneutica-juridica-como-ciencia-interpretativa-do-mundo-do-direito>, acesso 19.08.2022.

<sup>28</sup> CARLOTTI, Danilo. Hermenêutica Jurídica – Entre a interpretação de textos e a avaliação de práticas sociais, <https://www.scribd.com/read/540079100/Hermeneutica-juridica-entre-a-interpretacao-de-textos-e-a-avaliacao-de-praticas-sociais>, Editora Dialética, pág. 51, acesso 23.08.2022, 20:07’.

as hipóteses definidas em sede do projecto de pesquisa, na base de ilações resultantes da interpretação dos dados discutidos.

#### **1.2.4. Técnica de discussão dos resultados**

Conseguidos os resultados a partir dos mecanismos de colecta de dados que se consubstanciaram nos diferentes capítulos integrantes da presente tese, a sua discussão materializou-se por meio da triangulação dos mesmos, o que viabilizou o cruzamento entre si de tal sorte que, foi possível, entre outros aspectos, concluir que, as hipóteses levantadas em sede do projecto de pesquisa foram confirmadas tendo sido, por conseguinte, alcançados os objectivos traçados.

Adicionalmente, na base das conclusões a que se chegou foi possível esboçar propostas de recomendações para o melhoramento do estado d'arte concernente ao tratamento jurídico do instituto do silêncio da Administração Pública em Moçambique, tendo em conta o fim último a preservar no quadro da relação jurídica entre a Administração Pública e o cidadão. Tal, reporta-se, entre outras, na necessidade de se proceder alguma reforma de natureza legal com o fito de se suprir eventuais lacunas de relevo e que viriam a tornar o quadro legal sobre a matéria, mais robusto e consentâneo com a natureza do Estado moçambicano que se viria a traduzir numa mais efectiva tutela dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos.

A articulação e o cruzamento das diferentes dados, inseridos na técnica da triangulação propiciaram a anotação da importância dos dados levantados a partir da formulação de conjecturas sobre a matéria e delas inferir notas e ideias importantes que viriam conferir a tese, uma maior consistência dos argumentos apresentados para as conclusões produzidas e uma base sólida para sustentar as recomendações feitas.

## **CAPÍTULO II**

### **REFERENCIAL TEÓRICO E CONCEPTUAL SOBRE O SILÊNCIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

O presente capítulo dedica-se na dissecação do conceito e da figura do “silêncio” da Administração Pública na vertente teórica, não enquanto um instituto, mas enquanto uma realidade com que se debatem os particulares interessados nos serviços, à margem do seu relacionamento com aquela, no contexto da demanda de respostas sobre vários aspectos que importam nas suas vidas. Com efeito, o capítulo analisa não apenas o silêncio enquanto um conceito relevante para a Administração Pública, analisa igualmente o contexto da sua ocorrência e seus efeitos no quadro da prossecução do interesse público, da satisfação dos interesses da colectividade bem assim, dos fins institucionais da própria Administração.

A compreensão sobre a matéria sobre o silêncio da Administração Pública afigura-se crucial e de extrema importância, não apenas para o desenvolvimento da presente tese, mas também e sobretudo, para permitir uma boa compreensão sobre as motivações por detrás deste e dos seus efeitos quer na esfera jurídica da organização quer na do particular. No entanto, os efeitos resultantes da prática do silêncio vão figurar, para a presente tese, com certeza, no centro de toda a problemática levantada por meio dos vários aspectos aflorados e por isso, a sua abordagem sob o ponto de vista teórico e prático assume-se como um bom pressuposto para um enquadramento perfeito da abordagem global.

No entanto, parece ser necessário clarificar que o silêncio configura uma atitude *ab initio*, de todo reprovável, porquanto conduz à lesão, como se refere em capítulos de princípios de organização e funcionamento próprios da Administração Pública e transportam consigo um forte potencial prejudicial ao particular, no que se refere à satisfação dos seus interesses, independentemente de mais tarde e por vezes, poder ser-lhe atribuído um efeito benéfico a seu favor.

Na abordagem deste assunto, faz-se importante referência a reflexões de diversos tratadistas sobre a matéria que se desdobram em esforços para proceder ao enquadramento da figura do silêncio em algum instituto de relevância quer para Administração Pública quer para o

Direito Administrativo, intensificando-se a discussão teórica sobre se este incorpora ou não elementos para passar a considerar-se “acto administrativo”.

Vale apenas considerar que, na maioria dos textos utilizados para o desenvolvimento do presente capítulo, predominam artigos científicos e algumas análises desenvolvidas em estudos dedicados como sejam, dissertações, teses, relatórios, incluindo revistas jurídicas e acórdãos de tribunais e relativamente escassas obras (livros e ou manuais) denunciando a escassez de material, por um lado, e por outro, constituindo evidências de não ter ainda havido reflexões exaustivas e ou conclusivas sobre a matéria.

Em fim, não obstante se constate alguma divergência em poucos aspectos entre os autores e entre os instrumentos analisados como é, no global, apanágio da ciência, a tendência da discordância da validade e utilidade do silêncio nas relações entre a Administração Pública e os particulares tem merecido uma reprovação porquanto desvirtua o sentido e alcance da obrigatoriedade e da imperatividade das normas sobre a Administração Pública, desaguando em todos outros possíveis desabonos. Neste capítulo são abordados conteúdos que encerram alguns subtítulos que se dedicam as circunstâncias em que se verifica o silêncio administrativo, a sua natureza jurídica e seus efeitos na ordem jurídico-administrativa e sobretudo, na esfera jurídica do particular e da própria Administração Pública.

## **2.1. O SILÊNCIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

É imprescindível correlacionar a pesquisa científica feita com o universo teórico por conseguinte, não basta apenas apresentar um relatório ou descrição de factos ou dados levantados empiricamente daí que, todo o projecto de pesquisa deve conter as premissas teóricas sobre as quais o pesquisador baseia a sua interpretação<sup>29</sup>.

Feita a referência acima importa começar por referir que a temática do silêncio da Administração Pública perante solicitação concreta do particular enquadra-se no contexto do seu relacionamento com aquele e tem alimentado fervorosos debates sobretudo nas lides académicas onde vários teóricos se contorcem na identificação de argumentos para explicar não apenas a génese do silêncio mas também, a sua prática e aplicabilidade.

---

<sup>29</sup> MARCONI M. de A; LAKATOS, Eva Maria, *Metodologia do Trabalho Científico*, pág. 110.

O Silêncio enquanto conceito é um termo que pode assumir diferentes acepções, por exemplo, pode significar, nos termos do Dicionário da Língua Portuguesa (2000), 2ª Edição, estado de quem se abstém de falar; taciturnidade; privação voluntária do falar; abstenção de publicar qualquer notícia ou facto; omissão de explicações; ausência de ruído; interrupção de correspondência; toque nos quartéis e conventos depois de recolher.

Não obstante a diversidade de sentidos que encerram o termo “silêncio”, para a presente tese figuram mais importantes os que entendem o silêncio como sendo “estado de quem se abstém de falar” ou “privação voluntária do falar” onde parece ficar claro o elemento “volúpia” do qual se subentende que quem o pratica (o silêncio) fá-lo na plena consciência, sabendo que devia agir de forma contrária, expressando-se mas que, por razões particulares e desconhecidas a quem a sua expressividade interessa, opta por manter-se em silêncio, independentemente do que poderá daí resultar.

Com efeito, pode entender-se por silêncio da Administração Pública ou simplesmente, silêncio administrativo a falta do cumprimento, por parte da Administração Pública do dever legal de resposta a um requerimento ou pedido do particular<sup>30</sup>. Ora, estando a Administração Pública, sujeita à vários deveres, entre os quais, um dos mais importantes, de manifestar a sua vontade perante todos as solicitações que lhe tenham sido apresentadas, porquanto o cumprimento deste dever lhe permite perseguir e cumprir o seu fim organizacional, não pode ela abster-se de se manifestar de forma expressa para qualquer que seja o sentido, desde que apresente fundamentos legais que a sustentam. Portanto, para a Administração Pública, agir é um imperativo legal e que decorre da sua essência, por conseguinte, nem se quer faz parte do seu campo aleatoriedade ou discricionariedade.

A esse propósito, se a Administração Pública não se pronuncia quando deve fazê-lo, seja por que foi provocada por administrado que postula interesse próprio, seja por que um órgão tem de pronunciar-se para fins de controlo de acto de outro órgão, está-se perante o silêncio administrativo<sup>31</sup>.

Por vezes, a inércia tem caracterizado a Administração Pública, caracterizando-se por nada fazer perante uma solicitação legítima de um particular, optando com efeito, pelo silêncio,

---

<sup>30</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Neri, *O Silêncio da Administração Pública*, Revista do Direito Administrativo & Constitucional, 2013, pág. 57.

<sup>31</sup> RODRIGUES, B, *O Silêncio Administrativo*, Publicação de 05/2016, Disponível em: <https://jus.com.br/amp/artigos/48877/1>.

consubstanciando, esta conduta, uma violação à lei. Nesses casos, o particular pode recorrer, entretanto, encontra-se no dilema de não haver sido praticado nenhum acto administrativo em concreto<sup>32</sup>.

A esse fenómeno, a lei pode entender conferir ao silêncio, o efeito quer positivo ou quer negativo, propiciando, no caso de silêncio, a possibilidade de o particular poder recorrer a anulação do indeferimento. Entretanto, a garantia do recurso de anulação tem estado progressivamente a tornar-se fraco quer pelo facto de a jurisprudência administrativa considerar, raramente que em sede de silêncio, se tenha praticado um acto tácito negativo, quer, pelo facto de a anulação do indeferimento durar longamente para ser julgado<sup>33</sup>. Pelo que, nos termos em que precisa o autor este mesmo autor, “alguns países evoluíram para uma acção contra omissões indevidas da Administração, em que esta possa ser condenada pelo tribunal administrativo a praticar os actos legalmente devidos.”

Como se pode constatar, quadro da teoria dominante sobre a matéria e decorrente do surgimento do Estado de Direito parece haver claro movimento de convergência em relação a reprovação da sua praticidade pois, o mesmo corporiza inércia numa entidade que, paradoxalmente, tem obrigações originárias de agir em face de tudo quanto lhe é colocado pelos particulares sobretudo quando se refira a seus direitos e interesses legítimos. Esta inércia resulta não apenas em abertura de espaços para interpretações adversas como também, pode resultar em muitos casos, em prejuízo de diversa ordem na esfera jurídica do particular. É por conta dos prejuízos ou efeitos negativos que podem resultar na esfera jurídica do particular que o silêncio da Administração Pública assume-se como matéria relevante para o seu tratamento quer em sede dos teóricos bem assim de administrativistas no mundo.

A este propósito, a ausência de manifestação de vontade da Administração Pública, quando reclamada pelo administrado, é situação absolutamente inaceitável, porquanto implica a violação de relevante dever estatal, qual seja, o dever de resposta ou de manifestação em face do administrado. Daí que, anota-se que a Constituição Federal do Brasil repudia de forma franca a inércia da Administração Pública, inferindo-se tal posição a partir da variedade de dispositivos que impõe o dever de manifestação estatal diante dos “reclamos” do administrado<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, págs. 48 e 49.

<sup>33</sup> Idem.

<sup>34</sup> SANTOS, Filipe Estrela de los, *O valor do silêncio da Administração Pública na hipótese de ausência de pronúncia em face do reclamo do administrado*, Extracto do RPGE, Porto Alegre, 2012, pág. 94.

Tratando-se do Estado uma pessoa colectiva pública ideal e abstracta encontra nas pessoas físicas uma alternativa de poder actuar, em sentido concreto, dispondo-se para o efeito, constituir-se em órgãos investidos com poderes e capacidade legal de o representar, exercendo diversos poderes de autoridade e por meio deles manifestar a sua vontade (da Administração Pública). Com efeito, a manifestação pode configurar uma resposta negativa, tácita ou implícita desde que permitida por lei, porém, entende que jamais se pode permitir que ela não exteriorize sua vontade, principalmente quando se está no quadro de um Estado de Direito em que a inactividade administrativa pode ser considerada incumprimento de seus fins<sup>35</sup>.

Entretanto, embora seja notável a convergência da abordagem teórica em relação à reprobabilidade do silêncio da Administração Pública perante solicitação do particular, o mesmo não pode dizer-se quando o móbil do aprofundamento é o de tentar compreender ou determinar o sentido (positivo ou negativo), significado (bom ou mau) ou efeitos desse mesmo silêncio. Com efeito, vários teóricos, baseados em diversos argumentos, contextos e realidades, divergem mutuamente sobre este aspecto.

De um lado, alguns teóricos conferem ao silêncio o sentido positivo, significando que, em decorrência de solicitação de um particular em que a Administração Pública tenha optado em não se pronunciar, deve assumir-se como tendo aceite o pedido daquele; quando assim ocorre, considera-se que tal administração presa pelo sistema de deferimento tácito. De outro lado, posicionam-se teóricos que entendem o contrário, designadamente que, o silêncio da Administração Pública perante a solicitação de um particular deve entender-se como tratando-se de negação do pedido; nestes casos deve assumir-se por consequência, como estando-se perante uma administração que observa o sistema de indeferimento tácito.

Diga-se porém que, boa parte de autores, influenciados pela prática administrativa nas várias realidades consideram que o sistema do indeferimento tem sido o mais comumente utilizado a nível das administrações no mundo embora, tem vindo a assistir-se a uma lenta e tímida evolução para inversão de cenário, com o alistamento de matérias que devem à luz do direito ser tratadas e consideradas como positivamente aceites em casos da Administração Pública abster-se de se pronunciar. Por conta dessa realidade alguns autores sugerem que o sistema do deferimento tácito é uma excepção à regra.

---

<sup>35</sup> FERRARI. Regina Maria Macedo Neri, *O Silêncio da Administração Pública*, pág. 64;

Marina Sola Gonçalves, no seu trabalho intitulado “Efeitos jurídicos do deferimento tácito no acto e no procedimento, análise à luz do regime jurídico da urbanização e edificação” faz uma análise comparativa de alguns sistemas administrativos no que respeita a esta matéria, nomeadamente espanhol, francês e italiano, de onde se podem apurar diversidades no tratamento da questão das quais importa realçar duas realidades que evidenciam a diferenciação no tratamento do silêncio enquanto uma realidade na Administração Pública. No desenvolvimento do que considerou estudo comparado, analisou reformas relevantes sobre a matéria ocorridas, em particular no procedimento jurídico espanhol, que entre outras reformas passou, através da Lei nº 30/1992, de 26 de Novembro, sobre o Procedimento Administrativo italiano, a atribuir ao procedimento administrativo a regra geral, o deferimento tácito desde que tal, não resulte na violação de direitos de terceiros. O Direito Administrativo italiano dá o mesmo sentido conferido a nível do Direito espanhol, aos casos de emissão de licenças de construção desde que não incida sobre restrições ambientais, paisagísticas e culturais devidamente identificadas, no quadro das reformas introduzidas em 2011<sup>36</sup>.

Entretanto, para o caso do Direito Administrativo francês foi adoptado e generalizado o regime do indeferimento tácito à generalidade da actividade administrativa regra segunda qual, a falta de resposta da autoridade competente sobre uma solicitação de um particular por período de dois meses deve considerar-se por indeferido o pedido embora se considere que esta regra possa ser excepcionada com atribuição de efeitos positivos ao silêncio administrativo nos casos em que uma norma expressamente, assim disponha<sup>37</sup>.

O silêncio, como se pode constatar, é um termo que admite vários significados e pode ter vários sentidos tendo em conta o contexto em que o mesmo é aplicado ou abordado. O silêncio aqui referido, considera-se juridicamente relevante quando preenche, cumulativamente, quatro pressupostos<sup>38</sup>, nomeadamente:

(i). *quando a iniciativa ou solicitação para que a Administração da Pública se pronuncie provenha do particular*, atendendo que a actuação desta pode ser a título oficioso ou seja, por iniciativa institucional, ou por iniciativa do particular, sendo este último, o caso;

---

<sup>36</sup> GONÇALVES, Marina Sola, *Efeitos jurídicos do deferimento tácito no acto e no procedimento. Análise à luz do Regime jurídico da urbanização e edificação*, Universidade do Porto – Faculdade de Direito, 2013, págs. 27 a 36.

<sup>37</sup> GONÇALVES, Marina Sola, *Efeitos jurídicos do deferimento tácito no acto e no procedimento. Análise à luz do Regime jurídico da urbanização e edificação*, págs. 27 a 36.

<sup>38</sup> AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 3ª Edição, Almedina, 2008, pág. 326.

(ii). *quando a interpelação ou requerimento é feito perante um órgão com competência para decidir*; assumindo-se, no entanto, que, a competência é, para todos os efeitos, a condição essencial para a validade dos actos praticados pela Administração Pública, quer seja (competência) material, quer seja territorial, desde que não se esteja aguardando pela intervenção adicional de nenhum outro órgão para além do competente;

(iii). *quando se mostre existente o dever legal de decidir*, como geralmente ou quase sempre se exige. A Administração Pública encontra-se na obrigação de decidir ou pronunciar-se sobre toda e qualquer solicitação que lhe é apresentada pelos particulares, menos manter-se em silêncio. Esta é uma obrigação que ocorre ao abrigo da lei como um dos corolários aplicáveis em administrações públicas assentes em Estados de Direito<sup>39</sup> em que esta entidade subordina-se, geralmente, à constituição e às leis<sup>40</sup>.

(iv). *quando se verifique o decurso dos prazos legalmente fixados*. O que ocorre é que, a prática dos actos administrativos não decorre por conta da vontade subjectiva e no tempo fixado pelos órgãos da Administração Pública; ela decorre sim, em observância de procedimentos considerados necessários e dentro de prazos razoavelmente fixados por lei de modo que o particular não fique numa espera indeterminada, sem se quer saber, até quando deve esperar e até quando pode exigir a resposta das suas solicitações. A fixação de um prazo legal funciona como um importante indicador para que o particular possa ponderar sobre quando accionar ou não accionar as garantias que o assistem caso pretenda exigir seus direitos e legítimos interesses perante os órgãos da Administração Pública.

Celso António Bandeira de Mello<sup>41</sup>, anota que,

“se a Constituição Federal consagra o direito a petição, presume-se a necessidade de resposta. Logo, se o administrado tem o direito de que o Poder Público se pronuncie em relação as suas petições, a Administração Pública tem o dever de fazê-lo. Se se omite, viola o Direito. De onde o agente que silencia indevidamente comporta-se com negligência, viola o dever funcional de exercer com zelo e dedicação às atribuições do cargo” .

---

<sup>39</sup> ... em um Estado de Direito, a inactividade administrativa material pode ser considerada como falta de cumprimento de seus fins. Revista de Direito Administrativo – *Administrativo & Constitucional A&C* de 2013, pág. 64.

<sup>40</sup> Os parâmetros do Estado Democrático de Direito implicam na submissão da Administração Pública ao ordenamento jurídico, Revista de Direito Administrativo – *Administrativo & Constitucional A&C*, pág. 66.

<sup>41</sup> Revista de Direito Administrativo – *Administrativo & Constitucional A&C*, pág. 65.

Este posicionamento viabiliza o argumento segundo qual, a ideia de que os direitos individuais devem ter eficácia imediata, ressalta a vinculação dos órgãos estatais a esses direitos e o seu dever de guardar-lhes estrita observância. Disso resulta que, cabendo ao Poder Público protegê-los e promovê-los; a inércia estatal implica, para além de uma indisfarçável violação de direitos fundamentais, o descumprimento de deveres constitucionais impostos à Administração Pública<sup>42</sup>.

Nesta acepção, a ausência de manifestação da vontade da Administração Pública, quando reclamada pelo administrado, é situação absolutamente inaceitável, porquanto implica violação de relevante dever estatal, qual seja o dever de resposta ou de manifestação em face do administrado<sup>43</sup>.

Na base de vários exemplos e descrição comportamental da forma de actuação da administração pública a Revista de Direito Administrativo & Constitucional A&C de 2013 conclui que o não cumprimento do dever de atendimento pode, degenerar no chamado “silêncio da Administração Pública” que ocorre, como se viu, principalmente, pela falta de resposta a um requerimento formulado por um particular, consubstanciando-se, esta atitude, numa inactividade formal.

Entre vários tratadistas sobre a matéria, cada um na sua condição, uns com mais e outros com menos palavras, colocam significado no silêncio da Administração Pública a situação em que esta se mantém na inércia, omitindo a sua manifestação expressa, numa situação em que se lhe é imposta a pronunciar-se, em especial sobre a solicitação de um particular.

## **2.2. NATUREZA JURÍDICA DO SILÊNCIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Quando se aborda a questão da natureza do silêncio da Administração Pública, na maioria dos casos, aliás, em todos, discute-se essencialmente o seu enquadramento jurídico tendo em conta a sua origem ou forma de surgimento para depois qualificá-lo.

---

<sup>42</sup> SANTOS, Filipe Estrela de los, *O valor do silêncio da Administração Pública na hipótese de ausência de pronúncia em face do reclamo do administrado*, págs. 93 a 95.

<sup>43</sup> SANTOS, Filipe Estrela de los, *O valor do silêncio da Administração Pública na hipótese de ausência de pronúncia em face do reclamo do administrado*, pág. 94.

A discussão desenvolvida gira em volta da problemática da caracterização do “acto” jurídico e do “facto” jurídico; de saber quando se esta perante uma ou perante outra situação tendo em conta a diferença essencial entre si.

Para abordar este assunto viria a ser sempre necessário buscar inspiração de cultores do Direito Administrativo bem assim, da Administração Pública e através das suas posições, estabelecer um perímetro que permita fazer um tratamento mais focalizado e delimitado. Com efeito, é preciso começar por considerar que a Administração Pública expressa-se por meio de declarações, pronúncias ou prescrições sobre as mais diversificadas matérias que lhe cabem tratar, dentro do seu escopo organizacional e por vezes, muito para além disso. Esta é a sua característica essencial de estar perante os cidadãos, perante os particulares. Entretanto, pode ser que, mesmo sem apresentar-se no seu modo convencional no trato com aqueles, sem proferir nenhuma declaração ou prescrição, ocorra que a Administração Pública realiza meros comportamentos operacionais e sem exteriorizar, efectivamente, nenhuma vontade, como é de esperar.

Com relação a primeira situação, em que há uma expressão concreta da vontade da Administração Pública, está-se perante “acto jurídico”, no caso, acto administrativo, sendo a segunda situação, em que não há nenhuma manifestação concreta da Administração Pública, resultando no silêncio, estar-se-ia perante um “facto jurídico”; um facto jurídico-administrativo<sup>44</sup>.

Com efeito, para considerar-se um acto jurídico como acto administrativo, é preciso que entre outros importantes elementos, nele integrem a manifestação de vontade do Estado, que a manifestação seja feita por um sujeito que esteja investido de poderes e prerrogativas estaduais de cuja manifestação se produzam efeitos jurídicos. Entretanto, as características exigidas para que um acto jurídico seja considerado como tal, não são identificadas, no mero silêncio da Administração Pública, subentendendo-se logo, como estando a tratar-se de um facto jurídico, que não altera a sua natureza mesmo quando lhe é concedido algum efeito jurídico. Em todos os casos, “não há acto sem extroversão”; a extroversão é característica essencial do acto administrativo<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> MELLO, Celso António Bandeira de, *Curso de Direito Administrativo*, 27 Edição, Revista e Actualizada, Malheiros Editores, Brasil, São Paulo, 2011, pág. 114.

<sup>45</sup> Idem.

Para este último autor, o silêncio não tem forma, uma das características exigíveis ao acto administrativo; não apresenta motivação nem se encontra impregnado em factos concretos nem fundamentos jurídicos que lhe permitam compreensão. Atribuir ao silêncio da Administração Pública a qualidade de acto administrativo degeneraria, assim, numa catástrofe jurídica que consistiria na frustração da garantia e da segurança jurídicas em prejuízo do particular.

Diversos autores entendem, igualmente, não conferir dignidade de acto administrativo ao silêncio da Administração Pública pelos mesmos motivos elencados pelos outros autores e acresce, caracterizando o silêncio como sendo uma conduta resultante da sua omissão e não propriamente actuação como se deve esperar e exigir.

Há quem defenda a o entendimento segundo qual o silêncio é tipicamente resultante da ausência da manifestação dos órgãos do Estado, portanto, do próprio Estado, não devendo, por conseguinte, ser considerado acto<sup>46</sup> administrativo mas sim, como facto jurídico-administrativo cujas consequências são atribuídas pelo Direito<sup>47</sup>.

Estando assente e sólida a ideia de que o silêncio da Administração Pública é um facto jurídico-administrativo e não acto, cabe, no entanto, abordar sobre o seu efeito prático pois, embora o mesmo ocorra em resultado de inacção ou omissão de actuação ele (o facto ou a ocorrência) tem o potencial de pôr em causa o direito do particular que demanda a sua intervenção, serviços ou simples resposta ou informação. A questão de fundo prende-se com a necessidade de clarificar como é que uma inacção da Administração Pública é ou deve ser tratada a ponto de se evitar o prejuízo na esfera jurídica do particular.

Se comparada com a anterior discussão sobre o enquadramento do silêncio, a discussão sobre o tratamento deste a nível do direito administrativo não parece levantar muito debate por não existir controvérsias de relevo no seu entendimento. Existe porém, poucos casos de autores que consideram o silêncio da Administração Pública, um acto administrativo, que entretanto, condiciona este seu posicionamento. Este grupo de autores considera que o silêncio pode significar uma forma de manifestação de vontade “quando a lei fixa um prazo” para que este se pronuncie e, não o faz; o silêncio viria, com efeito, a significar, discordância ou concordância, de

---

<sup>46</sup> Acto é declaração do Estado ou de quem lhe faça as vezes. Certamente, o silêncio da administração, o qual não se confunde àquela, não é acto; é apenas um facto jurídico-administrativo... Heraldo Garcia Vitta. *O Silêncio no Direito Administrativo*. RDA. São Paulo, n. 218 out./dez. 1999.

<sup>47</sup> SANTOS, Filipe Estrela de los, *O valor do silêncio da Administração Pública na hipótese de ausência de pronúncia em face do reclamo do administrado*, págs. 102 e 103.

acordo com as consequências que o Direito entender que daí resulte. Cabe ao legislador atribuir ao silêncio o efeito que melhor entender<sup>48</sup>.

À corrente de estudiosos que atribuem ao silêncio administrativo a categoria de acto administrativo, juntam-se Amaral e Marcelo Caetano que julgam o silêncio da Administração Pública como sendo resultante de uma conduta voluntária e por isso, deve considerar-se como sendo acto administrativo. Esta posição assenta no facto de os agentes administrativos estarem conscientes da existência de prazos legais que devem ser observados no tratamento das solicitações dos particulares, mas que mesmo assim, estes tomam voluntária e livremente a decisão de se manter em silêncio; seja este considerado indeferimento ou deferimento, é derivado pela decisão da Administração Pública em manter-se em silêncio, como se o simples facto de haver consciência dos prazos e dos eventuais efeitos do silêncio fossem pressupostos suficientes para alterar-se a natureza do facto administrativo para um acto<sup>49</sup>.

Porém, outros autores como Muñoz, Mello, Meirelles e Vitta, defendem que no chamado acto tácito não há acto voluntário, mas tão-somente, pressuposto do recurso contencioso. Por conseguinte, com a construção da figura de acto tácito, a lei pretende apenas permitir que se reserve ao particular a possibilidade de recorrer por via de contencioso. É, na verdade um esforço que se faz em benefício do particular para que se lhe reponha à disposição, a possibilidade de reclamar da justiça que lhe possa ser eventualmente negada sem quaisquer fundamentos inexpressos pelo do silêncio.

Em todo o caso e como parece ser tendência, nesta discussão desenvolvida em torno deste aspecto, parece mais preocupar o silêncio ao qual lhe tenha sido atribuído consequência negativa porquanto esta é susceptível de lesar os direitos e interesses legítimos dos particulares, protegidos por lei. Nessa base, procura o Direito positivo criar uma espécie de escudo de protecção, uma bóia de salvação ou ponto de suporte para o particular ter uma base para demandar a Administração Pública, por via de recurso, um procedimento extraordinário e fora das contas regulares do daquele. Ainda assim, até este estágio não há realização solicitação concreta feita pelo particular.

---

<sup>48</sup> SANTOS, Filipe Estrela de los, *O valor do silêncio da Administração Pública na hipótese de ausência de pronúncia em face do reclamo do administrado*, pág. 103.

<sup>49</sup> AMARAL, D. F. *Curso de Direito Administrativo*. Vol. II. 8ª Reimpressão. Editora: Almedina. 2001, págs. 326 e 327.

O silêncio negativo, com efeito, não corresponde, propriamente a nenhum acto administrativo que se prese como tal. Corresponde, sim, a uma ficção jurídica, um artifício legal com a capacidade de produzir efeitos jurídico-processuais através de quais o particular, em estâncias avançadas, pode lançar mão para exigir, na base de recurso, a satisfação da sua preocupação ou interesse<sup>50</sup>.

A presunção de indeferimento que a lei infere do silêncio, no interesse dos administrados para, a fim de lhes facultar a materialização do recurso contencioso, pois este só pode ocorrer no caso de ter por base a um acto administrativo concreto<sup>51</sup>. Este mesmo entendimento é defendido por Pereira (1962) e por Amaral (2001) mas que para este, os “actos” tácitos externos, não são propriamente actos, mas tão-somente pressupostos na base dos quais o particular pode, excepcionalmente, lançar mão ao recurso contencioso, como que, se de um verdadeiro acto administrativo, se tratasse.

Do excerto acima, pode inferir-se que a lei pretende garantir que, a seu nível, o particular não esgote as suas possibilidades de petição apenas pela inacção da Administração Pública o que seria, colocar em causa a garantia jurídica dos particulares e agigantar a dimensão daquela cujos representantes podiam até comportar-se com uma arrogância desmedida em prejuízo do indefeso particular. A lei pretende, assim, garantir que a todo o custo, se não pode, por iniciativa própria, a Administração Pública possa ser obrigada, por via judicial, por exemplo, a cumprir com o seu mandato organizacional, entre os quais e mais importante, o de servir o cidadão através da satisfação das suas mais básicas necessidades.

Pode depreender-se, igualmente que, podendo o silêncio negativo da Administração Pública, consubstanciar uma ficção, um “acto administrativo fictício” não no torna, propriamente um acto administrativa por, ainda assim, estar despido quer da forma tradicional da caracterização dos verdadeiros actos administrativo, quer, desprovido de qualquer expressão de vontade por parte da Administração Pública. Com efeito, na base dos elementos apurados, o silêncio administrativo consubstancia, propriamente um facto.

---

<sup>50</sup> SANTOS, Filipe Estrela de los, *O valor do silêncio da Administração Pública na hipótese de ausência de pronúncia em face do reclamo do administrado*, pág. 101.

<sup>51</sup> Idem.

### **2.3. EFEITOS DO SILÊNCIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Na generalidade, o entendimento é de que, qualquer acto ou facto jurídico gera efeitos entre os mais importantes aos menos importantes, podendo esses, influenciar de forma positiva ou negativa quer para o sistema jurídico, quer para os sujeitos de direito ou ainda, para situações jurídicas.

No caso vertente, a tarefa consiste em estabelecer ou descrever os efeitos produzidos ou resultantes do silêncio da Administração Pública enquanto, como se aflorou acima, um facto jurídico ou um “acto jurídico fictício”. Com efeito, tendo em conta o debate levantado em volta do silêncio administrativo, a questão de fundo prende-se com a determinação do efeito jurídico que se lhe atribui (ao silêncio) no contexto do relacionamento entre a Administração Pública e o particular; o primeiro, no quadro do cumprimento da sua tarefa organizacional de satisfazer as necessidades básicas dos cidadãos e o segundo, no quadro da intenção de gozo de um direito legítimo ou da necessidade de satisfação de um interesse, igualmente, legítimo.

O facto é que, do silêncio quer de uma entidade quer de um sujeito, não se pode compreender rigorosamente nada por não haver uma exteriorização através da qual que se lhe possa atribuir significado. Com efeito, no exercício para diferenciação ou apuramento do significando perante do silêncio estar-se-ia perante um acto ou facto; é preciso, no entanto, vincar-se que aquele (o silêncio), não chega ser, *de per si*, suficiente para corporizar algum tipo concreto de manifestação inequívoca; não expressa nada de forma manifesta, logo, não pode corresponder a nenhuma declaração em concreto. Em suma, do silêncio não se pode extrair nada em concreto do proveito directo.

“A teoria do silêncio é capítulo controvertido e ainda incerto da ciência jurídica, seja no âmbito do Direito Privado, seja no campo do Direito Público; seu valor jurídico varia conforme o ângulo do Direito que é estudado, caracterizando-se pela inacção, pela ausência de exteriorização; mas mesmo assim, como acto negativo ou omissivo, pode exprimir vontade, de consentimento ou rejeição-negação, e gerar, de per si, consequências jurídicas. Na área do Direito Privado, a ausência de manifestação geralmente significa assentimento tácito, ao passo que no âmbito do Direito Público, se o direito positivo não atribuir expressamente consequência à omissão administrativa em certa situação, a inércia do agente ou do órgão público, se há prazo assinalado para a acção, significa denegação

da pretensão do interessado. O que parece claro é que o facto jurídico voluntário consiste na conduta humana; acto positivo ou negativo do homem, gerando efeitos jurídicos, e se não vamos tão longe a ponto de considerar acto e omissão como sinónimos, a verdade é que, sob o ângulo da vontade do interessado sobre o resultado, ambos podem produzir consequências congêneres, até mesmo configurar a vontade negocial.<sup>52</sup>

Como se pode depreender, o silêncio administrativo sem a positivação do direito não constitui, rigorosamente, manifestação de nenhuma vontade. Por conseguinte, é necessário que que exista estabelecida norma específica que estabeleça as consequências da ausência de manifestação para que daí se possam extrair efeitos substantivos do silêncio. O silêncio, com efeito, apenas terá o valor jurídico que o legislador lhe reconhecer, seja o de deferimento ou o de indeferimento mas será sempre o valor que aquele lhe reconhecer em cada matéria; a lei, é assim considerada, o mecanismo viável para suprir o vazio resultante do silêncio, substituindo-se-lhe pelo efeito jurídico atribuído.

A atribuição de valor concreto ao silêncio parece ser matéria dependente exclusivamente dos sistemas jurídico-administrativos dos Estados cujos pressupostos, em muitos casos diferem numa e noutra situação, influenciando por isso as diferenças de abordagem de vários aspectos, incluindo os jurídicos. Esta deve ser entre outras, uma das razões para Araújo (1995), considerar que “*A teoria do silêncio é capítulo controvertido e ainda incerto da ciência jurídica...*”; o impasse surge, quando é ausente o tratamento legislativo sobre a questão. Todavia, o estabelecimento de um efeito concreto ao silêncio da Administração Pública contribui para o fortalecimento da segurança jurídica dos administrados<sup>53</sup>.

Ainda assim, a atribuição de efeitos jurídicos negativos (silêncio negativo ou indeferimento) ou positivos (silêncio positivo ou deferimento) ao silêncio da Administração Pública, não altera a sua natureza de facto jurídico-administrativo<sup>54</sup>.

Em todo o caso, estabelecido o valor ou efeito jurídico concreto do silêncio (assentimento ou denegação), como defende boa parte dos tratadistas da matéria, este estaria dependente da verificação de um prazo legal estabelecido e que, na falta de manifestação expressa da

---

<sup>52</sup> PACHECO, C. D. S. *O Controlo Jurisdicional do Silêncio Administrativo*, Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2008, pág. 72;

<sup>53</sup> SANTOS, Filipe Estrela de los, *O valor do silêncio da Administração Pública na hipótese de ausência de pronúncia em face do reclamo do administrado*, pág. 113.

<sup>54</sup> Revista de Direito Administrativo – *Administrativo & Constitucional A&C*, pág. 71.

Administração Pública à uma solicitação concreta de um particular; o particular, no caso, dar-se-ia por satisfeito caso o silêncio tivesse o efeito positivo ou de aceitação, materializando-se com efeito, a sua pretensão. No caso inverso, o da denegação, viria abrir a possibilidade de o particular, insatisfeito ou inconformado, demandar a Administração Pública perante o poder judicial para exigir daquela um pronunciamento concreto, no quadro da materialização das garantias legais que lhe assistem, sem contudo significar, até esse estágio, uma aceitação garantida.

No entanto, em face da ocorrência da situação em que o silêncio da Administração Pública corresponda negação, recorrendo ao judiciário para obrigar àquela, o particular pode formular duas espécies de pedidos, o primeiro, que demanda a supressão da manifestação administrativa e se defira o pedido; segundo, exigindo pela determinação de um prazo legal para que se verifique o pronunciamento exigido e com consequências legais nos casos de não observância da medida, como seja, a cominação de multa diária, para além do reconhecimento do indeferimento da pretensão<sup>55</sup>.

Na dimensão do particular, nos casos de omissão de resposta por parte de um agente público sobre o qual recaía a responsabilidade de emití-la, podem ser-lhe impostas um conjunto de medidas sancionatórias administrativas no quadro das normas que regem o servidor público. Com efeito, tais medidas sancionatórias podem entre outras, configurar a exigência formal imposta para reparação do dano, a perda do direito ao exercício da função pública, suspensão de direitos políticos, pagamento de multa e proibição de contratar com o poder público, bem assim, incorrer, criminalmente ao delito de prevaricação, nos casos a que a esse tratamento fosse possível<sup>56</sup>.

Do desenvolvimento das diferentes ideias entre os tratadistas sobre a matéria do silêncio fica líquido e assente de que o entendimento global é de que perante o silêncio da Administração Pública não se está, propriamente, perante um acto administrativo nem formal, nem material por insuficiências de elementos essenciais que caracterizam um verdadeiro acto administrativo.

---

<sup>55</sup> <sup>55</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *Curso de Direito Administrativo*, pág. 416.

<sup>56</sup> SCIORILLI, M. *Silêncio e Administração Pública*. N° de Registo 206640305, [https://www.scribd.com/document\\_downloads/direct/206640305?extension=pdf&ft=1](https://www.scribd.com/document_downloads/direct/206640305?extension=pdf&ft=1), págs. 16 e 17, acessado no dia 17.03.2021, 22:35'.

No entanto, como parece ter dominado o conhecimento do universo no concernente à ciência administrativa, pode o direito positivo por meio do punho do legislador ordinário convencionar o tratamento “formal” a dar ao silêncio, ainda que, em concreto não represente, per si, o valor que lhe é atribuído. O valor do silêncio não é, por conseguinte, perene, por si.

Nessa acepção, pode o legislador decidir atribuir ao silêncio o efeito positivo, correspondendo aceitação (deferimento tácito), em benefício do cidadão a quem a Administração Pública tem obrigação de prestar e servir, pressionando, por consequência e de forma directa à Administração Pública para melhor se organizar para o tratamento das questões que lhe são apresentadas pelos particulares. Pode, ainda, o legislador entender atribuir ao silêncio um efeito negativo, corporizando negação (indeferimento tácito), com prejuízos directos ao particular que, mantendo o seu interesse não satisfeito terá que arcar com procedimentos adicionais que podem conduzir a uma sinuosidade, incerteza, senão exposto a uma situação penosa. Esta situação pode configurar, num outro prisma, protecção da Administração Pública, afastando-lhe da pressão e da responsabilidade de em tempo útil e em todos os casos, ter que manter-se preparada e à altura das exigências que lhe são feitas.

É, no entanto, importante referir que há Estados que, dada a “faculdade jurídica” de poder optar o valor a atribuir ao silêncio da Administração Pública entenderam adoptar sistemas jurídicos que atribuem ao silêncio da Administração Pública um efeito, o de negação ou simplesmente, como se viu, “indeferimento tácito” às solicitações dos particulares não obstante todos os prejuízos e riscos a que estes incorrem e que incluem, para além do adiamento da satisfação de seus interesses, a possibilidade de nunca poderem satisfazê-los, por conta de entre outros, os obstáculos de vária ordem de que enferma o acesso à justiça, uma vez mais, em prejuízo maior do particular, como logo abaixo se dispõe.

Aos olhos do presente estudo parece ser relevante anotar com preocupação e estranheza o facto de a abordagem negativista do silêncio da Administração Pública, embora, reconhecidamente nociva ao particular, ocorrer também e de forma indiscriminada em Estados de Direito cujo apanágio é, acima de tudo, garantir a protecção dos direitos dos cidadãos, focalizando a actuação de todos segmentos, incluindo do direito e da justiça, a centralização do indivíduo, em toda a sua actuação.

## **CAPÍTULO III**

### **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

O presente capítulo concentra-se na descrição, de forma sumária a complexidade com que se esboça a Administração Pública enquanto uma organização que domina a organização dos Estados em todo o mundo, quando se trate de responsabilidade na assistência de seus cidadãos nas matérias de direitos e interesses legítimos.

Este capítulo constitui para os demais que se seguem e compõe a presente Tese, um enquadramento geral para compreensão da abordagem desenvolvida em todo o percurso do texto, bem assim, do posicionamento da Administração Pública perante demais entidades que integram os Estados e perante as obrigações que lhe são impostas quer perante o Estado, quer perante o cidadão, tendo em conta a sua génese e sua natureza.

No seu corpo, desenvolvem-se, de modo específico, conteúdos atinentes à desmistificação dos conceitos da Administração Pública e aborda-se, resumidamente sobre a sua génese e seu fim organizacional; procede-se a uma ligeira comparação entre a Administração Pública e Privada atendendo os três principais critérios clássicos de diferenciação, mormente, o objecto, o fim e o meio; no final, procede-se ao desenvolvimento relativo a função administrativa e outras funções do Estado.

#### **3.1. DEFINIÇÃO E GÉNESE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A origem etimológica da palavra Administração virá, ou de *ad* e *ministrare*, servir, ou, talvez mesmo, de *ad manus trahere*, manejar, utilizar meios, o que aponta para a ideia de cargo ao serviço de fins, de serviço, de uma gestão subordinada a certos fins; a força expressiva desta palavra, usada nos idiomas latinos, para o entendimento do que é a Administração, tem vindo a revelar-se, no Estado de Direito, mais adequada ao enquadramento da função administrativa

pública do que a palavra alemã *Verwaltung*, derivada de *walten*, imperar ou reinar, ligada directamente à ideia de poder<sup>57</sup>.

Com a passagem da soberania individual, do poder pessoal absoluto, para a soberania popular e o poder representativo, a Administração mantém-se, mas passando a ser concebida totalmente ao serviço dos cidadãos<sup>58</sup>.

A expressão Direito Administrativo foi utilizada, pela primeira vez, em França, num texto escrito, no início do século XIX, em 1807, no 'Projecto de instrução' elaborado pelos inspectores-gerais das faculdades de direito, tendo posteriormente merecido a adesão da literatura jurídica<sup>59</sup>.

A razão de ser da Administração Pública e do Direito Administrativo é a necessidade da prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. É essa prossecução do interesse público, das necessidades colectivas, que justifica a existência da Administração Pública, enquanto que o respeito pelos direitos e interesses legítimos dos cidadãos é exigível pela natureza do Estado de Direito democrático<sup>60</sup>, funcionando simultaneamente como fundamento e limite da actuação da Administração. É isso que dá conteúdo e expressão concreta às normas de Direito Administrativo. Essa prossecução e estes direitos são referentes e estão em permanente tensão dialéctica proporcionada à medida dos interesses gerais a satisfazer, o que permite dentro de certos limites o sacrifício dos interesses particulares em nome dos interesses colectivos<sup>61</sup>.

Portanto, nas palavras deste autor, a necessidade de dar a supremacia ao interesse geral com a garantia do respeito adequado dos direitos dos particulares marca a essência, num plano

---

<sup>57</sup> CONDESSO, F. R. *Direito Administrativo Geral – Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 6ª Edição, Editora Del Rei, Lisboa, 2010, págs. 11 e 12.

<sup>58</sup> CONDESSO, F. R. *Direito Administrativo Geral – Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, pág. 12.

<sup>59</sup> Idem.

<sup>60</sup> O Estado Democrático é o sistema político em que a soberania pertence ao Povo e os titulares dos poderes supremos são eleitos periodicamente pela totalidade dos cidadãos em regime de livre concorrência de opções políticas e de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais. O princípio democrático implica que o poder só pertence ao Povo, todos os seus titulares o exerce por delegação sua e respondem periodicamente pelo seu exercício. Ora, a cláusula do Estado Democrático e o princípio democrático implicam a Administração Pública com a democracia. O princípio democrático exige uma Administração Pública democrática, ou seja, enformada pelas características de subordinação ao poder político-legislativo, aberta ao pluralismo, funcionando com objectividade, tratando todos de maneira pré-determinada e igual (princípios da legalidade, imparcialidade, igualdade), publicidade e transparência.

<sup>61</sup> CONDESSO, F. R. *Direito Administrativo Geral – Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 6ª Edição, Editora Del Rei, Lisboa, 2010, págs. 11 e 12.

escatológico e ôntico, do Direito Administrativo. Ou seja, embora o interesse se sobreponha ao interesse particular, não significa que este último pode ser indiscriminadamente violado ou desconsiderado em virtude do outro; por isso, as normas, desde a Constituição às leis ordinárias, dão primazia àquele mas tratam de cuidar deste.

A Administração Pública associada ao Direito Administrativo cobrem, hoje, todos os movimentos do homem, desde o berço ao túmulo, passando pela doença, estudo, serviço militar, profissão, casa (construção e seus condicionamentos, distribuição de água, gás e electricidade, remoção de lixo), locomoção nas vias públicas, usufruição de cultura, incentivos económicos, actividades económicas (agricultura, abertura de indústrias, fiscalização de estabelecimentos comerciais, etc.), ordenamento do território, defesa do ambiente e do património cultural, garantia patrimonial contra danos provocados por serviços públicos e sacrifícios desiguais impostos aos cidadãos, segurança e ordem pública, protecção contra incêndios, aplicação de sanções por certas infracções ao ordenamento jurídico (direito de mera ordenação social), etc<sup>62</sup>.

Nesta perspectiva pode considerar-se que a Administração Pública está profundamente enraizada na vida das pessoas de tal sorte que não é possível nos dias de hoje existir e subsistir sem que ela intervenha na vida dos indivíduos; resulta daí a sua extrema importância e quase dependência do indivíduo à intervenção da Administração Pública. Porém, nem sempre foi assim, na época em que vigorava o Estado liberal, a administração estadual era essencialmente “oblativa”; uma administração que concentrava a sua actividade na imposição de sacrifícios aos cidadãos: expropriava, tributava, sancionava, mobilizava, etc. e não se esperava que o Estado interferisse na vida dos cidadãos mais do que o estritamente indispensável<sup>63</sup>.

No entanto, só a partir dos anos 30 do século XX se desenvolveu a administração estadual “prestadora” passando o Estado a responder às mais variadas solicitações dos cidadãos, prestando-lhes múltiplas utilidades: cuidados de saúde, ensino, prestação de segurança social, informação etc. Entretanto, com a crise do Estado providência, a partir dos anos 70, conduziu a um novo modelo, ainda não bem delineado, a administração “conformadora”, um modelo em que a sociedade, havendo concluído pela impossibilidade da incomportabilidade da manutenção do crescimento exponencial, quantitativo e qualitativo do Estado, procura reservar para este, já não a

---

<sup>62</sup> CONDESSO, F. R. *Direito Administrativo Geral – Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, pág. 13.

<sup>63</sup> CAUPERS, João. *Introdução ao Direito Administrativo*. 11ª Edição. Editora: Âncora. Lisboa. 2013, pág. 30.

função de prestar, mas a de criar condições favoráveis a uma prestação de utilidades basicamente resultante de actividades de natureza jurídico-privada<sup>64</sup>.

Por conseguinte, definir a Administração Pública já não tem sido uma tarefa muito complexa nem se impõem discussões infundáveis como certas matérias de índole jurídica cujo ângulo de visão depende muito da posição do seu autor. Desde a altura em que ficaram claramente identificados os diferentes sentidos em que esta se assume, constata-se uma pacífica convergência na abordagem por diferentes autores da matéria.

A Administração Pública, em sentido amplo e do ponto de vista subjectivo, formal e orgânico, compreende três órgãos do Estado: Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário. Nessa macro visão da Administração Pública, pode-se dizer que o Estado é administrado pelos aludidos poderes, sendo que o Executivo detém a primazia dessa actividade; o Poder Executivo tem por função perpétua exercer a administração pública. Essa é sua verdadeira função. Mas o mesmo poder exerce, ao lado dessa actividade, a de editar normas jurídicas sem o conteúdo de novidade e colaborar na edição das leis e a de julgar administrativamente<sup>65</sup>.

Por conseguinte, Administração Pública tomada pelo prisma subjectivo, quando referido nos termos acima, deve ser grafada com as iniciais maiúsculas (Administração Pública), pois se refere aos órgãos ou entidades integrantes do Estado, com a função de representá-la.

Na visão global, a Administração Pública pode ser vista sobre o prisma objectivo e concreto. Nesse caso, tratar-se-á da função administrativa, da sua actuação no dia-a-dia e no contacto com os cidadãos a quem ela deve servir por meio da materialização dos três poderes retro mencionados. Nesta base e sob ponto de vista objectivo ou da concretização de seus actos materiais ou factos administrativos, a administração deve ser escrita com as iniciais minúsculas (administração pública)<sup>66</sup>.

No sentido estrito e sob o aspecto subjectivo, a Administração Pública é considerada como um conjunto de órgãos e entidades que a integram; compreende aos órgãos da administração directa e as entidades da administração indirecta. Esta última integrada pelas autarquias, sociedade de economia mista, empresa pública e fundação pública. Pela face objectiva

---

<sup>64</sup> CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, pág. 30ss.

<sup>65</sup> FARIA, E. F, *Curso de Direito Administrativo Positivo*. 6ª Edição, Editora: Del Rei, Lisboa. 2007.

<sup>66</sup> FARIA, E. F, *Curso de Direito Administrativo Positivo*, 2007.

(função administrativa), compreende a prestação de serviços públicos. O exercício da polícia administrativa, e a actividade de fomento<sup>67</sup>.

A Administração Pública é o órgão estatal encarregado, constitucionalmente, da prestação dos serviços públicos e da segurança pública. Os serviços públicos podem ser prestados por terceiros, mediante delegação, na modalidade de concessão ou permissão. Esses serviços, mesmo prestados por particulares, não deixam de ser públicos. Por isso devem ser eficientes, módicos e ininterruptos<sup>68</sup>.

O sentido orgânico da Administração Pública anotando que a Administração Pública de um país está nas mãos do conjunto das pessoas colectivas públicas, com os seus órgãos (singulares ou colegiais, dotados de poderes decisórios, executivos, fiscalizadores, consultivos) e serviços administrativos (que os apoiam, preparando as decisões ou efectivando a sua execução), compostos de funcionários nomeados, outros agentes administrativos (contratados segundo regime de direito administrativo, contratos de provimento) ou trabalhadores de direito laboral (contratados segundo regime do Código do Trabalho, com adaptações de direito administrativo exigidas pela natureza da função a desempenhar), bem como de outras entidades de direito privado, criadas por aquelas pessoas ou de particulares, desde que também desenvolvam a Função Administrativa do estado-Comunidade, ou seja, prosseguem a realização de necessidades colectivas em termos de cooperação articulada juridicamente com a Administração Pública<sup>69</sup>.

A administração, no Estado moderno, é um instrumento de regulação social. Seu âmbito é cada vez mais dilatado. Seu exercício não tem solução de continuidade e sem a sua incessante intervenção, o Estado não poderia existir. Pode-se conceber dizer-se, um Estado despótico sem leis nem juizes, mas um Estado sem administração seria anarquia<sup>70</sup>.

Nos termos do Plano Director da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), 1995-1998, Brasil, “enquanto o Governo é um instrumento do Estado, a Administração é um instrumento do Governo. O Presidente da República como Chefe do Governo – legitimado pelo voto directo dos

---

<sup>67</sup> Idem.

<sup>68</sup> Idem.

<sup>69</sup> CONDESSO, F. R, *Direito Administrativo Geral – Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, pág. 16.

<sup>70</sup> BASAVILBASO, Benjamim Villegas., *Derecho administrativo. Servicios Públicos*. Vol. 2. Abelod – Perrot. 1981.

cidadãos e pelo sistema jurídico-constitucional-legal utiliza a estrutura administrativa para governar e persegue o mesmo objectivo central do Estado: o bem comum da colectividade<sup>71</sup>.

O sentido orgânico: corresponde ao conjunto de pessoas jurídicas e órgãos públicos criados para realizar a função administrativa do Estado, cujas actividades são desempenhadas pelos seus agentes – portanto, nesse sentido, temos pessoas jurídicas de Direito Público Interno, as pessoas jurídicas da administração indirecta, os órgãos da administração directa e os agentes públicos. O conjunto orgânico corresponde à administração pública directa e indirecta dos três poderes.

Os órgãos são “centros de competências instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja actuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem” e, classifica os órgãos em: independentes, autónomos, superiores e subalternos<sup>72</sup>. Ao referir-se nestes termos, Meireles, pretende referir-se sobre a forma da actuação da administração pública, ou seja, de forma directa e indirecta.

Existem, tradicionalmente duas grandes formas de entender a expressão, designadamente: o sentido orgânico e o sentido material ou funcional. O sentido orgânico, é aquele em que a administração pública confunde-se com o conjunto das organizações públicas, entre as quais o Estado é a mais importante. Com efeito, integram a administração pública diversas outras organizações públicas territoriais, associativas e institucionais; algumas exercendo a administração estadual (directa e instrumental), outras, a administração autónoma. E, em sentido material ou funcional, a Administração Pública compõe-se do conjunto de acções e operações desenvolvidos pelos órgãos, serviços e agentes do Estado e demais organizações públicas ocupados em assegurar, em nome da colectividade, a satisfação disciplinada, regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar<sup>73</sup>.

No contexto do estudo relativo a relação entre Administração Pública e as funções do Estado, suege uma nova definição no sentido material, segunda qual, “administração pública é actividade típica dos organismos e indivíduos que, sob a direcção ou fiscalização do poder político, desempenham em nome da colectividade a tarefa de prover à satisfação regular e

---

<sup>71</sup> FARIA, E. F, *Curso de Direito Administrativo Positivo*, 2007.

<sup>72</sup> MEIRELLES, H. L., *Direito Administrativo*, Malheiros Editores, São Paulo, 1999.

<sup>73</sup> CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, págs. 26 a 30.

continua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar económico e social, nos termos estabelecidos pela legislação aplicável e sob o controle dos tribunais competentes”<sup>74</sup>.

Sobre a temática, mormente relativa aos conceitos da administração pública, Impissa corrobora com a posição assumida por Amaral, Caupers e outros, no que respeita aos sentidos orgânico e material ou formal e complementa considerando que, não obstante cada definição acima pretender dar uma primazia e relevo aos principais elementos, ou órgãos ou actividades para determinar os sentidos orgânico ou formal, respectivamente, as duas se plenificam com a conjugação dos elementos que os caracterizam. Ou seja, na eventualidade de existirem órgãos e entidades motivadas em prestar serviços aos cidadãos, sem contudo poder realizar actividades nem ter meios para alocar à satisfação de tais serviços, estes (órgãos), ver-se-iam frustrados na sua intenção. O mesmo aconteceria, caso existissem actividades e meios que não encontrassem órgãos ou entidades que lhes dessem destino ou utilidade concreta. Portanto, a materialização da acção da administração pública implica necessariamente a existência ou confluência dos elementos salientados nos conceitos dos dois sentidos especificados acima<sup>75</sup>.

Por sua vez, Macie aborda em sua obra, a definição da Administração Pública nos dois sentidos acima apresentados, nomeadamente orgânico ou subjectivo e material ou objectivo e acrescenta uma terceira definição, no sentido formal, autonomizando-a. De acordo com este autor, tendo em conta o sentido formal, a Administração Pública formal refere-se ao tipo e ao modo como são produzidas as decisões e preparadas as estruturas. Considera que neste sentido a Administração Pública é abordada tendo em conta o seu modo de agir, de se organizar, bem assim, o modo do exercício do seu controle como que, relevando a solenidade com que as dinâmicas organizacionais são levadas à cabo na base da observância de formalismos legalmente dispostos, em todos os aspectos<sup>76</sup>.

No entanto, sob ponto de vista da dimensão ou localização do impacto da acção administrativa, quando as acções se reportam à globalidade da população de um mesmo Estado, independentemente da sua localização territorial, cujos órgãos de tomada de decisão, como os de operacionalização das mesmas, estendem o efeito da sua actuação a todo o território nacional,

---

<sup>74</sup> AMARAL, D. F., *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 3ª Edição, Almedina, 2008.

<sup>75</sup> IMPISSA, Inocêncio, *Administração Local Especial – A Descentralização e a Desconcentração no contexto moçambicano*, Editora: Madeira & Madeira, Artes Gráficas, Maputo, 2018, págs. 18 e 19.

<sup>76</sup> MACIE, Albano, *Lições de Direito Administrativo Moçambicano*, Vol I, Edição, Escolar Editora, Editores e Livreiros, Lda. Maputo, 2012, pág. 101.

estar-se-á, perante a administração pública central, ou simplesmente, administração central. Considera, entretanto que, se tais actividades, métodos, mecanismos e acções são aplicados e correm por conta da actuação de órgãos de tomada de decisão e cuja execução produz efeitos que se confinam à uma unidade territorial limitada e entendida na legislação nacional, como sendo, província, distrito, posto administrativo, localidade e povoação, bem assim, às autarquias locais, estar-se-ia perante administração pública local ou simplesmente administração local<sup>77</sup>.

Com efeito, administração local pode ser entendida como sendo o conjunto de decisões, medidas e operações levadas à cabo pelos órgãos locais do Estado ou do poder local, bem assim, outras entidades públicas que procuram assegurar a satisfação das necessidades colectivas dos indivíduos, mobilizando e empregando recursos adequados para o efeito; é também uma actividade desenvolvida pelas autarquias locais com vista a satisfação das necessidades colectivas das populações assentadas nas circunscrições territoriais das autarquias, concebidas como tais e, exerce para o efeito, um conjunto de poderes administrativos e competências<sup>78</sup>; desde que, tais poderes, tanto utilizados pelo Estado como pelas autarquias locais, estejam confinados aos limites territoriais de parcelas definidas como tais, no nº1 do artigo 7 da CRM, e de modo específico, definido na Lei nº 8/2003 de 19 de Maio (BR, 2003), Lei dos Órgãos Locais do Estado no que respeita aos distritos, tendo em conta a derrogação da mesma, ao abrigo da aprovação da Lei nº 4/2019, de 31 de Maio, que estabelece os princípios, as normas de organização, as competências e o funcionamento dos órgãos executivos da governação descentralizada provincial; onde se estabelecem também, os aspectos relativos aos locais onde decorre a administração local, bem assim, a Lei nº 6/2018, de 3 de Agosto, que estabelece o quadro Jurídico para implantação das Autarquias Locais, quando a matéria em tratamento se enquadre na administração do Poder Local.

---

<sup>77</sup> IMPISSA, Inocêncio, *Administração Local Especial – A Descentralização e a Desconcentração no contexto moçambicano*, pág. 22.

<sup>78</sup> IMPISSA, Inocêncio, *Administração Local Especial – A Descentralização e a Desconcentração no contexto moçambicano*, pág. 52.

### **3.2. FIM DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Onde quer que exista ou se manifeste com intensidade suficiente, uma necessidade colectiva, aí surgirá uma serviço público destinado a satisfaze-la, em nome e no interesse da colectividade<sup>79</sup>, parece ficarem claros dois aspectos que vale a pena mencionar. O primeiro, é que, o surgimento dos serviços da Administração Pública, senão dela própria, estão completamente dependentes do surgimento das necessidades colectivas de tal sorte que a inexistência ou desaparecimento destes, aquela perde relevância de existir, passando a ser desnecessário, sendo por isso, admissível resumidamente afirmar que, a Administração Pública depende da existência e persistência das necessidades colectivas. O segundo aspecto, tem a ver com o foco da existência da Administração Pública que, no entender do pensamento do autor em referência, esta orienta-se, precisamente, na satisfação de tais necessidades de modo a que não constitua problema para a colectividade e por conseguinte, encontre sempre uma resposta.

Assim, pode afirmar-se que o fim da Administração Pública é de garantir a satisfação das necessidades colectivas cujo complexo e infinitabilidade se resumem e agrupam, em três domínios fundamentais, nomeadamente, a segurança, a cultura e o bem-estar.

No plano interno (nacional), a Constituição da República de Moçambique dispõem no n° 1 do artigo 248, que, “A Administração Pública serve o interesse público e na sua actuação respeita os direitos e liberdades dos cidadãos”. Fica aqui claro e assente, o alinhamento entre a teoria e a lei-mãe com respeito a finalidade “única” desta entidade e que para tal, adopta uma forma própria de organização que lhe permita o alcance desse desiderato constitucional.

### **3.3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ADMINISTRAÇÃO PRIVADA**

Toda e qualquer uma organização necessita de ter um mecanismo de administração de modo que consiga desdobrar-se na prossecução do seu objectivo e no alcance do fim para qual a mesma se constitui porém, esta totalidade não significa que todas as administrações observem os mesmos princípios e regras, independentemente da natureza destas<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> AMARAL, D. F., *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 3ª Edição, Almedina, 2008.

<sup>80</sup> CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, pág. 23.

No geral, esta preocupação coloca-se tendo em conta que a nível de organizações, ocupam um lugar dominante dois grandes ramos organizações; de um lado, as organizações privadas, as que perseguem fins egoísticos visando, na maioria dos casos ou sempre, a busca de lucros e ganhos individuais, e do outro, as organizações da administração pública, que como se viu, exerce uma função intrinsecamente altruísta e para a colectividade de pessoas.

Com efeito, tanto as organizações da administração pública, como da administração privada consistem no empenho da acção humana, em observância de princípios, processos e procedimentos, visando prosseguir objectivos certos e determinados de modo a alcançar resultados que as satisfaçam a si e ao seu público<sup>81</sup>.

Mais ainda, enquanto organização de meios humanos, técnicos e financeiros, ao serviço da sociedade, não pode prosseguir, sem mais, orientações de racionalidade e eficácia, como únicos valores, por que eles ficam relativizados no confronto com outros valores fundamentais a prosseguir, embora em princípio tudo se deve fazer para os concretizar onde seja possível. Deve-se, no entanto, primar pela eficiência, celeridade na prestação de serviços e com menores custos possíveis para os cidadãos contribuintes<sup>82</sup>.

Os vários autores que abordam sobre a matéria nos seus escritos, entendem que não obstante haver aspectos comuns na generalidade das organizações, as organizações das administrações públicas diferem das organizações da administração privada. No entanto, a actividade administrativa pública apresenta características próprias e específicas que tornam impossível a sua integral submissão aos mesmos princípios que regem a administração privada. Tais características entroncam-se na circunstância decisiva de a administração pública ser instrumento do poder político significando que, as organizações públicas estão a ele dependentes tanto para sua criação bem como para a sua sobrevivência e permanência no tempo e no espaço<sup>83</sup>.

A propósito do entendimento acima, as principais diferenças as administrações públicas e privada diferem-se na base de três critérios essenciais, nomeadamente, o critério do objecto sobre o qual cada organização se estabelece; o critério do fim a que cada organização se propõe a

---

<sup>81</sup> MACIE, Albano, *Lições de Direito Administrativo Moçambicano*, pág. 113.

<sup>82</sup> CONDESSO, F. R. *Direito Administrativo Geral - Noções Fundamentais De Direito Administrativo Geral*, pág.17ss.

<sup>83</sup> CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, págs. 73 a 75.

prosseguir; e o critério dos meios de que cada uma das organizações dispõe e utiliza para o alcance do seu fim organizacional<sup>84</sup>.

No que se refere ao critério do objecto, a administração pública desdobra-se sempre e apenas em volta das necessidades colectivas, aliás, como ficou disposto anteriormente, aquela surge necessariamente, por demanda destas, estando por conseguinte, na sua dependência. Enquanto que, a administração privada move-se por conta de necessidades individuais ou de grupo mas que não esteja na mesma condição nem dimensão de necessidades colectivas. Aqui, a necessidade abrange a um número reduzido de interessados e ou beneficiário e que justifica que apenas a iniciativa privada pode levar a cabo acções com vista à sua satisfação<sup>85</sup>.

Sublinhe-se que, a administração pública dedica-se na realização de acções cuja viabilidade só encontra sentido e mostra-se viável quando realizada para a colectividade e não para um determinado grupo minoritário ou para certos indivíduos e não todos; as organizações da administração pública existem para aplicar as leis, promover o desenvolvimento económico-social e a satisfação das necessidades colectivas, na garantia dos direitos dos cidadãos, objectivos-valores que se impõem independentemente dos custos, acima de tudo<sup>86</sup>.

Relativamente ao critério do fim, enquanto a administração privada prossegue fins particulares, fins que visam a produção de lucros, estando a sua sobrevivência na dependência do mercado, embora por vezes prossigam fins altruísticos mas que não estejam direccionados e sem nenhuma vinculação ao interesse geral<sup>87</sup>. Há, no entanto, situações em que pode haver actividades privadas que visando a geração de lucros, confunde-se com a prestação de interesse público como fim essencial, como por exemplo, uma sociedade de indivíduos que na base de uma iniciativa privada que se dedique a produção e distribuição de água ou energia eléctrica para o consumo numa área ainda não abrangida pelos serviços da Administração Pública<sup>88</sup>.

Por sua vez, a administração pública dedica-se à realização do interesse público (estabelecido pelo poder político), não lhe sendo permitida a realização de quaisquer outras

---

<sup>84</sup> AMARAL D. F. *Curso de Direito Administrativo*. Volume II. Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito 2004/2005, pág. 4.

<sup>85</sup> Idem.

<sup>86</sup> CONDESSO, F. R. *Direito Administrativo Geral - Noções Fundamentais De Direito Administrativo Geral*, pág.81.

<sup>87</sup> AMARAL D. F. *Curso de Direito Administrativo*. Volume II. Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito 2004/2005, pág. 4.

<sup>88</sup> MACIE, Albano, *Lições de Direito Administrativo Moçambicano*, pág. 114.

actividades cujo fim se configure com algo diverso. Com efeito, as administrações públicas não são administrações de entidades que visam o lucro, administrações particulares, mas administrações dotadas de uma lógica intrínseca diferente, uma vez que se justificam escatologicamente em função de interesses públicos a prosseguir<sup>89</sup>. Como tal, as organizações públicas não concorrem, regra geral, com as privadas, nem entre si, dedicando-se apenas à observância e materialização da vontade do poder político que as cria, mantém, modifica e extingue no quadro da sua livre iniciativa; os objectivos que o poder político fixou para cada organização pública não podem ser alterados ou inviabilizados por iniciativa desta<sup>90</sup>.

E, finalmente, no que concerne ao critério dos meios, sendo a Administração Pública um poder, na prossecução do interesse público utiliza poderes de autoridade para impor coercivamente as suas decisões perante os particulares. Este autor acresce que para tal, a Administração Pública não necessita de um prévio recurso ao Tribunal para garantir a efectivação da sua decisão<sup>91</sup>.

Esta forma de actuar é própria dos sistemas administrativos que adoptam o privilégio da execução prévia das suas decisões e poderes de execução forçada, características próprias do clássico sistema administrativo francês ou executivo a Administração Pública. A propósito disso é preciso referir que, a Administração Pública não utiliza os meios normais dos particulares e age tipicamente na base de um comando unilateral, quer sob acto normativo através do regulamento administrativo, ou sob forma de decisão concreta e individual, o acto administrativo; a Administração Pública aparece sempre num plano relacional verticalizado em que ela se encontra na posição superior se comparado com os administrados<sup>92</sup>.

Ao passo que, as condições, circunstâncias e prerrogativas aplicáveis à Administração Pública em nada aproveitam nem se aplicam à administração privada. Com efeito, esta caracteriza-se por estabelecer-se num plano relacional horizontal com os particulares mantendo uma relação que se rege na base do contrato, sua forma típica de actuação, sustentado na materialização da igualdade entre partes, não havendo, por conseguinte, espaço para abordar a superioridade de uma sobre outra ou imposição para qualquer que seja o posicionamento

---

<sup>89</sup> CONDESSO, F. R. *Direito Administrativo Geral - Noções Fundamentais De Direito Administrativo Geral*, págs.81 e 82.

<sup>90</sup> CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, pág. 25.

<sup>91</sup> MACIE, Albano, *Lições de Direito Administrativo Moçambicano*, pág. 114.

<sup>92</sup> AMARAL, D. F., *Curso de Direito Administrativo*, 2008.

individual das partes. Decorrendo daí que, para se chegar a um ponto comum de equilíbrio, recorre-se ao processo da construção mútua de consensos em que as vontades individuais convergem ou pelo menos, uma das partes concorda ou consente os termos e condicionalismos da outra.

### **3.4. A FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E OUTRAS FUNÇÕES DO ESTADO**

Ao analisar-se o assunto da função administrativa e outras funções do Estado viabiliza-se o pensamento segundo qual a Administração Pública é também é uma das funções, sendo necessário com efeito, analisar a sua posição no plano, das outras funções do Estado, designadamente, política, legislativa, e jurisdicional<sup>93</sup>.

No entanto, entre a função administrativa e as outras funções do Estado, pode estabelecer-se um quadro de relacionamento que se resume em três grandes aspectos, a saber: (i.) a função administrativa é instrumental da função política; (ii.) a função administrativa encontra-se subordinada à função legislativa; e, (iii.) a função administrativa é controlada pela função jurisdicional<sup>94</sup>. Ainda assim, é possível abordar separadamente as várias funções do Estado (política, legislativa, e jurisdicional) em face à função Administrativa<sup>95</sup>, como a seguir se dispõe.

#### **a) Função política e função administrativa**

No que se reporta à função política em face da função administrativa, o autor suporta o seu posicionamento em três critérios objectivos, nomeadamente, o fim, o objectivo e a natureza de cada função.

Assim, no que concerne ao critério do fim, enquanto cabe à função política definir o interesse geral da colectividade de um determinado país, o que inclui uma visão global e futurista

---

<sup>93</sup> MACIE, Albano, *Lições de Direito Administrativo Moçambicano*, pág. 114.

<sup>94</sup> CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, pág. 31.

<sup>95</sup> AMARAL, D. F., *Curso de Direito Administrativo*, pág. 44ss.

da população como um todo, cabe à função administrativa materializar o tal interesse geral definido pela função política, numa clara situação de cumprimento de um comando superior.

No que respeita ao critério do objectivo, o autor refere que é da responsabilidade da função política definir e adoptar as grandes opções atinentes ao destino colectivo de um povo, sendo que à função administração cabe a responsabilidade de garantir a satisfação regular e contínua do destino colectivo do povo para o qual foram tomados e assumidos posicionamentos políticos.

Atendendo ao terceiro critério, o critério da natureza, à função política dispõe de liberdade na criação e na inovação das suas posições. Na sua actuação esta função não encontra limites a si impostos e toma posições a nível primário<sup>96</sup>. A esta realidade, atribui-se-lhe uma outra designação, o critério do limite de actuação, considerando que a esta função não se lhe impõem condicionalismos, debruçando-se da mais ampla forma. Entretanto, ainda no contexto do critério da natureza, a função administração é executiva, cabendo-lhe apenas materializar, garantir a execução do que tiver sido definido ou estabelecido pela função política, sendo este o seu limite natural. Por essa razão, atribui-se-lhe um carácter secundário porque condicionado àquele, primário<sup>97</sup>.

Com efeito, a função política pertence aos órgãos superiores do Estado, primários e subordinantes, sendo que, a função administrativa, cabe aos órgãos subalternos, secundários e subordinados. O posicionamento destas duas funções em planos diferenciados permite o desenho radiográfico do seu relacionamento nos diversos domínios<sup>98</sup>. Na abordagem comparativa destas duas funções que, por consequência, a função política é exercida, por exemplo, pelo Presidente da República, Assembleia da República e pelo Governo, (órgãos cujo exercício está vinculado à observância de mandatos concretos circunscritos num tempo determinado) passando a função administrativa a caracterizar-se como sendo contínua, instrumental, concreta e executiva, sujeitando-se à direcção e fiscalização dos órgãos políticos<sup>99</sup>.

## **b) Função legislativa e administrativa**

---

<sup>96</sup> AMARAL, D. F., *Curso de Direito Administrativo*, pág. 44.

<sup>97</sup> MACIE, Albano, *Lições de Direito Administrativo Moçambicano*, págs. 114 e 115.

<sup>98</sup> AMARAL, D. F., *Curso de Direito Administrativo*, pág. 45.

<sup>99</sup> MACIE, Albano, *Lições de Direito Administrativo Moçambicano*, pág. 115.

No que concerne à abordagem do espectro do relacionamento entre as funções legislativa e administrativa, diversos tratadistas coincidem no seu pensamento ao admitir que a lei, é o fundamento, o critério e o limite de toda a actividade administrativa; quer na sua organização quer no seu funcionamento interno bem assim, no relacionamento com o público e com outras entidades<sup>100</sup>. Por isso mesmo que, sendo a Assembleia da República órgão por excelência, com a responsabilidade de estabelecer leis que orientam a Administração Pública, no seu todo, encontra-se no nível primário de funções e por conseguinte, na mesma posição da função política<sup>101</sup>.

Confeito, a doutrina admite estas duas funções se entrecruzam e, por vezes, confundem-se no seu papel, ao disporem que há leis concebidas pela Assembleia da República (órgão legislativo) que dispõem decisões ou comandos e se revestem, materialmente de carácter administrativo, quase que invadindo o campo da função administrativa; como também, há actos administrativos, próprios da Administração Pública que, materialmente, revestem um carácter de lei, faltando-lhe apenas a forma e a eficácia de lei. Esta situação verifica-se quando são aprovados os chamados regulamentos autónomos, para além das vezes que se mostre necessário a aprovação de regulamentos que complementem a materialização de certas leis.

### **c) função jurisdicional e função administrativa**

No tratamento do aspecto relacional entre as funções jurisdicional e administrativa, ambas as funções são subordinadas à lei estabelecendo-se numa posição secundária, se comparadas com as funções política e legislativa. Na verdade, a actuação das funções jurisdicional e administrativa está dependente da actuação do estabelecimento de leis que lhes habilitam a executar a sua acção<sup>102</sup>.

Com efeito, a materialização destas duas funções difere entre si no que concerne à autonomia de iniciativa na actuação. Nesse contexto, dada a natureza executiva da administração pública, esta toma a iniciativa, pode e deve criar e gerir serviços públicos para satisfazer a

---

<sup>100</sup> AMARAL, D. F., *Curso de Direito Administrativo*, pág. 45.

<sup>101</sup> MACIE, Albano, *Lições de Direito Administrativo Moçambicano*, págs.115 e 16.

<sup>102</sup> AMARAL, D. F., *Curso de Direito Administrativo*, pág. 45.

colectividade onde as necessidades colectivas se mostrem com alguma intensidade; prossegue interesses públicos, sendo estas acções, exercidas por órgãos e agentes hierarquicamente estabelecido num esquema organizacional bem definido em que há superiores hierárquicos e subordinados.

Ao passo que, não se pode dizer o mesmo da função jurisdicional. À função jurisdicional cabe aplicar o direito no âmbito de casos concretos a ela submetidos pelos interessados. A função jurisdicional limita-se apenas a julgar quando lhe são apresentadas as situações que carecem de imposição de lei e jamais toma iniciativa em procurar e alcançá-los. Esta função caracteriza-se pela sua passividade no que concerne à iniciativa de actuação e pelo desinteresse nos assuntos que lhe são apresentados, devendo manter, sempre a imparcialidade e equidistância em todas as matérias e casos sobre quais se deve pronunciar e decidir. Para isso, a materialização desta função cabe a juízes independentes na sua actuação e inamovíveis no seu cargo<sup>103</sup>.

Assim, em casos de conflitos que envolvam a Administração Pública, esta pode ser demandada junto de tribunais competentes para dirimi-los, no entendimento de que compete a este último proceder a fiscalização prévia, concomitante e sucessiva, conforme o momento em que a mesma ocorre (se antes, durante ou depois da acção da administração pública, respectivamente), no contexto do controlo externo a que aquela está sujeita.

Assim, como as funções administrativa e legislativa, as funções administrativa e jurisdicional, também se entrecruzam, de um lado porque a Administração Pública, no quadro do implementação do regime disciplinar<sup>104</sup> a nível interno, pratica actos de natureza jurisdicional

---

<sup>103</sup> MACIE, Albano, *Lições de Direito Administrativo Moçambicano*, págs. 116 e 117.

<sup>104</sup> O regime disciplinar na relação jurídico-laboral pública assenta na necessidade de lidar com aspectos de índole comportamental dos indivíduos no desenrolar da relação, mormente, desvios comportamentais que consubstanciem violações ao modo de ser e de estar nessa mesma relação, ou ainda, prejudique o Estado, bem assim, a actuação do indivíduo sob espectro da má-fé. Este regime encerra, os seus pressupostos nos seguintes aspectos: (a.) a relação de trabalho estar ancorada ao exercício de liberdades individuais entre os sujeitos, relativas a escolha do trabalho e emprego, para o caso do agente e, na liberdade de impor regras sobre o apuramento de candidatos, por parte do Estado enquanto entidade patronal; (b.) o facto de a relação jurídica de trabalho entre o Estado e seus agentes, estar assente no cumprimento de normas que se estabelecem tanto como fundamento, bem como limite da sua actuação quer conjunta, quer individualizada como sujeitos unidos por laços sinalagmáticos; e, (c.) na violabilidade da norma por parte dos indivíduos, como sendo uma característica imperativa da Lei; cabendo, com efeito, aos sujeitos, optar na sua observância e ou violação, incorrendo, em todos os casos, as consequências da sua opção. O que significa que, tendo em conta as suas liberdades, os sujeitos gozam do direito subjectivo de não acatar normas, embora vinculem de forma obrigatória. Entretanto, verificando-se o desacato ou violação, embora exercendo seu direito de opção, deverá estar consciente nas consequências que daí poderão advir sob sua esfera privada. O regime disciplinar considera-se excepcional pelo facto de a violação comportamental não integrar nem o corpus nem o *ánimus* do pacto firmado entre o Estado e seus agentes mas tão-somente, uma previsibilidade; ou seja, ninguém é admitido pelo Estado para

caracterizado por tomar e administrar decisões carácter punitivo sobre casos concretos que envolva funcionários e agentes públicos que tenham infringido normas e prejudicado a Administração Pública<sup>105</sup>, poder reservado e por excelência, exercido pelo poder judicial. Mas também, os tribunais comuns podem, na sua gestão do dia-a-dia, praticar actos materialmente administrativos inerentes ao seu funcionamento e em processos de jurisdição voluntária.

---

cometer violações às suas normas e às suas imposições, como regra estabelecida na relação; até porque, um bom número dessas relações, iniciam e terminam sem que tenha havido desvio de comportamentos, o que era de todo, o desejável. IMPISSA, Inocêncio, *Manual Prático do Direito da Função Pública – A relação entre o Estado e seus agentes*. Imprensa Nacional. 2016. Págs. 55ss

<sup>105</sup> O funcionário ou agente do Estado que não cumpre ou que falte aos seus deveres, abuse das suas funções ou de qualquer forma prejudique a Administração Pública está sujeito a procedimento disciplinar ou a aplicação de sanções disciplinares, sem prejuízo de procedimento criminal ou cível. Cfr. n.º 1, artigo 87 da Lei n.º 10/2017, de 1 de Agosto que aprova o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado.

## **CAPÍTULO IV**

### **SERVIÇOS PÚBLICOS**

O capítulo relativo aos serviços públicos procura no seu conteúdo, dispensar uma atenção especial ao seu aprofundamento tendo em conta o facto de constituir o mais importante mecanismo de relacionamento entre a Administração Pública e os cidadãos.

O serviço público constitui, assim, entre os diferentes aspectos integrantes e característicos da Administração Pública, o cerne da sua existência, bem assim, da sua razão de ser, definindo a sua relevância no seio dos cidadãos. Por conseguinte, se é verdade que Administração Pública surge onde quer que se manifeste, com alguma intensidade a necessidade colectiva e o serviço público o mecanismo que este encontra para responder tais necessidades, então, a relevância da Administração Pública está dependente da capacidade desta poder produzir e prover serviços. Logo, o serviço público enquanto uma prestação positiva em proveito dos cidadãos, passa a ser tão importante quanto o é a própria Administração Pública.

O presente capítulo procura concatenar diferentes aspectos e ideias que circundam em volta da temática relativa aos serviços públicos e procura, na base da sua articulação e do entendimento de diversos tratadistas, conferir à matéria o devido relevo.

Em termos de estruturação, o presente capítulo aborda no geral, a definição do serviço público, procurando buscar as diferentes percepções destacando algumas diferenças entre si, de acordo com o ponto de vista dos diversos autores consultados; aborda os princípios que regem a matéria e a natureza jurídica do serviço público, procurando compreender as linhas com que se formulam e caracterizam, mormente a sua essência. No capítulo, é a florada a classificação dos serviços públicos conferindo alguma distinção sobre como os cidadãos podem aceder a estes, tendo em conta a sua distinção entre as diferentes espécies, podendo uns ser mais onerosos que os outros e outros, nem tanto, e alguns ainda, fornecidos e ou obtidos gratuitamente.

Neste capítulo descreve-se, também, a forma como se organizam os serviços públicos para que estes cheguem ao cidadão anotando-se que cabe a Administração Pública fazê-lo por si ou por outra entidade desde que investida com atribuições específicas e poderes para tal, resultando, os mecanismos adoptados, nas chamadas administração directa ou indirecta e ainda, a

administração descentralizada, com enfoque para o local e que no contexto abordado, é veiculada com particular enfoque, a realidade moçambicana que adopta a descentralização como uma forma de prestação de serviços públicos aos cidadãos, tendo em conta a necessidade de aproximar a Administração Pública ao pólo onde as decisões devem ser tomadas e onde os serviços devem ser prestados. Na sequência, no presente capítulo explora-se, também, a figura da autonomia administrativa, financeira e patrimonial, enquanto ferramenta importante e à disposição das entidades descentralizadas e da administração indirecta para actuação cabal ou pelo menos, aceitável ou suficiente das entidades responsáveis não apenas para produção mas também para provisão de serviços.

#### **4.1. SERVIÇOS PÚBLICOS**

A prestação de serviços públicos aos cidadãos é a forma privilegiada e se calhar, a mais importante do relacionamento entre a Administração Pública e os cidadãos, tendo linha de conta o facto de se coadunar com a sua génese e o seu fim organizacional, estando, por conta disso, intrinsecamente vinculados.

Não obstante comportar várias definições, o termo serviços públicos encerra a parte substantiva e prática da administração, ditando para todos os efeitos e perante os cidadãos, a relevância ou não da sua existência.

Sendo possível recorrer diversas referências sobre a definição do que sejam serviços públicos, abaixo, toma-se de forma ilustrativa, parte destas e de acordo com o ponto de vista de diferentes autores:

- a) Serviço público é todo aquele que é prestado pela Administração Pública ou seus delegados sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da colectividade ou simples conveniência do Estado”<sup>106</sup>. Aprofundando o entendimento deste autor, depreende-se, desde logo e de forma clara, a admissibilidade da intervenção de outras entidades distintas do Estado, mas por esta autorizadas, na realização ou prestação de serviços públicos, sujeitando-se às normas e escrutínio do

---

<sup>106</sup> MEIRELLES, Helly Lopes, *Direito Administrativo*, Malheiros Editores, São Paulo, 1999.

Estado, não exercendo, contudo, estas autonomias nos processos de produção e fornecimento de tais serviços.

b) O serviço público deve compreender-se como sendo “prestação positiva prevista em lei para satisfazer necessidades ou fornecer utilidades, predominantemente do Direito Público”. Na colocação deste autor, fica assente a ideia que os serviços públicos ostentam esta qualidade na condição de terem sido criadas por órgãos apropriados e estabelecidos em lei<sup>107</sup>. Resulta daí que, qualquer que seja o serviço prestado por quaisquer entidades, independentemente do número de cidadãos abrangidos pelo seu benefício, não se qualifica como sendo público enquanto não esteja assumido e concebido como tal ao nível de lei. Mais ainda, pode dizer-se que, não basta que sejam quaisquer normas pelo que, para que os serviços assim sejam considerados, deve sê-lo por normas que regem o Direito Público, que regem o Estado e as suas instituições.

Por conseguinte, a actividade qualificada como serviço público se destaca por estar estreitamente focada na satisfação de necessidades inerentes à dignidade da pessoa humana, portanto, necessidades primárias e que gozam de prioridade diante de todas outras<sup>108</sup>. Ficam, assim, afastados os demais serviços que, ainda que tenham a sua importância e utilidade na vida dos cidadãos, não estejam relacionados à preservação da dignidade da pessoa.

c) O serviço público pode, ainda, ser definido como sendo uma actividade da Administração Pública que tem por fim assegurar, de modo permanente, contínuo e geral, a satisfação de necessidades essenciais ou secundárias da sociedade, assim por lei considerados, e sob as condições impostas unilateralmente pela própria Administração<sup>109</sup>. Nesta definição o autor não se refere da possibilidade de os serviços poderem ser prestados por outras entidades diferentes do próprio Estado, embora anotam-se coincidência com outros doutrinários, no que respeita a espécies de necessidades sobre que assentam os serviços públicos, especificamente, as essenciais e as secundárias.

---

<sup>107</sup> FERRAZ, R. *Direito Administrativo – Noções Gerais*. Editora: Clube de Autores. São Paulo. Brasil, 2020, pág. 159.

<sup>108</sup> Idem.

<sup>109</sup> NETO, D. F. M. *Quatro Paradigmas do Direito Administrativo Moderno*. Editora Fórum. Itapoa. 2003.

Entretanto, na definição acima destaca-se, por um lado, a generalidade dos serviços públicos mas também, a permanência e a continuidade destes de tal sorte que, a sua interrupção, podem pôr em causa uma generalidade de cidadãos assistidos por via de tais serviços podendo-se condicionar, por consequência, o normal funcionamento do Estado, por outro, a unilateralidade quer na determinação dos serviços públicos bem como nos termos e condições de sua prestação pela Administração.

d) Dando espaço para mais aceções, o serviço público pode ser, igualmente entendido como sendo toda a actividade de oferecimento de utilidade ou de comodidade material fruível directamente pelos administrados, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais; instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo<sup>110</sup>.

Mello, na definição acima apresenta uma ideia generalista e não parece estar preocupado em delimitar o âmbito sobre qual os serviços públicos incidem e nisto se difere dos autores anteriormente mencionados, Meireles e Neto, que especificam a incidência da assistência do Estado para as necessidades essenciais ou secundárias. Com efeito, basta que o serviço seja prestado pelo Estado ao abrigo de normas do *corpus* do Direito Público ou por quem em seu nome actua e seja direccionado aos administrados<sup>111</sup>. Ao fazer referência ao Direito Público na sua definição, Mello pretende realçar o exercício de prerrogativas especiais de supremacia pelo Estado e de entidades que o representem quer no processo de produção bens como no de fornecimento de serviços públicos. Com esta abordagem, o autor descarta de forma expressa a evocação de Direito Privado quando se trate de serviços Públicos.

No entanto, definir serviço público é tarefa que cabe na alçada exclusiva de cada povo e cada Estado que, no quadro da sua soberania procede a escolhas políticas que entender como sendo relevantes em determinados contextos históricos e circunstâncias por que atravessam, fazendo-o constar do seu sistema jurídico, a partir da sua

---

<sup>110</sup> MELLO, C. A. B. *Curso de Direito Administrativo*. 27 Edição, Revista e Actualizada. Malheiros Editores. Brasil. São Paulo. 2010, pág. 671.

<sup>111</sup> MELLO, C. A. B. *Curso de Direito Administrativo*, pág. 673.

Constituição<sup>112</sup>. Este entendimento explica, com certeza, a razão de determinadas acções ostentarem a qualidade de serviços públicos nalguns ordenamentos jurídicos e noutros, não merecerem o mesmo tratamento; afinal as suas raízes encontram tentáculos noutros factores que se encontram em todo e longo processo da edificação dos Estados.

No entanto para sua aceitabilidade o conceito de serviço público deve comportar no mínimo, dois elementos que julga essenciais, nomeadamente, o *substracto material*<sup>113</sup> que consiste na prestação de utilidade ou comodidade fruível individualmente pelos administrados e o traço formal indispensável<sup>114</sup>, que lhe confere o carácter de noção jurídica e consistente num regime de Direito Público.

e) Sobre esta matéria, admite-se conceitos mais complexos como é o caso de Amaral, em que em si, e que apresenta diversos elementos cuja compreensão implica o seu desdobramento e abordagem separada, ainda que complementar. O autor define os “serviços públicos como sendo as organizações humanas criadas no seio de cada pessoa colectiva pública com o fim de desempenhar as atribuições desta, sob a direcção dos respectivos órgãos<sup>115</sup>”.

Numa simples e breve análise, este autor, prefere não abordar os serviços públicos de forma isolada como parece ter sido abordado em outros autores anteriormente referenciados que podem vislumbrar os serviços públicos “aparentemente” apartados da

---

<sup>112</sup> Idem.

<sup>113</sup> Cumprir observar que a actividade estatal denominada serviço público é a prestação consistente no oferecimento, aos administrados em geral, de utilidades ou comodidades materiais (como água, luz, gás, telefone, transporte, colectivo, etc.) singularmente fruíveis pelos administrados que o Estado assume como próprias, por serem reputadas imprescindíveis, necessárias ou apenas correspondentes a conveniências básicas da Sociedade, em dado tempo histórico. Aliás, e por isto que as presta sob regime de Direito Público, directamente ou através de alguém por ele qualificado para tanto. Esta oferta é feita aos *administrados em geral*. Daí falar-se, com razão, no princípio da universalidade ou generalidade do serviço público, pois o serviço diz respeito a necessidades ou comodidades básicas da Sociedade. Ditas actividades, portanto, salvo algumas excepções adiante referidas (educação, previdência social e assistência social), estão excluídas da esfera do comércio privado. De conseguinte, as actividades em questão *não pertencem a esfera da livre iniciativa*, sendo estranhas, então, ao campo da “exploração da actividade económica”. Este último sector, nos termos constitucionais, ... será reservado aos particulares, ou seja, a iniciativa privada. Na esfera económica, a actuação empresarial do Estado é que é excepção e terá de realizar-se basicamente na conformidade de regime de Direito Privado. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27 Edição, revista e actualizada. Malheiros Editores. Brasil. 2010, pág. 675.

<sup>114</sup> Formal, isto é, a submissão a um regime de Direito Público, o regime jurídico-administrativo, e que confere carácter jurídico a noção de serviço público. Sua importância, pois, é decisiva. Convém, então, enumerar princípios que inexoravelmente terão de comparecer quando se esteja perante uma actividade qualificável como serviço público. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27 Edição, revista e actualizada. Malheiros Editores. Brasil. 2010, pág. 676.

<sup>115</sup> AMARAL, D. F., *Curso de Direito Administrativo*, pág. 619.

organização, ainda que para efeitos unicamente de estudo e ou de compreensão. Este, entretanto, entende os serviços públicos como consequência da actuação de organizações de pessoas que integram as diferentes instituições da Administração Pública ou das que a representam. É, portanto, possível inferir a partir da definição oferecida por este autor que, seriam serviços públicos os resultados que viessem a surgir em consequência dos esforços levados a cabo e por via dos desdobramentos por tais organizações no contexto da materialização das atribuições organizacionais (das pessoas colectivas públicas).

Como referido acima, da definição oferecida por Amaral, é possível, reproduzir, de forma separada, as principais ideias nela vertidas<sup>116</sup>, como abaixo se aborda:

– Os serviços públicos *são organizações humanas*, isto é, são estruturas administrativas accionadas por indivíduos, que trabalham ao serviço de certa entidade pública. Encontra-se aqui assente a ideia de que sem o impulso humano, não se podem vislumbrar a forma de concretização de serviços públicos dado que estes não são auto dinâmicos e capazes de, por si só e sem intervenção humana, manifestar-se e servir-se aos particulares.

– Os serviços públicos *existem no seio de cada pessoa colectiva pública*: não estão fora dela, mas dentro; não gravitam em torno da pessoa colectiva, são as células que a integram. Convergem na descrição deste elemento, duas ideias formalmente isoladas mas materialmente unidas e impossível de dissociar-las. Se por um lado não pode ser compreensível a existência ou surgimento de uma pessoa colectiva pública que não se tenha fundado no pressuposto de prestar algum (qualquer que seja) serviço público, por outro, não se pode conceber uma ideia da existência de um serviço público que não esteja intrinsecamente a uma pessoa colectiva pública com responsabilidade de produzi-lo e prestá-lo em benefício da colectividade.

– Os serviços públicos *são criados para desempenhar as atribuições da pessoa colectiva pública*. Este elemento é complementar e está directamente relacionado ao elemento anteriormente tratado tendo em conta que cada pessoa colectiva é criada para levar a cabo um conjunto de atribuições em volta das quais se deve focalizar e cuja materialização resulta na produção e fornecimento de serviços em benefício da

---

<sup>116</sup> AMARAL, D. F., *Curso de Direito Administrativo*, pág. 619ss.

colectividade. Tais atribuições correspondem, de outro lado as razões que justificam a relevância da criação de uma determinada entidade.

– Os serviços públicos *actuam sob a direcção dos órgãos das pessoas colectivas públicas*: quem toma as decisões que vinculam a pessoa colectiva pública perante o exterior são os órgãos dela; e quem dirige o funcionamento dos serviços existentes no interior da pessoa colectiva são também os seus órgãos.

– Os serviços públicos *desenvolvem, na sua actuação, quer na fase preparatória da formação da vontade do órgão administrativo, quer na fase que se segue à manifestação daquela vontade*, cumprindo e fazendo cumprir o que tiver sido determinado. Os serviços públicos são, pois, organizações que levam a cabo as tarefas de preparação e execução das decisões dos órgãos das pessoas colectivas, a par do desempenho das tarefas concretas em que se traduz a prossecução das atribuições dessas mesmas pessoas.

No contexto da legislação moçambicana, mais precisamente, da Lei nº 7/2012, de 8 de Fevereiro, que aprova as Bases de Organização e Funcionamento da Administração Pública, atendendo ao disposto no artigo 51, entende-se por serviços públicos, a combinação e ou articulação das estruturas institucionais e acções desenvolvidas por funcionários e agentes do Estado com vista a realização dos fins pelos quais a Administração Pública existe. Pode no entanto, o Estado realizá-los por si ou por interpostas pessoas desde que criadas ou autorizadas por aquele, que delega ou devolve parte dos seus poderes e competências para o efeito.

A definição de serviços públicos adoptada na legislação moçambicana assenta na combinação dos diferentes aspectos referidos nas definições dos diferentes autores, não estando, por conseguinte, distante do entendimento e prática convencional dominante. Com efeito, atendendo a definição legal acima fica claro que a legislação moçambicana assume, os serviços públicos como sendo o conjunto de acções realizadas por funcionários públicos enquanto vinculados à instituições públicas com responsabilidades (atribuições) estatutárias e decorrentes do seu acto de criação, com vista a lidar com os objectivos definidos pelo Estado a favor dos seus cidadãos.

## **4.2. PRINCÍPIOS DO SERVIÇO PÚBLICO**

A matéria relativa aos princípios do serviço público é de considerável relevo por constituir elemento condutor de todo um sistema jurídico que, no caso específico, consubstanciam as bases essenciais sobre quais se deve formar, conceber e fornecer um serviço público tendo em conta os seus objectivos e fins a alcançar, bem assim, de riscos ou prejuízos que se devem prevenir. Em matérias dos princípios do serviço público é, acima de tudo, necessário focalizar-se, acima de tudo, ao princípio da dignidade humana mediante a prestação de um serviço de qualidade<sup>117</sup>.

Na sua abordagem sobre a matéria, Mello recorreu com particular realce a doutrina francesa que se tem destacado no esboço dos considerados princípios angulares dos serviços públicos, “leis do serviço público” designadamente, o da mutabilidade, o da continuidade e o da igualdade, reiterados por outros vários autores.<sup>118</sup>

O autor realça que entre diversos autores que abordaram sobre a matéria fizeram algum esforço para esquivar-se desse trinómio “mutabilidade, continuidade e igualdade”, dos serviços públicos e, em muitos casos, o esforço não foram para além de simples adopção de terminologias diferentes mas que na essência, nos conteúdos neles contidos bem assim, a caracterização dos outros supostos princípios, continuaram iguais, similares ou os mesmos utilizados para os três princípios acima. Tais são os casos dos princípios adoptados por Hely Lopes Meirelles, o da permanência, que equivale ao da continuidade; o da generalidade, que corresponde ao da igualdade e o da eficiência que corresponde ao da mutabilidade tendo em conta que aquele exige a adaptação ao contexto, o que remete à mutação contínua...<sup>119</sup>.

No entanto, constituem princípios do serviço público os que compõem o regime jurídico, os seguintes: dever inescusável do Estado de promover-lhe a prestação; princípio da universalidade, da impessoalidade, da continuidade, da transparência, da motivação, da modicidade das tarifas e do controle<sup>120</sup>. No entanto, constata-se a existência de divergências na doutrina em estabelecer uma definição do regime dos princípios do serviço público; anota,

---

<sup>117</sup> FERRAZ, R., *Direito Administrativo – Noções Gerais*, pág. 160.

<sup>118</sup> MELLO, C. A. B. *Curso de Direito Administrativo*, pág. 676.

<sup>119</sup> MELLO, C. A. B. *Curso de Direito Administrativo*, pág. 677.

<sup>120</sup> MELLO, C. A. B. *Curso de Direito Administrativo*, pág. 678 e 679.

entretanto que, normalmente, três dentre os demais princípios veiculados na doutrina diversa são similares, nomeadamente, o da igualdade, o da continuidade e o da mutabilidade, como vectores principais<sup>121</sup>.

Tendo em conta o disposto no parágrafo acima, abaixo são descritos e caracterizados alguns princípios que se apresentam como essenciais e complementares entre si, na consciência de que nem todos são aflorados tendo em conta a extensão da lista destes mas também, da divergência entre diversos autores. Assim, são combinados algumas das opções colocadas pelos doutrinadores referidos acima, como abaixo se descreve:

- i. *dever inescusável do Estado de promover-lhe a prestação*, princípio segundo qual o Estado não se deve escusar de prestar quer por si ou por uma entidade por si autorizada por um título legalmente instituído. Como tal, neste domínio, a omissão não configura opção para o Estado. Como tal, o Estado pode prestar o serviço de forma directa através da chamada administração directa mas também e por razões diversas, pode fazer-se substituir por outras entidades quer públicas criadas para o efeito (administração indirecta), mas também por meio de entidades privadas mediante autorização, concessão ou permissão. Entretanto, no caso de omissão de cumprimento deste dever pode dar azo a uma acção judicial com o objectivo de forçar ou obrigar a tal prestação e ou para que este se responsabilize pelos danos que tenha resultado da omissão do dever<sup>122</sup>
- ii. *princípio da supremacia do interesse público*, em razão do qual, a organização e o funcionamento da Administração Pública, bem assim daqueles quem actuam em seu nome nesta matéria devem dispor-se tendo em conta a necessidade de atender, o interesse público de forma prioritária em detrimento de todos outros, estando o serviço público vinculado a observância deste princípio, tendo em conta o seu objectivo e a forma do seu estabelecimento<sup>123</sup>.
- iii. *princípio da igualdade*, segundo qual, todos os cidadãos devem ser tratados da mesma forma, quer no que respeita aos serviços prestados, quer no que concerne a qualidade destes, sem que se verifique quaisquer espécies de discriminação que implique a diferenciação “negativa” de serviços públicos. Este princípio exige e advoga que a

---

<sup>121</sup> FERRAZ, R., *Direito Administrativo – Noções Gerais*, pág. 160.

<sup>122</sup> MELLO, C. A. B. *Curso de Direito Administrativo*, pág. 678.

<sup>123</sup> Idem.

Administração Pública e as entidades que a representem sirvam com isenção a todos e a cada cidadão<sup>124</sup>.

- iv. *princípio da adaptabilidade*, que consiste na susceptibilidade e possibilidade de o interesse público ser de tempos em tempos actualizado e modernizado tendo em conta os momentos e os contextos envolventes e tendo em conta as condições sócio económicas de modo a que o mesmo continue a ser prestado na quantidade e qualidade adequadas e, à medida das exigências<sup>125</sup>. Este princípio é, também baptizado, com as terminologias da mutabilidade e ou da flexibilidade, acrescendo-se o facto de haver necessidade de o serviço público ajustar os seus meios de prestação aos fins a alcançar em cada época, dada a variabilidade do interesse público<sup>126</sup>.
- v. *princípio da universalidade*, em virtude do qual o serviço público beneficia à generalidade dos cidadãos de forma indistinta, de tal modo que todo o indivíduo pode obtê-lo. Este princípio encontra-se ancorado à natureza da própria Administração Pública, enquanto organização cujo foco encontra-se virado para a generalidade do público, no seu todo<sup>127</sup>.
- vi. *princípio da continuidade*, segundo qual o fornecimento do serviço público não pode ser interrompido<sup>128</sup>. O significado deste princípio ajusta-se à insaciabilidade do interesse público por ele ser perene e sempre presente de tal modo que a sua interrupção ou suspensão, para além de ter o potencial de pôr em causa o normal funcionamento da Administração Pública, viria a consubstanciar violação do direito pleno dos administrados no que concerne ao acesso ao serviço público e à satisfação das necessidades públicas. Este princípio encontra uma outra designação alternativa, o princípio da permanência do serviço público, anotando-se, entretanto, conteúdo similar. Aprofunda este último autor que, o legislador concebe e aprova uma série de instrumentos legais para resguardar a implementação plena e sem interrupção deste princípio por parte do Estado<sup>129</sup>.

---

<sup>124</sup> FERRAZ, R., *Direito Administrativo – Noções Gerais*, pág. 161.

<sup>125</sup> MELLO, C. A. B. *Curso de Direito Administrativo*, pág. 678.

<sup>126</sup> FERRAZ, R., *Direito Administrativo – Noções Gerais*, pág. 162.

<sup>127</sup> MELLO, C. A. B. *Curso de Direito Administrativo*, pág. 678.

<sup>128</sup> *Idem*.

<sup>129</sup> FERRAZ, R., *Direito Administrativo – Noções Gerais*, pág. 161.

- vii. *princípio da regularidade*, segundo qual, para além de não se permitir a interrupção do fornecimento do serviço público este deve ser prestado observando algum padrão adequado previamente estabelecido tendo em conta ao alcance do fim para o qual o mesmo é prestado bem assim, a necessidade de observância da regularidade do seu fornecimento para garantir, não apenas a boa programação do cidadão mas também para que o serviço seja prestado enquanto a oportunidade se faz presente, evitando-se extemporaneidade da sua utilidade<sup>130</sup>.
- viii. *princípio da transparência*, que constitui um dos princípios que rege a Administração Pública no geral e que encontra a sua essência na necessidade de garantir a participação do cidadão, no acesso deste, mas também no combate à corrupção, entre outras finalidades. Com efeito, para o propósito em questão, este princípio estabelece a base segunda qual, a Administração Pública e as instituições que a representam na prestação do serviço público se encontram vinculadas pela obrigação de disponibilizar de mais ampla forma possível, a informação sobre tudo que esteja associado ao serviço público para o conhecimento dos utentes de modo a que estes saibam, quando, onde e como obtê-los sempre que dele necessitem ou careçam, bem assim, as implicações a elas associadas<sup>131</sup>.
- ix. *princípio da modicidade das tarifas*; que, corresponde a um exigência para que entre o serviço prestado e os custos cobrados em taxas pela sua prestação, não apenas garantam uma justa relação entre si mas também, sejam moderadas tendo em conta a população que deverá ser servida ou beneficiar-se deles mais ainda, deve ter-se em conta a necessidade da expansão do sistema de serviços para que estes abranjam cada vez mais cidadãos<sup>132</sup><sup>133</sup>. Daí que é justificável que, em quase todos o sistemas jurídico-administrativos a prática de tabelas sociais onde as taxas cobradas pelos serviços públicos são relativamente baixos e acessíveis, não estado em causa nem em vista a produção de lucros, mas tão somente a realização de uma actividade altruística; em muitos outros casos os serviços públicos são gratuitos, assumindo o Estado, na íntegra, os custos relativos à sua produção e ou aquisição bem assim, o seu fornecimento às suas populações.

---

<sup>130</sup> FERRAZ, R., *Direito Administrativo – Noções Gerais*, pág. 162.

<sup>131</sup> MELLO, C. A. B. *Curso de Direito Administrativo*, pág. 678.

<sup>132</sup> MELLO, C. A. B. *Curso de Direito Administrativo*, pág. 679.

<sup>133</sup> FERRAZ, R., *Direito Administrativo – Noções Gerais*, pág. 162.

### **4.3. NATUREZA JURÍDICA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS**

Os serviços públicos, pela sua natureza pública, são estabelecidos sob base e princípios fundamentais do regime jurídico como forma de assegurar que uma entidade pública ou de qualquer outra índole e que seja encarregue a tal acção, a realize com segurança e perfeição<sup>134</sup>, a saber:

**a) *O serviço público releva sempre de uma pessoa colectiva pública:*** qualquer serviço público está sempre na dependência directa de um órgão da Administração Pública, que sobre ele exerce o poder de direcção e cujas ordens e instruções observa, por isso mesmo, o serviço público deve obediência. Esta ideia enquadra-se no primado assente sob a génese do surgimento da própria Administração Pública enquanto organização, segunda qual, “onde quer que se manifeste necessidade colectiva, surge uma entidade pública para cuidar de lidar com ela” de tal sorte que os cidadãos passam a ser assistidos de modo a que a necessidade seja suprida. Com efeito, quando estabelecido por lei, um determinado serviço público, a ele se associa uma entidade específica, no caso a Administração Pública, podendo, entretanto, ser por esta confiada a qualquer outra entidade nos termos e limites permitidos pela lei.

**b) *O serviço público está vinculado à prossecução do interesse público:*** os serviços públicos são elementos da organização de uma pessoa colectiva pública. Em conformidade com o aspecto referenciado no parágrafo anterior, a pessoa colectiva tem na sua génese alguma necessidade colectiva que deve ser satisfeita através de serviços públicos por aquela produzidos e fornecidos, daí que estas realidades estão sempre conexas, uma a outra. Por outras palavras, os serviços públicos estão pois, vinculados à prossecução das atribuições que a lei pusera ao cargo dela;

**c) *Compete à lei criar ou extinguir serviços públicos:*** qualquer serviço público, seja ele ministério, direcção-geral ou outro, só por lei (em sentido material) pode ser criado ou extinto. A determinação do serviço público, é assim, resultante, não de um

---

<sup>134</sup> AMARAL, D. F., *Curso de Direito Administrativo*, pág. 630ss.

simples acto ou vontade desacompanhado de formalidade; é antes, matéria de tratamento solene por instituições públicas, no caso vertente, representando o poder legislativo e que lhe confere não apenas a importância e dignidade merecidas mas também, lhe confere relevo para se impor na satisfação das necessidades dos cidadãos.

**d) *A organização interna dos serviços públicos é matéria regulamentar:*** significando que, depois de criados por lei do respectivo órgão legislador, os detalhes organizacionais de como se devem dispor tais serviços para cumprir o seu mandato e seu papel estatutário é deixado a cargo do poder regulamentar, fazendo jus ao sentido do poder regulamentar, quando se diz que, através do seu poder regulamentar, o Governo estabelece os mecanismos para o cumprimento das leis aprovadas. É assim que, criados os serviços públicos, por lei, a sua organização lhe cabe nesse quadro. No entanto, a prática portuguesa a organização interna dos serviços públicos do Estado estar a ser feita e modificada por decreto-lei. Para o caso de Moçambique e ao abrigo da Lei de Bases da Organização e Funcionamento da Administração Pública, o estabelecimento da organização e funcionamento dos serviços públicos cabe a o Governo, assim como defende a teoria dominante sobre a matéria.

**e) *O regime de organização e funcionamento de qualquer serviço público é modificável:*** dada a possibilidade da variação do interesse público (sua característica natural) no tempo e que pode sofrer influência de vários factores, é inevitável que os serviços públicos procurem reajustar-se no seu regime organizacional para ir se adequando às exigências, permanecendo e justificando a sua relevância no seio dos cidadãos a quem se serve. Entre as prováveis consequências resultantes de uma situação de imutabilidade dos serviços públicos regista-se o que se reputa como sendo a consequência mais grave, a de os serviços perderem a sua relevância no por não mais servirem para a satisfação dos interesses dos cidadãos para quem estes são criados.

**f) *A continuidade dos serviços públicos deve ser mantida:*** pode e deve ser assegurado o funcionamento regular dos serviços públicos, pelo menos, os essenciais, ainda que para tanto seja necessário empregar meios de autoridade para garantir a

ininterruptibilidade. Este fenómeno é consentâneo com o princípio da continuidade do serviço público e pela permanente persistência do interesse e ou das necessidades colectivas e que a interrupção daqueles, pode colocar em causa o funcionamento da Administração Pública.

**g) *Os serviços públicos devem tratar e servir todos os particulares em pé de igualdade:*** este primado corresponde ao princípio da igualdade e resulta de um princípio constitucionalmente consagrado e que para o caso da Constituição moçambicana, previsto no artigo 35, sob a chancela da epígrafe “princípio da igualdade e universalidade” dispõe-se que, “*todos os cidadãos são iguais perante a lei e gozam dos mesmos direitos e estão sujeitos aos mesmos deveres, independentemente da cor, raça, sexo, origem étnica, lugar de nascimento, religião, grau de instrução, posição social, estado civil dos pais, profissão ou opção política.*”. O estabelecimento desta norma constitucional é, particularmente importante no que diz respeito às condições de acesso dos particulares aos bens, utilizados pelos serviços públicos ao público em geral.

**h) *A utilização dos serviços públicos pelos particulares é, em princípio, onerosa:*** embora os serviços públicos não têm fim lucrativo, o que ressalta na essência e da natureza da Administração Pública; os utentes deverão, pois, pagar uma taxa pela sua utilização como contrapartida do benefício que obtêm de forma particular. No geral, para a materialização deste aspecto, são aprovadas taxas razoáveis, atendendo a diversos factores de cariz social e económico, tendo em conta a população a ser servida e a necessidade de garantir a sua abrangência e acessibilidade. Entretanto, importa referir que, paralelamente, há serviços públicos que a lei, excepcionalmente, declara gratuitos, independentemente de todos os aspectos envolventes. Há, ainda serviços que, excepcionalmente, se encontram integrados em empresas públicas e cujos custos praticados se distanciam consideravelmente dos serviços de massa ou para a generalidade dos cidadãos;

**i) *Os serviços públicos podem gozar de exclusividade ou actuar em concorrência:*** tem sido prática comum, em vários estados, a determinação de serviços públicos sobre quais pode a Constituição da República de cada Estado determinar a

possibilidade e a forma da sua disposição para o proveito exclusivo de quem o pretenda. Para tanto, são estabelecidas regras gerais (de não discriminação) de tal modo que todos que estejam em condições e demonstrem interesse para o efeito, possam concorrer na base de regras objectivas e transparentes o possam fazer, em processos sujeitos à publicidade e fiscalização.

**j) *Os serviços públicos podem actuar de acordo com normas do Direito Público bem como com normas do Direito Privado:*** é o que resulta do facto de, as pessoas colectivas públicas disporem simultaneamente de capacidade de Direito Público e de capacidade de Direito Privado. A regra geral é de que os serviços públicos actuam predominantemente segundo o Direito Público, excepto quando se achem integrados em empresas públicas, caso em que agirão predominantemente segundo as normas do Direito Privado. Este é um mecanismo que os estados encontram tendo em conta as suas conveniências e necessidades de ultrapassar determinadas dificuldades de diversa ordem, quer por via do seu sector empresarial, quer por sector empresarial privado, este lhe entenda conferir serviço público que acarreta, em princípio, a utilização de poderes públicos para garantir a sua materialização sem oposição ou resistência e, no caso de encontrá-las, poder impor-se na medida necessária.

**k) *A lei adquire vários modos de gestão dos serviços públicos:*** por via de regra, os serviços públicos são geridos por uma pessoa colectiva pública. Encontra-se assente, aqui, a possibilidade de a lei estabelecer modos diversificados de como pretende fornecer os serviços públicos no prosseguimento da sua actividade, podendo no entanto, optar por levar a cabo através da própria Administração Pública, mecanismo convencionalmente designado administração directa; ou através de outras entidades públicas ou privadas distintas do Estado que se designa administração indirecta e ainda, pelo que actualmente se entendeu designar administração autónoma, desde que se garanta o melhor prestação de serviço ao cidadão.

**l) *Os utentes do serviço público ficam sujeitos a regras que os colocam numa situação jurídica especial:*** é o que a doutrina alemã, denomina como “relações

*especiais de poder*”. As relações jurídicas que se estabelecem entre os utentes do serviço público e a administração são diferentes das relações gerais que todo o cidadão trava com o Estado. Os utentes dos serviços públicos acham-se submetidos a uma forma peculiar de subordinação aos órgãos e agentes administrativos, que tem em vista criar e manter as melhores condições de organização e funcionamento dos serviços, e que se traduz no dever de obediência em relação a vários poderes de autoridade.

**m) Natureza jurídica do acto criador da relação de utilização do serviço público pelo particular:** tem, regra geral, a natureza do contrato administrativo; porque entende-se que a fonte dessa relação jurídica é um acordo de vontades, um acto jurídico bilateral e administrativo, porque o seu objecto é a utilização de um serviço público e o seu principal efeito é a criação de uma relação jurídica administrativa.

#### **4.4. CLASSIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS**

O serviço público corresponde a execução de serviços na actividade interna da administração pública, tratando-se este do seu objecto organizacional. Existem, no entanto, o serviço público comercial e o serviço público social; na verdade, esta é a primeira classificação apresentada sendo que o mote desta tem a ver com a economicidade ou não dos serviços públicos, como se apresenta no parágrafo abaixo<sup>135</sup>.

O serviço público comercial ou industrial, consiste em realizar prestações positivas, satisfazendo necessidades colectivas no âmbito económico, enquadrando-se nesta especificação os serviços de energia eléctrica e telecomunicações, por exemplo. Do outro lado, o serviço público social é o que atende uma necessidade colectiva essencial em que há actuação do Estado, ao lado da iniciativa privada, como os serviços de saúde, educação, transporte, entre outros<sup>136</sup>.

A segunda classificação é a que encontra o seu mote no resultado alcançado; daí que sugere, por um lado, os serviços *uti singuli* ou indivíduos, os que têm por essência a utilização

---

<sup>135</sup> FERRAZ, R., *Direito Administrativo – Noções Gerais*, pág. 163.

<sup>136</sup> Idem.

individual e directa dos cidadãos e são remunerados por taxa<sup>137</sup> ou tarifa, como os serviços comerciais e industriais prestados pelo Estado como sejam os casos da energia eléctrica, transportes e serviços sociais de saúde e educação. E por outro, *uti universi* ou gerais, prestados à sociedade, remunerados por imposto<sup>138</sup>, contudo, usufruídos apenas indirectamente pelos indivíduos como os casos dos serviços de defesa e segurança contra agressões<sup>139</sup>.

Noutra perspectiva, os serviços públicos, podem agrupar-se sob duas perspectivas diferentes, nomeadamente: a perspectiva funcional e a perspectiva estrutural. Sob o ponto de vista da perspectiva funcional, os serviços públicos conferem maior ênfase ao aspecto funcional, sendo que os serviços públicos distinguem-se de acordo com os seus fins e sob o ponto de vista da perspectiva estrutural, os serviços públicos são vistos como unidades de trabalho conferindo-se ênfase ao tipo de actividades desenvolvidas por cada unidade de trabalho<sup>140</sup>.

As abordagens indicadas acima sobre a classificação dos serviços públicos, embora pareçam diferentes, não se implicam quaisquer incompatibilidades entre si e que não permitam o seu tratamento simultâneo, até porque, as duas apresentam-se como sendo complementares e que alargam os âmbitos que permitem uma melhor compreensão do alcance destes (serviços), mas também, facilitam o seu enquadramento nos vários domínios sobre quais a Administração Pública se pode desdobrar.

---

<sup>137</sup> A taxa “é uma prestação tributária estabelecida por lei a favor de uma entidade que exerce funções públicas, como contrapartida da prestação individualizada de uma actividade pública, da utilização individual de bens do domínio público ou da remoção de um limite jurídico à actividade dos particulares.”... as taxas não podem ser configuradas como obrigações voluntárias, dependentes da solicitação do contribuinte em usufruir de um bem público de forma individualizada, pois existem taxas cobradas por serviços obrigatórios, tais como aquelas que são cobradas pela justiça a um réu vencido numa acção civil ou pelo réu condenado em processo penal. SOUSA, Domingos Pereira, *Finanças Públicas*, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 1996, pág. 241.

<sup>138</sup> O imposto pode ser definido como uma prestação patrimonial, definitiva e unilateral, estabelecida por lei a favor de uma pessoa colectiva de direito público, sem o carácter de sanção, com vista à realização de fins públicos. SOUSA, Domingos Pereira. *Finanças Públicas*. Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1996.241p.

Ribeiro (1997:258), define por sua vez o imposto como: “prestação pecuniária, coactiva e unilateral, sem o carácter de sanção, exigida pelo Estado com vista à realização de fins públicos.” RIBEIRO, Joaquim José Teixeira. *Lições de Finanças Públicas*. 5. Ed. Coimbra Editora, 1997. 468p.

Pereira (2006/07) considera que “o imposto deverá definir-se como prestação definitiva e unilateral, estabelecida pela lei a favor duma pessoa colectiva de direito público, para a realização de fins públicos, e a qual não constitui sanção de um acto ilícito”. De acordo com este autor, é possível detectar na definição, três elementos caracterizadores distintos: o elemento objectivo, o elemento subjectivo e o elemento teleológico. Dentro do elemento objectivo, podem-se encontrar diversos sub-elementos que convém distinguir e analisar individualizadamente. PEREIRA, António Manuel de Albuquerque. *Direito Fiscal*. Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. Registo nº 2400030. 2006/07.

<sup>139</sup> FERRAZ, R., *Direito Administrativo – Noções Gerais*, pág. 163.

<sup>140</sup> AMARAL, D. F., *Curso de Direito Administrativo*, pág. 619ss.

#### **4.5. ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS**

Os serviços públicos, podem ser organizados segundo três critérios: organização horizontal, territorial e vertical, sendo que no primeiro caso, os serviços organizam-se em razão da matéria ou do fim; no segundo, em razão do território e no último, em razão da hierarquia<sup>141</sup>, como abaixo se descreve.

– A *organização horizontal*, dos serviços públicos atende, por um lado, à distribuição dos serviços pelas pessoas colectivas públicas e, dentro destas, à especialização dos serviços segundo o tipo de actividades a desempenhar. É através da organização horizontal que se chega à consideração das diferentes unidades funcionais e dentro delas, das diferentes unidades de trabalho.

– A *organização territorial*, remete o entendimento para a distinção entre serviços centrais e serviços periféricos, consoante os mesmos tenham um âmbito de actuação nacional ou meramente localizado em áreas menores. Trata-se de uma organização “*em profundidade*” dos serviços públicos, na qual o topo é preenchido pelos serviços centrais, e os diversos níveis, à medida que se caminha para a base, por serviços daqueles dependentes e actuando ao nível de circunscrições de âmbito gradualmente menor.

– A terceira modalidade de organização de serviços públicos é a *organização vertical ou hierárquica*, que genericamente, se traduz na estruturação dos serviços em razão da sua distribuição por diversos graus ou escalões do topo à base, numa mesma organização e que se relacionam entre si em termos de supremacia e subordinação.

#### **4.6. FORMAS DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS**

O serviço público ou de utilidade pública encerra diversificados modelos tendo em vista alcançar de diversas formas os cidadãos a quem se serve. De acordo com este autor, o serviço público pode ser prestado de forma centralizada, descentralizada e desconcentrada, podendo a sua

---

<sup>141</sup> AMARAL, D. F., *Curso de Direito Administrativo*, pág. 6269ss.

execução ser directa e indirecta<sup>142</sup>. Portanto, tanto a administração directa quanto a administração indirecta executam serviços públicos próprios. Há, também, a possibilidade de tal execução ser transferida para outras entidades, no caso, particulares ou de direito privado.

Mesmo na hipótese de descentralização, o poder público não se despoja da titularidade, obrigatoriedade ou do dever de prestar o serviço público; este continua a assumir ordinariamente a responsabilidade, em última instância, de garantir que aqueles cheguem aos seus beneficiários; portanto, o Estado apenas transfere uma execução ao particular para que este a desenvolva segundo as regras programáveis pelo poder concedente, inclusive quanto á política tarifária, significando que a entidade privada não poderá aplicar taxas ou tarifas que bem entender cobrar pelo serviço público que presta. Afinal, o fim último do Estado não coincide com a do privado; neste caso, o serviço público, ainda que prestado por entidades privadas continua a ter o “traço natural” do Estado. Nesta ordem, o concessionário ou permissionário deve respeitar, todavia, o regime jurídico estabelecido pelo Estado, tendo em vista que está em jogo o interesse da colectividade cuja responsabilidade cabe a este e não àquele<sup>143</sup>.

Serviço centralizado aquele em que o poder público presta por seus órgãos próprios, em seu nome e sob sua responsabilidade exclusiva. Em casos tais o Estado é, ao mesmo tempo, titular e prestador de serviço, que permanece integrado na agora denominada administração directa<sup>144</sup>.

O pensamento acima, não é exclusivo, sendo, por conseguinte partilhado por outros autores como o caso de Faria que aborda o aspecto acima esboçando argumentos para o que entendeu ser administração directa ou centralizada tendo considerado como sendo aquela que é exercida pelas entidades políticas por meio de seus órgãos, centro de competências, subordinados, ao contrário da Administração indirecta, integrada pelas entidades estatais, criadas para a prestação de serviços públicos. Segundo este autor, administração directa compete, exclusivamente, a prestação dos serviços indelegáveis em razão da natureza da importância dos mesmos, como sejam os casos de segurança pública, defesa nacional, manutenção da ordem interna e prestação jurisdicional.

---

<sup>142</sup> FERRAZ, R., *Direito Administrativo – Noções Gerais*, pág. 170.

<sup>143</sup> Idem.

<sup>144</sup> Idem.

Execução directa do serviço público consiste naquele que é, realizado pelos próprios meios da pessoa responsável pela sua prestação ao público, seja esta estatal, autárquica, fundacional, empresarial, paraestatal, ou particular. Considera-se serviço em execução directa sempre que o encarregado de seu oferecimento ao público o realiza pessoalmente, ou por seus órgãos ou por seus prepostos (não por terceiros contratados). Nesta perspectiva, o mais importante a entender neste formato de prestação é que a entidade, seja ela criada pelo Estado ou o próprio Estado, é mesmo ela a prestar e não qualquer outra entidade. Este autor, aprofunda considerando que, para essa execução não há normas especiais, senão aquelas mesmas constantes da lei instituidora do serviço, ou consubstanciadora da outorga, ou norma através da qual se autoriza a delegação à quem vai prestá-lo aos utentes<sup>145</sup>.

Atendendo a realidade moçambicana e nos termos da Constituição da República, as matérias acima referenciadas na teoria encontram enquadramento no artigo 138, segundo qual, “são órgãos centrais do Estado, os órgãos de soberania, o conjunto dos órgãos governativos e as instituições a quem cabe garantir a prevalência do interesse nacional e a realização da política unitária do Estado, cabendo-lhes, ao abrigo do artigo 139, para além das atribuições gerais, as funções de soberania; normação de matérias de âmbito de lei; a definição de políticas nacionais; a realização da política unitária do Estado; a representação do Estado a nível provincial, distrital e autárquico; a definição e organização do território; a defesa nacional; a segurança e ordem públicas; a fiscalização das fronteiras; a emissão da moeda; as relações diplomáticas; os recursos minerais e energia; os recursos naturais situados no solo e no subsolo, nas águas interiores, no mar territorial, na zona contígua ao mar territorial, na plataforma continental e na zona económica exclusiva e a criação e alteração dos impostos” e que ao abrigo do disposto no n° 2 do artigo 270 do mesmo instrumento legal são matérias de exclusiva competência dos órgãos centrais do Estado, não podendo, por conseguinte, ser partilhadas com outras entidades distintas a si, atendendo à epígrafe desse mesmo artigo “Limites da descentralização” cujo alcance pressupõe a não partilha das competências acima.

Cumprе ressaltar que a Administração Pública vem passando por uma profunda modificação, tanto no que respeita à sua estrutura organizacional e na funcional, como é caso, por exemplo, dos meios utilizados para a prestação dos serviços públicos e ao atendimento aos interesses da sociedade em geral. Com efeito, as principais mudanças consistem: no afastamento

---

<sup>145</sup> Idem.

da actividade de prestação directa de serviços públicos e, sobretudo da actuação na actividade económica. As actividades essencialmente económicas, foram transferidas à actividade privada por meio da privatização das empresas estatais. Os grupos privados que adquiriram empresas governamentais prestadoras de serviços públicos remunerados, tornam-se por força da lei e nos contratos de concessão ou permissão, delegatárias dos respectivos serviços. Os serviços não remunerados vêm sendo, em parte, executados em parceria com entidades privadas sem fins lucrativos<sup>146</sup>.

As actividades principais da Administração Pública na actualidade, constituem basicamente nas actividades de gestão, regulamentação, fiscalização e gestão. Assim, a administração indirecta é integrada por entes públicos dotados de personalidade jurídica própria, criados ou mantidos pelo Estado para prestarem serviços públicos ou de interesse público delegáveis, ou ainda, em certos casos, actuarem no campo económico.

O Estado de Direito, adoptado sob a inspiração baseada no liberalismo económico defendido e praticado no século XIX, cuidou apenas das funções básicas do Estado. Não era, por isso mesmo, intervencionista. O Estado era mero espectador da sociedade. À actividade privada não interessava prestar serviços públicos por não serem lucrativos. O Estado verificou, então, que não estava cumprindo o seu papel, qual seja o de promover o bem-estar social. Com isso, a Saúde Pública tornou-se deficitária; a Educação, sobretudo a fundamental, deixava muito a desejar, e não havia prestação de Assistência Social à população carente.

Ante tal situação, a conclusão a que se chegou foi a de que o Estado devia ser menos liberal para se tornar intervencionista, no limite necessário ao reclame social. Vários Estados Soberanos reconheceram essa incómoda e inquietante realidade. A Itália, por exemplo, foi um dos primeiros Estados a desenvolver estudos com vista a encontrar uma solução que permitisse ao Poder Público cumprir efectivamente as suas funções sociais reclamadas pela sociedade.

O Estado, em geral, estava desesperado organizacionalmente e também lhe faltavam recursos materiais e humanos para enfrentar o desafio. A solução encontrada foi a criação, pelo Estado de ente público a ele vinculado, mas com personalidade própria e autonomias financeira e administrativa. A essa pessoa, foram delegados os serviços de interesse públicos especializados e distintos. Surgiu, então, a primeira pessoa jurídica de direito público distinta do Estado, a

---

<sup>146</sup> FARIA, E. F. *Curso de Direito Administrativo Positivo*. 6ª Edição. Editora: Del Rei. Lisboa. 2007.

autarquia, em virtude da sua forma de instituição e limitações, que modernamente integra a administração descentralizada em diversos países; e a indirecta, no Brasil.

A administração indirecta significa, na essência, uma forma diferente de estar da própria administração. Implica implementar a descentralização da prestação de serviços por si realizados, e entregá-los a entes criados por si, para assegurá-los. Esta operação sucede numa situação em que a administração é centralizada na sua actuação.

Serviço descentralizado é todo aquele em que o poder público transfere sua titularidade ou, simplesmente, sua execução, por outorga ou delegação, à autarquias, fundações, empresas estatais, empresas privadas ou particulares e aos consórcios públicos. Com efeito, há outorga quando o Estado cria uma entidade e ela transfere, por lei, determinado serviço público ou utilidade pública<sup>147</sup>. No contexto moçambicano, enquanto realidade em que o presente estudo é desenvolvido, a figura de outorga aplica-se, sim, não apenas às autarquias locais, mas também aos órgãos de governação descentralizada provincial e distrital, recentemente introduzidos no quadro da materialização da mais recente revisão constitucional de 2018, através da Lei n° 1/2010, de 12 de Julho, Lei de revisão “pontual”<sup>148</sup> da Constituição da República de Moçambique.

A figura da outorga ocorre igualmente na chamada Administração Indirecta do Estado, disposta ao abrigo da Lei n° 7/2012, de 8 de Fevereiro, segunda qual, a “Administração Indirecta compreende o conjunto das instituições públicas dotadas de personalidade jurídica própria, criadas por iniciativa dos órgãos centrais do Estado<sup>149</sup> para desenvolver actividade administrativa destinada à realização dos fins estabelecidos no acto de sua criação” como se acha disposto no artigo 72, de modo a tornar a prestação do serviço público mais célere, eficaz, mais acessível e menos oneroso aos cidadãos. De acordo com a lei em referência, enquadram-se nesta tipologia de

---

<sup>147</sup> FERRAZ, R., *Direito Administrativo – Noções Gerais*, pág. 171.

<sup>148</sup> A revisão constitucional tem sido considerada; há porém que discutir o termo para clarificar quando se trata de uma revisão pontual e quando não. Se o facto de ser pontual tem a ver com o tamanho ou quantidade do texto constitucional revisto, o número de artigos alterados ou a quantidade de temáticas constitucionais abrangidas ou com o efeito que se pretende produzir com a materialização de tal revisão. Pontual ou não, o facto é que a revisão constitucional operada pela Lei n° 1/2018 de 12 de Julho, altera profundamente a organização e o funcionamento da administração pública local e mexe com a estrutura da partilha de poderes no processo de governação do país. IMPISSA, Inocêncio. *O Novo Paradigma da Descentralização em Moçambique – Fundamentos da Revisão Constitucional de 2018 – Inovações, Impactos e Desafios*, Imagem One, Lda, Maputo, 2020, pág. 53.

<sup>149</sup> A criação de institutos públicos, no quadro da Administração indirecta do Estado compete ao Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro que superintende a área do instituto a criar. Cfr. n° 1, do artigo 82 da Lei n° 7/2012 de 8 de Fevereiro.

entidades, o Banco de Moçambique, os institutos públicos, as fundações públicas, fundos públicos e o sector empresarial do Estado, cfr. artigo 74, e que na sua organização e funcionamento dispõem de autonomias administrativa, financeira, patrimonial e técnica.

Por sua vez, há delegação quando o Estado transfere, por contrato (concessão ou consórcio público) ou acto unilateral (permissão), unicamente a execução do serviço, para que o delegado ou preste ao público em seu nome e por sua conta e risco, nas condições regulamentares e sob controlo estatal. Era, por exemplo, o caso, em Moçambique, da empresa de “Águas da região de Maputo” e outras similares que, sendo privadas e com experiência relevante na gestão de serviços de fornecimento de água, assumiu a responsabilidade de, por tempo considerável, de gerir o sistema de abastecimento de água para a população vivendo na Cidade de Maputo, capital de Moçambique até, ser substituída, mais tarde, pelo Fundo de Investimento e Património de Abastecimento de Água (FIPAG).

Significa com isso, que o Estado não se pode limitar apenas à sua capacidade interna, sendo que, sempre que se justificar e na pretensão de prestar um determinado serviço, quer de forma especializada, quer por si ou por uma entidade que o represente no seu papel, desde que não se trate de serviços cuja prestação se encerram no raio da exclusividade da actuação e prestação pelo Estado.

A distinção entre serviço outorgado e serviço delegado é fundamental, porque aquele é transferido por lei e só por lei pode ser retirado ou modificado, e este tem apenas sua execução trespassada a terceiro, por acto administrativo (bilateral ou unilateral), pelo que pode ser revogado, modificado e anulado, como o são os actos dessa natureza. A delegação é menos que outorga, porque esta traz uma presunção de definitividade e aquela de transitoriedade, razão pela qual os serviços outorgados o são, normalmente, por tempo indeterminado e os delegados por prazo certo, para que ao seu término retornem ao delegante. Mas, em ambas as hipóteses o serviço continua sendo público ou de utilidade pública, apenas descentralizado, contudo, sujeito aos requisitos originários e sob regulamentação e controle do Poder Público que os descentralizou<sup>150</sup>.

Serviço desconcentrado é todo aquele que a Administração Pública executa centralizadamente, mas o distribui entre vários órgãos da mesma entidade, para facilitar sua

---

<sup>150</sup> FERRAZ, R., *Direito Administrativo – Noções Gerais*, pág. 171.

realização e registe usuários<sup>151</sup>. A desconcentração é uma técnica administrativa de simplificação e aceleração do serviço dentro da mesma entidade<sup>152</sup>, diversamente da descentralização<sup>153</sup>, que é uma técnica de especialização, consistente na retirada do serviço dentro de uma entidade e transferência a outra para que o execute com mais perfeição e dispondo de autonomias para o efeito.

Os serviços centralizados, concentrados, descentralizados ou desconcentrados admitem execução directa ou indirecta, porque isto diz respeito à sua implantação e operação, e não a quem tem a responsabilidade pela prestação de serviço ao usuário.

#### **4.7. AUTONOMIA**

Na abordagem da questão da administração directa e indirecta bem assim, da descentralização, a autonomia tem sido evocada como um elemento crucial no quadro da actuação das entidades que, sendo distintas do Estado, assumem a responsabilidade de garantir a produção e fornecimento de serviços públicos pelo seu impacto na forma como aqueles são prestados, mostrando-se, assim, a necessidade de abordá-la com alguma particularidade.

---

<sup>151</sup> Idem.

<sup>152</sup> Tem sido considerado fim último da desconcentração, o aumento da eficiência na prestação de serviços, por se esperar maior celeridade institucional pela consequente redução de procedimentalismo na burocracia interna e maior aproximação ao público servido... No quadro das vantagens, consideram-se as principais, (i.) o aumento da produção de efeitos dos serviços públicos; (ii.) a melhoria da qualidade do serviço público, sobretudo no que respeita à celeridade da resposta no seu fornecimento; (iii.) a susceptibilidade de aproximação da decisão e dos serviços públicos da realidade concreta; (iv.) a partilha do poder de decisão com o subalterno que produz efeitos de auto estima e de sentido de importância do subalterno, o que contribui significativamente no seu desempenho pessoal; (v.) maior capacidade de resposta às solicitações do público por parte da organização; (vi.) a libertação do superiores hierárquico de questões operacionais, permitindo que tenha mais tempo para se dedicar nos aspectos estruturais da organização. IMPISSA, I. *Administração Local Especial – A desconcentração e Descentralização no Contexto Moçambicano*. págs. 25 e 26.

<sup>153</sup> Descentralização, consiste literalmente no desfasamento do centro único que se dedica a coordenação e a realização de actividades para satisfação das necessidades colectivas ou seja, a promoção do “descentro” podendo surgir ou ser criados outros vários, diversos e pequenos centros, podendo-se confundir entre si, o verdadeiro centro. Com a descentralização abre-se espaço para intervenção de outros actores, que se desdobram na sua actuação sob a condição de observância estrita de regras rígidas e semi-rígidas estadualmente impostas por se tratar de satisfação de necessidades da colectividade dos administrados e que, em princípio, a sua satisfação nunca poderá ser posta em causa, nem cessar, sobre pena de se prejudicar o funcionalismo público e ilegitimação da actuação do Estado. Portanto, a descentralização promove a repartição de atribuições entre o Estado e várias outras pessoas (colectivas públicas ou privadas de finalidade pública) criadas ou reconhecidas por lei. IMPISSA, Inocêncio. *Administração Local Especial – A desconcentração e Descentralização no Contexto Moçambicano*. págs. 31 e 32.

Com efeito, o conceito “autonomia” não é uno, embora não se reportem casos teóricos notáveis de falta de consensos. Porém, este é aplicado em diversas áreas do saber, com destaque, para ciências filosóficas, políticas, de educação e, ciências mecânicas<sup>154</sup>. De acordo com este autor, o termo “autonomia” é de origem grega e o seu significado está relacionado com *independência, liberdade e ou auto-suficiência*; o seu antónimo, heteronomia, significa *dependência, submissão ou subordinação*.

Em Filosofia, autonomia é um conceito que determina a liberdade de indivíduo em gerir livremente a sua vida, efectuando racionalmente as suas próprias escolhas. Neste caso, a autonomia indica uma realidade que é dirigida por uma lei própria, que apesar de ser diferente das outras, não é incompatível com elas. A autonomia é a independência da vontade relativamente a todo o desejo e a capacidade de a vontade se determinar em conformidade com a razão<sup>155</sup>.

Em Ciência Política, o campo científico que se apresenta mais apropriado para o desenvolvimento do presente trabalho, a autonomia de um governo ou de uma região, pressupõe a elaboração de suas próprias leis e ou regras sem interferência de um governo central nas tomadas de decisões. O termo "autonomia" é usado para indicar a concessão de poder por parte de um governo central em favor de um governo em nível regional ou local, segundo o princípio da subsidiariedade

Entretanto, importa sublinhar que o conceito “autonomia” difere da soberania, uma vez que um Estado soberano tem plenos poderes sobre si próprio, em termos de representação diplomática internacional, enquanto na autonomia os poderes não são plenos<sup>156</sup>.

Por sua vez, autonomia local é o direito e a capacidade efectiva das autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos. No entender deste autor, o limite das autonomias devia estar condicionado à quantidade e qualidade dos interesses e necessidades locais, com o intuito de assegurar que com tal autonomia, as autarquias pudessem reagir cabalmente, sem que isso signifique violação ou desrespeito às leis.

---

<sup>154</sup> FREIRE, Paul, *Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa*. Paz e Terra, São Paulo, 1996.

<sup>155</sup> KANT, Immanuel, *A metafísica dos costumes*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2005.

<sup>156</sup> AMARAL, D. F., *Curso de Direito Administrativo*, 2008.

A correcta e plena implementação das autonomias locais propicia o alcance da satisfação das necessidades locais. Sendo que a imposição dos limites sobre ela devia ser específica, respeitando, por um lado, as especificidade do local onde esta é implementada e por outro, exercendo, o Governo, um controlo que não signifique nem se confunda com interferência nos assuntos locais e que não ponha em causa a essência do conceito.

Não obstante o conceito de autonomia sob ponto de vista de Ciência Política estar aparentemente claro, a sua aplicabilidade, particularmente no que respeita às autarquias locais, no sistema administrativo moçambicano e ao abrigo da Constituição da República de 2018, são instituídos os órgãos de governação descentralizada provincial e distrital como se pode constatar do disposto no n.º 1 do artigo 268 e melhor afluída nos artigos 277 e ss e 281 e ss, respectivamente, gozando também, de autonomias administrativa, financeira e patrimonial, como decorre do disposto no artigo 269, também, da Lei mãe em referência.

Nos termos da Constituição da República Moçambicana de 2018 e da Lei de bases para criação das autarquias locais, Lei n.º 6/2018 3 de Agosto, para além de atribuições e competências, gozam de autonomias, (i). administrativa, permitindo-lhes praticar actos (administrativos) definitivos e executórios na área da sua circunscrição territorial e, criar, organizar e fiscalizar serviços destinados a assegurar a prossecução das suas atribuições; (ii). financeira, que lhes permite elaborar, aprovar, alterar, executar planos de actividades e respectivos orçamentos, entre outras diversas operações financeiras; e, (iii). patrimonial, significando que as autarquias podem ter e dispor de património próprio para a prossecução das suas atribuições<sup>157</sup>.

#### **4.7.1.A Autonomia Local**

A “autonomia local, é ”o direito e a capacidade efectiva das autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos<sup>158</sup>.

---

<sup>157</sup> IMPISSA, Inocêncio, *Administração Local Especial – A Descentralização e a Desconcentração no contexto moçambicano*, págs. 108 e 108.

<sup>158</sup> CISTAC, Giles. *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Editora, Livraria Universitária, Maputo, 2001.

A autonomia local pressupõe, para além dos referidos direitos, o de participar na definição das políticas públicas nacionais que afectam os interesses das respectivas populações locais; o direito de partilhar com o Estado o poder de decisão sobre as matérias de interesse comum; o direito de regulamentar, na medida do possível, normas ou planos nacionais, de maneira a melhor adaptá-las às realidades locais. Isto significa que “... para além de comportar um domínio reservado à intervenção exclusiva das autarquias, o princípio da autonomia local vai muito mais longe e, abrangendo embora a ideia de participação, também não se esgota nela, exigindo nomeadamente poderes decisórios independentes e o direito de recusar soluções impostas unilateralmente pelo Poder central”.

O estudo da autonomia das autarquias locais compreende, também, aspectos muito práticos. Com efeito, a sua medida permite apreciar o verdadeiro grau de descentralização num determinado Estado. A autonomia local é verdadeiramente “expressão da descentralização administrativa”<sup>159</sup>.

O princípio da autonomia das autarquias locais é consagrado pela Constituição e pela Lei ordinária, Lei nº 6/18, de 3 de Agosto, e são estabelecidos três tipos de autonomias, designadamente: a autonomia administrativa (i), a autonomia financeira (ii) e a autonomia patrimonial (iii) das autarquias locais.

#### **4.7.2. A Autonomia Administrativa**

A autonomia administrativa desdobra-se, por si própria, em dois tipos de autonomia: a autonomia normativa (1) e a autonomia organizacional (2).

##### **a) A autonomia normativa**

Quer as autarquias locais como os órgãos de governação descentralizada provincial e distrital, integrados no que pela constituição de 2018 se designa entidades descentralizadas,

---

<sup>159</sup> OLIVEIRA C. A., *Direito das autarquias locais*, Coimbra Editora, Coimbra, 1993.

dispõem de uma autonomia normativa que encontra expressão na sua aptidão em elaborar livremente os regulamentos aprovados no âmbito material dos próprios interesses da comunidade. Por outros termos, no domínio dos seus próprios interesses, as entidades descentralizadas podem elaborar e aprovar regulamentos cuja aprovação não está sujeita à autorização do legislador nem do governo pois elas derivam originariamente da Constituição e das leis. Portanto, as competências regulamentares de que os órgãos das entidades descentralizadas dispõem e que lhes permitem tomar medidas de carácter geral e impessoal, são atribuídas pelo legislador.

### **b) A autonomia organizacional**

A autonomia organizacional ou auto-organização constitui uma das componentes essenciais do princípio fundamental de livre administração das autarquias locais que se concretizam, mais particularmente, pela criação e pela organização de serviços públicos autárquicos (i), e pela autonomia de que dispõem as autarquias na sua organização interna e na gestão do seu pessoal (ii)<sup>160</sup>.

No que concerne à criação e a organização dos serviços públicos autárquicos, a função tradicional das utarquias locais é, fundamentalmente, colocar à disposição dos utentes, serviços de utilidade pública. Os serviços públicos autárquicos são, de uma certa maneira, a razão de ser da administração autárquica<sup>161</sup>.

A Lei n.º 6/18, de 3 de Agosto, estabelece o princípio de liberdade de criação dos serviços públicos autárquicos. A alínea b) do n.º 2 do artigo 9 da referida lei, em especial, deixa uma grande margem de manobra, aos órgãos da autarquia local, para criar serviços destinados à prossecução das suas atribuições: “... a autonomia administrativa compreende os seguintes poderes: [...] b) criar, organizar e fiscalizar serviços destinados a assegurar a prossecução das suas atribuições”. Assim, no âmbito destas atribuições definidas pelo Artigo 8 da Lei n.º 6/18, de 3 de Agosto, nomeadamente nos sectores de desenvolvimento económico e social, ambiente,

---

<sup>160</sup> IMPISSA, Inocêncio, *Administração Local Especial – A Descentralização e a Desconcentração no contexto moçambicano*, pág. 108.

<sup>161</sup> IMPISSA, Inocêncio, *Administração Local Especial – A Descentralização e a Desconcentração no contexto moçambicano*, pág. 109.

saúde, educação, cultura, urbanismo e construção, as autarquias locais podem criar e organizar serviços públicos correspondentes.

As autarquias locais dispõem, igualmente, de um espaço de liberdade na escolha das modalidades de gestão dos serviços públicos autárquicos. A lei não impõe modelos de gestão municipal, cabe exclusivamente, a autarquia local escolher a melhor forma de gestão dos seus serviços, isto é, proceder, ela própria à gestão do serviço (gestão directa) ou, pelo contrário, concedê-la a um terceiro (gestão indirecta ou delegada).

As aberturas e permissões conferidas por lei às autarquias locais no concernente as autonomias foram adoptadas *mutatis mutandis* e aplicadas aos órgãos de governação descentralizada provincial e distrital, esta última categoria, ainda não materializada, estando sujeita à termo e condições impostas pela Constituição e cuja materialização se antevê, para depois da realização das eleições distritais de 2024, de onde deverão ser eleitas assembleias distritais e daí, surgir o administrador do distrito, embora haja enormes receios sobre a sua materialização nos termos dispostos<sup>162</sup>. A este propósito, à margem da realização de uma mesa

---

<sup>162</sup> No pano real, a nível da província, o órgão singular máximo é o governador de província e, como nos referimos anteriormente, o exercício dos seus poderes alcança os limites territoriais da província, ou seja, distritos, postos administrativos, localidades e povoações. Entretanto, a nível do distrito, integrando postos administrativos, localidades e povoação o órgão singular máximo, é o administrador de distrito estendendo-se, por conseguinte, os seus poderes, até aos limites territoriais do distrito. Ora, sendo a província, territorialmente composta por distritos como se dispôs no parágrafo acima, fica claro que cada parcela territorial tem um administrador eleito, com poderes e autonomias confinadas aos limites territoriais sob sua alçada, assim como o governador de província ostenta, a nível de toda a província. O que precisa de clarificar e parece-nos o maior dos desafios do legislador e de quem o poder couber, é saber indicar de forma clara e líquida, no contexto pós 2024 em que os órgãos de governação descentralizada distrital forem implantados, o limite das atribuições do governador e dos outros órgãos a nível da província, órgãos com competências próprias e autonomias legais e, dos órgãos dos distritos. No sentido de clarificar o ponto, apresentam-se, abaixo, alguns exemplos ilustrativos para reflexão na base das atribuições constitucionais dos órgãos de governação descentralizadas: a). Não se pode vislumbrar o território exclusivo, onde o governador de província vai implementar as acções do seu plano relativas a agricultura, relativas a pesca, à pecuária, à silvicultura, à segurança alimentar e nutricional, que não seja território que esteja na alçada de um administrador de distrito; b). Não existe um território desligado do distrito onde o governador de província procederá com a gestão da terra, ainda que, na medida a ser determinada por lei e que não implique intervencionar sobre o espaço sobre gestão de órgãos de governação descentralizada distrital; c). Como poderá o governador de província licenciar transportes públicos para vários pontos que não sejam propriamente, território dos distritos e, por consequência, sob alçada de órgãos de governação descentralizadas distritais? d). Onde e quem, em concreto, serão implementadas as acções de gestão e protecção do meio ambiente no contexto dos poderes dos órgãos de governação descentralizada provincial sem que se envolva os órgãos dos distritos? e) Pelo que se sabe, o desenvolvimento das florestas, da fauna bravia e das áreas de conservação ocorrem a nível dos territórios dos distritos. Onde se enquadram, então, as acções dos órgãos de província, nesta matéria? f). A implementação de políticas de habitação, as acções de preservação e desenvolvimento da cultura e a promoção do desporto se desenvolvem a nível dos distritos onde melhor se localizam as populações. Que outras acções, para além destas e que outras atribuições serão exclusivamente realizadas pelos órgãos de governação descentralizada provincial que não possam ser levadas a cabo pelos órgãos de governação descentralizada distrital? g). Poderá o governador de província e outros órgãos de governação descentralizada provincial intervencionar com acções concretas num distrito sem o consentimento e autorização dos órgãos de

redonda, onde apresentou seu pensamento subordinado ao tema “Estreitando o pacote legislativo sobre a descentralização em Moçambique, Teodoro Waty afirmou de forma categórica que:

“Em 2024, órgãos de governação descentralizada provinciais (os Conselhos Executivos provinciais e os Governadores) vão dar-se conta de que não dispõem de território nem população e que não têm autoridade sobre os Administradores que estarão vinculados a programas sufragados pelos seus eleitores”<sup>163</sup>.

Para realizar as suas funções, a lei atribui às autarquias locais certos meios entre os quais, os serviços e o pessoal que são de uma importância específica. Com efeito, o funcionamento da autarquia local demanda a existência de um quadro do pessoal próprio, suficientemente numeroso e qualificado para exercer as tarefas atribuídas à autarquia local. A organização interna das autarquias locais não está sujeita à uma norma legislativa específica. Em todos os casos, os factores que podem influenciar a organização interna das autarquias locais são vários (extensão do território, população, recursos, escolhas nos modos de gestão dos serviços públicos autárquicos, etc.).

---

governação descentralizada distrital? No caso de a resposta ser afirmativa, não constituirá, esta, uma lesão aos poderes e as autonomias dos órgãos a nível de distrito? No caso de a resposta ser negativa, como se pode conceber a actuação do governador numa situação em que deve, praticamente depender da aceitação dos órgãos do distrito? Onde e em que consistiria, em concreto, os seus poderes e as suas autonomias? De que é que lhe valeriam os seus poderes legais e suas autonomias se estas não podem ser plenamente exercidas? Entre as questões acima, podem ser colocadas várias outras, numa infindável lista que colocarão em causa a integridade, pertinência dos órgãos de governação descentralizada provincial em face da instituição dos órgãos de governação descentralizada distrital que no nosso ver, parece encerrarem melhor colocação, no contexto da descentralização. Numa breve e fria análise sobre este aspecto da clarificação dos limites de actuação e implementação das atribuições entre os órgãos de governação descentralizada provincial e distrital vão colocar-se vários desafios de natureza operacional e impossibilidade material pelo facto de os órgãos das províncias e dos distritos, disporem, constitucionalmente, as mesmas atribuições. Com a institucionalização dos órgãos de governação descentralizada depois da realização das eleições do ano 2024, como se estabelece no n.º 3 do artigo 311 da Constituição, vão se colocar os problemas acima, a duplicação de órgãos, a multiplicação de custos e de estruturas distritais e provincial nos distritos para levar a cabo as mesmas atribuições, sobre os mesmos territórios e em benefício das mesmas populações. A princípio, desde o modelo conceptual já se está perante um enorme conflito não apenas de natureza administrativa, mas mais grave ainda, partindo mesmo da Constituição que não precisou a separação nem o estabelecimento dos limites de atribuições entre os órgãos de governação descentralizada. Uma reflexão profunda é chamada para este debate para que se analise sobre a necessidade ou não da manutenção desta forma de estar da administração pública a nível local, mas também, para repensar sobre o que se pretendia alcançar com a sua concepção. Clarificar se de facto, o que se tem hoje como modelo de governação descentralizada almejado, é o que se tem, efectivamente; eventualmente não seja. Não se pode conceber, de forma advertida, um modelo administrativo que coloque em causa e dificultem a articulação dos seus órgãos instituídos... É, portanto, nesta convicção que se avança este apelo para uma mais profunda reflexão, visando dar maior utilidade as entidades e os seus órgãos, bem assim, permitir um bom fluxo e funcionamento regular das instituições. IMPISSA, Inocêncio. *O Novo Paradigma da Descentralização em Moçambique – Fundamentos da Revisão Constitucional de 2018 – Inovações, Impactos e Desafios*. Imagem One, Lda. Maputo. 2020. pág. 168ss

<sup>163</sup> Idem, págs. 171 e 172.

No que diz respeito à autonomia de gestão do pessoal, a Lei Fundamental precisa que “As autarquias locais possuem um quadro de pessoal próprio, nos termos da lei”. A autonomia de gestão do pessoal local impõe que as autoridades municipais competentes tenham o poder de determinar a criação e a supressão de empregos, proceder à nomeação no âmbito da função pública autárquica, decidir da progressão na carreira destes funcionários, promoção, poder disciplinar e proceder à nomeação dos quadros de direcção<sup>164</sup>.

A lei garante ainda que, em caso de necessidade as autarquias locais podem solicitar do Estado os recursos humanos necessários para o seu funcionamento (n.º 4 do Artigo 21 da Lei nº 6/18, de 3 de Agosto).

#### **4.7.3. A autonomia financeira**

Um dos grandes desafios para que a descentralização seja realmente efectiva, é que as autarquias locais disponham de recursos que lhes permitam desenvolver o seu programa de actividades em boas condições<sup>165</sup>. Em outros termos, se as autarquias locais não dispuserem de recursos financeiros suficientes, a sua existência não passará de uma simples ficção. No seu ponto de vista, não é suficiente ter largas competências é, também, necessário dispor de meios financeiros próprios a altura, ou seja, criar as condições para sua sustentabilidade financeira para o bom exercício das suas atribuições e competências. Nesta perspectiva, a descentralização como um todo, é eficiente se as autarquias locais dominarem, verdadeiramente, as suas finanças.

Para além deste aspecto, deve acrescentar-se que, a criação, o acesso e a gestão de recursos próprios atribui, inevitavelmente, um sentido de responsabilidade acrescida nos representantes das populações que terão de direccionar tais recursos em benefício dos cidadãos.

A autonomia financeira das autarquias locais cobre uma dupla dimensão, a saber: “primeira, é uma dimensão jurídica que consiste no reconhecimento de um livre poder de decisão

---

<sup>164</sup> IMPISSA, Inocêncio, *Administração Local Especial – A Descentralização e a Desconcentração no contexto moçambicano*, pág. 109.

<sup>165</sup> IMPISSA, Inocêncio, *Administração Local Especial – A Descentralização e a Desconcentração no contexto moçambicano*, pág. 120.

das autarquias locais em matéria de receitas; poder que não deve ser limitado pelo Estado<sup>166</sup>. No plano jurídico, autonomia financeira se define em termos de capacidade jurídica das colectividades locais em matéria financeira”; “a segunda, a dimensão material, consiste na possibilidade de as colectividades locais assegurarem a cobertura das suas despesas com base em recursos próprios sem se verem obrigadas a recorrer a apoios do Estado para equilibrar seus orçamentos. No plano material, autonomia financeira define-se, não pela sua capacidade jurídica, mas em termos da sua independência material”.

É a análise destes dois aspectos, (i). capacidade jurídica das autarquias locais em matéria financeira e (ii). autonomia material das autarquias locais em relação ao Estado que convém proceder para ter uma visão realista da eficácia da autonomia financeira das autarquias locais em Moçambique.

#### **4.7.4. A Autonomia Patrimonial**

O n.º 4 do artigo 9 da Lei nº 6/18, de 3 de Agosto precisa que “a autonomia patrimonial consiste em ter um património próprio para a prossecução das atribuições das autarquias locais”.

A lei estabelece os termos segundo quais o património anteriormente propriedade do Estado é transferido às autarquias locais. Assim, de acordo com o artigo 88 da Lei n.º 11/97, do 31 de Maio: “São transferidos para as autarquias locais, em regime de propriedade plena (...) os edifícios do património do Estado onde funcionam actualmente os serviços que devem integrar a administração autárquica, bem como as casas de função que, sendo igualmente propriedade do Estado, na mesma data lhes estejam afectas”.

Para além, destes mecanismos que funcionaram, com mais ou menos sucesso ao início do processo de descentralização, o legislador moçambicano previu, igualmente, que o Estado transferirá, gradualmente, às autarquias locais os recursos materiais disponíveis que se mostrem necessários à continuação das suas atribuições. Nesse quadro, o artigo 23 da Lei nº 6/18, de 3 de Agosto determina que: “A transferência de competências de órgãos do Estado para órgãos autárquicos é sempre acompanhada pela correspondente transferência dos recursos financeiros e,

---

<sup>166</sup> Idem.

se necessário, recursos humanos e patrimoniais”. Assim, o processo de transferência do património do Estado às autarquias locais é gradual e realista.

As matérias atinentes as autonomias nos termos acima patentes são melhor abordadas quando conexas à experiência da implantação de autarquias locais em Moçambique que se consolida há pouco mais de 20 anos. O mesmo não pode ser dito relativamente à implantação dos órgãos de governação descentralizada provincial e distrital cuja introdução na lei ocorreu ao abrigo da Constituição de 2018 e sua materialização, pelo menos para o caso da província, iniciou em 2020, muito pouco tempo para fazer uma análise concisa sobre a implementação, no campo real, a figura da autonomia. Refira-se que no quadro da implantação dos órgãos de governação descentralizada há, ainda, vários instrumentos devem ser concebidos e aprovados para o funcionamento regular dos órgãos.

A abordagem preferencial de pessoas colectivas do tipo população e território tem a ver com o facto de serem, por excelência, entidades vocacionadas à produção e prestação de serviços públicos às populações numa clara situação de substituição do Estado nas suas tarefas de assistência básica às colectividades em determinados territórios autarcizados.

#### **4.8. SERVIÇOS PÚBLICOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA**

A abordagem levada a cabo acima, relativa aos serviços públicos prestados pela Administração Pública foi feita na perspectiva clássica que vigorou e ainda vigora em diversos sistemas jurídico-administrativos praticados no mundo, incluindo Moçambique, não obstante o facto de nalguns casos, assistir-se a uma tendência progressiva de realização de importantes reformas ainda que alguma lentidão para algumas realidades.

O contexto universal global actual, tem estado a confrontar-se com uma grande vaga revolucionária em diferentes esferas do conhecimento e de interesse da humanidade. Nesta dinâmica, a realidade da Administração Pública não se mantém indiferente, em particular, no que consiste à sua organização, funcionamento e nos mecanismos adoptados para prestação de seus serviços. Tal situação encontra motivação em diversos factores, quer endógenos ao contexto

organizacional da Administração Pública, quer exógenos, que para este efeito, assumem-se como sendo os que mais impulsionam e ou exercem pressão para a introdução de mudanças nas formas de ser e de estar das organizações.

Com efeito, a Administração Pública contemporânea é fortemente influenciada pelo avanço da ciência, da educação, da investigação e das tecnologias de informação e comunicação que provaram o para o mundo o seu alto poder de transmissão e partilha de informação e troca de experiência, entre outras vantagens; pelo alargamento e fortalecimento dos movimentos sociais vocacionados a defesa das mais diversificadas temáticas de interesse social; pela consolidação da consciência social sobre os direitos humanos e direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos bem como, o constante aprimoramento dos mecanismos de tutela de tais direitos, quer a nível interno dos Estados, quer a nível internacional, pelos mecanismos internacionalmente estabelecidos por convenções de tal sorte que estes (os Estados), mesmo gozando e arrogando-se das suas soberanias, podem sofrer sanções em consequência de violação de convenções internacionais, direitos humanos, sobretudo quando se considerem graves (as violações) e reiteradas.

Neste sentido, com o passar do tempo e a evolução das sociedades, os serviços públicos têm estado a conhecer, universalmente, transformações significativas de diversa ordem de tal sorte que as formas clássicas de sua prestação tem estado a ser constantemente desafiadas para dar lugar à importantes reformas, da Administração Pública e de outras unidades de produção e de fornecimento de tais serviços com vista à sua adequação às necessidades que se impõem de forma crescente, mas também às exigências da conjuntura que se corporizam pelos avanços significativos nas áreas da educação, da ciência, da investigação, das tecnologias, entre outros, por um lado e por outro, para responder a crescente demanda imposta pelos cidadãos, facto que encontra entre outras demais razões, o aumento do número de cidadãos por assistir, com desafiante crescimento populacional.

Um outro importante factor para que influencia a tendência irreversível da necessária melhoria dos serviços públicos tem, largamente, a ver com o desabrochar da consciência social sobre a necessidade de participar nas diferentes actividades e diversos domínios e da vida activa dos Estados, no contexto da materialização do primado da democracia adoptado pelos Estados de

direito, como forma de ser e de estar, associado aos sistemas de direitos, garantias e liberdades fundamentais concedidas aos cidadãos.

As demais formas de participação dos cidadãos na Administração Pública e a exigência feita por aqueles de modo a que lhes seja prestado cada vez melhores serviços públicos demandam a alta profissionalização dos funcionários e agentes do Estado, adaptação de infra-estruturas de suporte e aquisição e utilização de equipamentos modernos e adequados aos níveis do que se exige bem como a utilização de meios que permitam uma prestação eficaz e eficiente sob ponto de vista de produção de resultados desejados e acima de tudo, satisfação dos cidadãos, com a celeridade desejável ou pelo menos, estabelecida nas leis.

A propósito da melhoria da qualidade de serviços públicos, o mundo regista inúmeras mudanças a uma alta velocidade quer a nível de produção, tratamento e do acesso à informação, bem como a nível da elevação do nível de educação, da escolaridade bem como da cidadania que constituem importantes veículos que contribuem na formação de opções e escolhas públicas e que influenciam na pressão exercida sobre os que assume a tarefa de administrar o interesse público com vista a adopção de uma gestão pública actualista, ajustado ao contexto e capaz de oferecer de forma célere e eficaz, serviços de qualidade<sup>167</sup>.

Nesta ordem, o correcto atendimento da Administração Pública às solicitações e as necessidades do cidadão, no intuito de responder a demanda de com qualidade que o satisfaça afigura-se necessário adoptar uma cultura empreendedora e inovadora voltada para a compreensão do mercado e aposta em reformas sistémicas que resultem em implementação de progressivas melhorias na qualidade dos serviços bem como no aumento da oferta, visando fazer face ao volume das solicitações dos particulares.

Um dos elementos cruciais para que se assegurar o melhoramento progressivo da qualidade de serviços prestado deve-se apostar a um processo regular de avaliação que, aliás deve constar da lista prioritária de preocupações permanentes dos governantes, visando apurar de forma regular e permanente a performance dos funcionários que tem em sua volta, mantendo a possibilidade de recorrer ao mercado para atrair e buscar quadros que demonstrem possuir o

---

<sup>167</sup> FILHO, M. P. *A Nova Administração Pública: Profissionalização, Eficiência e Governança*. DVS Editora. São Paulo. 2011; Disponível em: <https://www.scribd.com/book/405765685>, acessado em: 18 de Novembro de 2021. 13:45', págs. 44 e 85.

perfil que mais se enquadre ao modelo de administração adoptado ou pretendido, tendo em conta os ganhos e ou resultados que se pretende alcançar<sup>168</sup>.

Como foi referido acima, um dos factores que intensifica a pressão sobre a Administração Pública a que se refere a presente tese é a participação do cidadão como corolário da materialização da almejada e muito propalada democracia. ...“a concretização de um Estado democrático se dá através da soberania popular, com a efectiva participação democrática dos cidadãos nas decisões tomadas pelo Estado, no exercício do poder político através do sufrágio universal e do voto secreto, directo e com igual valor para todos, bem como por outros modos de real participação do povo. Em seu conceito, o Estado Democrático de Direito exige a participação popular no exercício do poder, assim como a atenção dos cidadãos quanto ao cumprimento dos objectivos e fins do exercício desse poder”. Com efeito, para se qualificar um Estado como Democrático de Direito é imprescindível a participação dos administrados no exercício do poder, o que consubstancia o cerne dessa modalidade de Estado, com a efectiva protecção dos cidadãos contra o arbítrio, a prepotência e a injustiça. Essa participação, que deve ocorrer de modo efectivo, objectiva diminuir a distância entre as esferas de poder e os cidadãos, distância, esta que é comum, no modelo de democracia representativa adoptado pela quase totalidade dos países na actualidade<sup>169</sup>, incluindo Moçambique.

A democracia participativa é um dos objectivos do Estado Democrático de Direito, através da qual se persegue a intervenção dos cidadãos nos processos de tomada de decisão. Entretanto, nas democracias representativas, como consta da disposição do autor em referência, não há exercício da soberania popular, se os cidadãos estiverem impedidos de determinar os actos dos governantes de modo concreto, como que um condicionante, para o efeito. Para este autor, a participação não deve apenas ser uma concepção meramente formalista e constante das normas, mas ela deve fazer-se sentir no quotidiano dos indivíduos, até porque, o movimento de participação é assumido como sendo condição sem a qual, não se pode promover o Estado Democrático de Direito<sup>170</sup>.

---

<sup>168</sup> FILHO, M. P. *A Nova Administração Pública: Profissionalização, Eficiência e Governança*, pág. 85.

<sup>169</sup> FILHO, L. S. S. *Democratização da Administração Pública: Participação cidadã no Direito Administrativo brasileiro*. Editora: Simplíssimo. Porto Alegre, 2018; Disponível em: <https://www.scribd.com/book/405796606>. acessado em: 18 de Novembro de 2021. 14:12', págs. 20 e 21.

<sup>170</sup> FILHO, L. S. S. *Democratização da Administração Pública: Participação cidadã no Direito Administrativo brasileiro*. pág. 21.

Concretizada a participação nos termos acima afluídos, associada aos crescentes níveis de instrução dos indivíduos e do recrudescimento de movimentos, associações e ou grupos organizados da sociedade civil, com a massificação da utilização das tecnologias de informação e comunicação que entre outros, viabilizam a fácil e rápida circulação de informação e troca de experiência entre os indivíduos, se estabelece um claro panorama democrático universal que influencia em todo o mundo, em África e em Moçambique, em particular que contribui para o exercício de pressão sobre os governantes, sobre as instituições e no geral, sobre a Administração Pública e o sobre o Estado, sobretudo, no que concerne ao atendimento à necessidades dos cidadãos, bem assim, na provisão de serviços de qualidade, capazes de satisfazer seus interesses.

Para atender a demanda, os desafios contemporâneos e os desafios impostos pela conjuntura, não se podem descartar, aliás, até em muitos casos tem sido uma opção a realização de actividades e prestação de serviços públicos em regime de parcerias e por meio da terciarização destes a quem melhor preste, prática que, em parte, pode impulsionar uma grande competitividade entre os diversos prestadores, o que poderá contribuir para a eficiência nos serviços prestados, uma vez, a eficiência figurar como um dos princípios a ser atendidos na Administração Pública moderna<sup>171</sup>. É assim que tendo em conta aos vários desafios há que adoptar métodos e alternativas de produção e prestação mais céleres e dinâmicas do serviço público aos cidadãos, permitindo que este, não seja apenas mais abrangente, mas também mais efectivo e com a qualidade mais aproximada às exigências daqueles e de forma mais célere<sup>172</sup>.

A abordagem dos autores acima, constituem assim, um claro convite a um importante passo a que os Estados são instados a adoptar, não para o completo abandono da forma clássica e cerimoniosa de ser e de fazer/actuar da Administração Pública que se encontra, em boa parte da realidade administrativa, profundamente enraizada no cego procedimentalismo que não poucas vezes se confunde e ou resulta em burocracia exacerbada em claro descompasso com a velocidade das reformas que a conjuntura exige, mas, para agir de forma mista e ou combinada, juntando sinergias que permitam o alcance de melhor dinâmica organizacional e maior efectividade dos serviços públicos prestados.

---

<sup>171</sup> FILHO, M. P. *A Nova Administração Pública: Profissionalização, Eficiência e Governança*, págs. 85 e 86;

<sup>172</sup> OLIVEIRA, E. R. S.; JÚNIOR, G. T. A.; At all. *Gestão Pública Contemporânea: O ciclo de políticas públicas brasileiras e seus desafios*. Editora Kelps. Goiânia. 2019; Disponível em: <https://pt.scribd.com/book/412576206>, acessado a 18 de Novembro de 2021. 14:28', pág.64.

A este propósito, uma possível alternativa que não corresponderia a uma novidade mas se calhar, uma reconfirmação de que, pode ser uma solução possível e viável seria a definição e selecção de serviços de maior demanda e de cuja celeridade se exige e que podem ser susceptíveis de transferir a sua prestação nos moldes sugeridos acima, permanecendo o Estado com a responsabilidade de realizar as actividades que à luz da Constituição constituem matérias exclusivamente atribuídas ao Estado ou ainda, as matérias que correspondam ao exercício da soberania, para além de exercer a superintendência, e supervisão dos serviços que sendo públicos estariam a cargo de entidades a si distintas, com enfoque as consideradas concessionadas, terciarizadas, etc.

A adopção de medidas que viabilizem este modelo passaria, necessariamente, a realização de arranjos de diversa ordem, entre quais, arranjos normativos, organizacionais e de funcionamento entre outros que viessem a permitir uma transição suave para o novo paradigma que viria a prestar um importante contributo para a Administração Pública a bem dos cidadãos protegidos pelas constituições dos Estados de Direito democráticos.

Daí que, o preparo das Administrações não tem simplesmente a ver com o facto de estar ou não interessado ou empenhado na assistência das suas populações, mas também de estar alinhado ao concerto das nações no concernente a assistência e protecção social dos cidadãos e do Estado de Direito democrático a que os estes decidiram adoptar através das suas constituições.

Nesse quadro, a Administração Pública Moçambique tem estado operar reformas internas quer no seu quadro instrumental legal, quer no quadro organizacional e funcional, ainda que a passos muito lentos e de certo modo, reactiva e não proactiva como era de esperar, de modo a responder de forma cabal e oportuna às necessidades das populações. A referência ao mecanismo de reacção tem muito há ver ao facto de, em muitos casos, as reformas estarem a acontecer associadas aos estímulos externos provocados por meio críticas expressas, manifestações, movimentos de repúdio ou reclamações de utentes associados a determinado tipo de tratamento e por outros factores relevantes por diversas vias, através da média, por exemplo.

Há, no entanto, que, considerar a necessidade de, junto dos que respondem pela administração do interesse público, fazer-se algum trabalho intenso no quadro da profissionalização dos servidores públicos através da promoção e realização de formações, capacitações ou tratamento para incutir neles o sentido do dever enquanto missão a ser

desempenhada; da responsabilidade, enquanto atitude necessária para o sucesso da tarefa e da satisfação do cidadão servido e da responsabilização enquanto medida sancionatória efectiva e concreta que recai sobre gestores que não tenham desempenhado bem a sua nobre tarefa de prestar-se ao serviço do povo e em representação do Estado.

## **CAPITULO V**

### **O ACTO ADMINISTRATIVO**

O presente capítulo dedica-se ao tratamento e aprofundamento dos principais elementos atinentes ao acto administrativo enquanto mecanismo clássico e formal da actuação dos órgãos da Administração Pública e que em seu nome tomam decisões que consubstanciam seus actos (formais) investidos de autoridade suficiente com o potencial de influenciar o estado de arte da realidade de pessoas, coisas, lugares e processos.

Como é possível aferir através da leitura do capítulo, o acto administrativo encerra definições que divergem de forma ligeira, muito por conta dos termos e palavras preferencialmente seleccionadas e preferidas pelos seus tratadistas, entretanto, os mesmos coincidem e quase que são unânimes na indicação dos elementos essenciais que o compõem.

O acto administrativo é, neste contexto, acto administrativo enquanto mecanismo clássico e formal da actuação dos órgãos da Administração Pública e que em seu nome tomam decisões que consubstanciam seus actos (formais) investidos de autoridade suficiente com o potencial de influenciar o estado de arte da realidade de pessoas, coisas, lugares e processos, através das suas instituições e órgãos, a satisfação do interesse da colectividade tendo em conta a necessidade da garantia dos direitos e interesses legítimos dos particulares. O acto administrativo pode, assim, assumir-se como sendo a ignição institucional indispensável para a satisfação por esta, dos interesses legítimos dos particulares e as das suas necessidades cuja satisfação se faça depender da Administração Pública.

Na abordagem levada a cabo sobre a temática em questão, procura-se situar de forma muito ténue a génese do conceito “acto administrativo”, abordando-se de forma breve a sua evolução e entre outros, a sua estrutura, natureza jurídica, características, classificação, espécies, formas de manifestação e a questão da validade e invalidade deste. Procura-se abordar, nalguns aspectos, de forma conjugada entre alguma teoria dominante, na base de leitura e consulta de autores sobre a matéria com a legislação moçambicana, em particular, em razão do facto de ser o contexto territorial sobre o qual o estudo se debruça.

Os aspectos seleccionados e abordados conduzem à compreensão, de entre outras, sobre a vastidão e a multiplicidade de temáticas sobre quais o acto administrativo pode incidir, inclusive, a possibilidade de, na base do interesse público, poder limitar o gozo e fruição de bens e direitos de particulares, ainda que legítimos. A abordagem feita permite, igualmente, em complementaridade com o capítulo relativo ao regime jurídico do silêncio da Administração Pública moçambicana, a compreensão de que a prática de um acto não resulta da simples vontade (subjectiva) de quem o pratica mas sim, de uma série de exigências legais que se conformam com uma forma e um sistema administrativo legalmente concebido. Resulta daí, a condição segunda qual, todo o indivíduo que, investido de poderes públicos gerais ou específicos que lhe habilitem a praticar actos administrativos é regido por normas na sua actuação devendo reger-se, entre outros, pelo princípio da legalidade.

### **5.1. ACTO ADMINISTRATIVO, GÉNESE E CONCEITO**

Nem sempre o acto administrativo figurou como garantia dos particulares como o é actualmente. Ele evoluiu no tempo e migrou de um sujeito para outro mantendo, entretanto o seu fio principal, o de estabelecer um sentido de garantia de um sujeito perante outro ou outros, como a seguir se dispõe.

Antes, o acto administrativo funcionou como garantia da Administração Pública, remontando aos primórdios da Revolução Francesa em que, a noção do acto administrativo surge para delimitar as acções da Administração Pública, excluídas por lei, da fiscalização dos tribunais judiciais. Esta ideia encontra o seu sustento na prática e na força do princípio da separação de poderes legislativo, executivo e judicial<sup>173</sup>.

De acordo com este autor, com o decorrer do tempo, a noção de acto administrativo vai servir para um fim completamente diverso, mormente, definir as actuações da Administração Pública submetidas ao controle dos tribunais administrativos e, por consequência, passou a ser um conceito ao serviço do sistema de garantias dos particulares, já não da Administração Pública, como ocorreu nos primórdios do surgimento desta figura. O conceito do acto administrativo

---

<sup>173</sup> AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, pág. 204.

apareceu, assim, como modo de delimitar certos comportamentos da Administração em função da acção da fiscalização da actividade administrativa pelos tribunais àquilo que se designou de fiscalização contenciosa cujo mecanismo de activação é o recurso contencioso de anulação movido pelo particular ou por cidadão interessados<sup>174</sup>.

No entanto, o conceito do acto administrativo não é único. Ele encontra variações influenciadas por diversos factores que lhe fazem depender, quer do autor que o concebe, quer do sistema do país sobre qual o autor escreve, quer tendo em conta o sistema jurídico-legal estabelecido, bem assim, da diferença dos direitos estabelecidos para os cidadãos de cada Estado, como se dispõe nas definições abaixo.

*O acto administrativo é acto jurídico unilateral praticado, no exercício do poder administrativo, por um órgão da Administração ou por outra entidade pública ou privada para tal habilitada por lei, e que traduz uma decisão tendente a produzir efeitos jurídicos sobre uma situação individual e concreta*<sup>175</sup>.

*O acto administrativo é um acto jurídico unilateral com carácter decisório, praticado no exercício de uma actividade administrativa pública, destinado a produzir efeitos numa situação individual e concreta*<sup>176</sup>.

*O acto administrativo é uma declaração do Estado no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional*<sup>177</sup>.

Embora as duas primeiras definições pareçam similares, quando acrescidas à terceira, atestam a ideia de inexistência de uma definição única ou defendida pelos vários autores. Refira-se no entanto que o fio condutor do sentido das definições apresentadas é coincidente para além de incorporarem os mesmos elementos, não facilmente apuráveis na definição de Mello, conforme abaixo são alistados e descritos:

- um acto jurídico;
- um acto unilateral;

---

<sup>174</sup> AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, pág. 205.

<sup>175</sup> AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, pág. 210.

<sup>176</sup> CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, pág. 225.

<sup>177</sup> MELLO, C. A. B., *Curso de Direito Administrativo*, pág. 385.

- um acto de um órgão administrativo;
- um acto materialmente administrativo;
- um acto decisório;
- um acto que incide sobre uma situação individual e concreta.

a) *Acto jurídico* – o acto administrativo é um acto jurídico pelo facto de a partir dele derivar efeitos jurídicos sobre a esfera jurídica de quem ou para quem o acto praticado se reporta<sup>178</sup>. Podem ser considerados alguns exemplos disso, certificar, criar, extinguir, transferir, declarar ou de qualquer modo modificar direitos ou obrigações<sup>179</sup>.

Pode, igualmente, ser entendido como sendo uma conduta voluntária reconstituída a partir de elementos de carácter normativo, exteriorizando-se com efeito, a vontade da lei e não de quem cabia ou coube exteriorizar tal vontade; a vontade normativa<sup>180</sup>.

Sendo o acto administrativo um acto jurídico, são-lhe sujeitas as regras gerais do direito aplicáveis à generalidade dos actos jurídicos. Porém, o acto administrativo é uma espécie de acto jurídico com características que lhe distinguem e individualizam entre os demais sendo que tal reporta-se à determinadas circunstâncias, primeiro, no que concerne às condições de sua válida produção e segundo, no que respeita à eficácia que lhe é característica<sup>181</sup>. Estes autores excluem deste conceito os factos jurídicos em sentido estrito<sup>182</sup>, os actos materiais e as actividades irrelevantes por não serem condutas orientadas para produção de efeitos jurídicos.

---

<sup>178</sup> AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, II Edição, Editora: Almedina. Coimbra, 2011, pág.240.

<sup>179</sup> MELLO, C. A. B.. *Curso de Direito Administrativo*, pág. 386.

<sup>180</sup> CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, pág. 220.

<sup>181</sup> MELLO, C. A. B.. *Curso de Direito Administrativo*, pág. 372.

<sup>182</sup> Sendo acto jurídico, aloca-se dentro do género facto jurídico. Este se define como: qualquer acontecimento a que o Direito imputa e enquanto imputa efeitos jurídicos. O facto jurídico, portanto, pode ser um evento material ou uma conduta humana, voluntária ou involuntária, preordenada ou não a interferir na ordem jurídica. Basta que o sistema normativo lhe atribua efeitos de direito para qualificar-se como um facto jurídico. Não é exacta a distinção habitual que se propõe a separar o facto jurídico dos demais factos jurídicos baseando-se em que o primeiro seria um comportamento humano voluntário e preordenado a desencadear efeitos jurídicos, enquanto os restantes ou seriam eventos materiais, da natureza, ou comportamentos humanos alheios ao propósito de gerar os efeitos de direito correspondentes à acção efetuada. Há factos jurídicos *objectivos* que não são eventos da natureza, acontecimentos materiais. A prescrição, a decadência, são *relações* entre o decurso do tempo e a inércia do titular do direito. Ambos têm sido reconhecidos universal e pacificamente como factos jurídicos, em sentido estrito. Entretanto, não são acontecimentos da natureza ou materiais. O próprio tempo não é nem uma coisa nem outra e também não é bastante para produzir os efeitos que *in casu* lhe são atribuídos, pois cumpre que esteja associado a uma inércia qualificada de

A propósito desta distinção, a abordagem abaixo procura simplificar nos seguintes termos:

“Isto posto, cabe indagar: como, afinal, haver-se-á de proceder a distinção entre acto jurídico e outras espécies de factos jurídicos? Ao nosso ver a solução é a seguinte. Actos jurídicos são declarações, vale dizer, são enunciados; são “falas” prescritivas. O acto jurídico é uma pronúncia sobre certa coisa ou situação, dizendo como ela deverá ser. Factos jurídicos não são declarações; portanto, não são prescrições. Não são falas, não pronunciam coisa alguma. O facto não diz nada. Apenas ocorre. A lei é que fala sobre ele. Onde, a distinção entre acto jurídico e facto jurídico é simplicíssima. Toda vez que se estiver perante uma dicção prescritiva de direito (seja ela oral, escrita, expressada por mímica ou sinais convencionais) estar-se-á perante um acto jurídico; ou seja, perante um comando jurídico. Quando, diversamente, se esteja ante um evento não prescritivo ao qual o Direito atribua consequências jurídicas, estar-se-á perante um facto jurídico.” O interesse da distinção entre acto jurídico e facto jurídico, para o Direito Administrativo, reside em que a Administração não só produz actos jurídicos mas também factos jurídicos, e é preciso, então, separar os actos administrativos dos factos da Administração, o que só é possível depois destes esclarecimentos. Este *discrímen* precisa ser feito porque, como além se verá, (a) actos administrativos podem ser anulados e revogados, dentro dos limites do Direito; factos administrativos não são nem anuláveis, nem revogáveis; (b) actos administrativos gozam de presunção de legitimidade; factos administrativos não; (c) o tema da vontade interessa nos actos administrativos denominados (ainda que a terminologia não seja boa) *discricionários*, isto é, naqueles em cuja prática a Administração desfruta de certa margem de liberdade;<sup>2</sup> nos factos administrativos nem se poderia propô-lo<sup>183</sup>.

- b) *Acto unilateral* – o acto administrativo é unilateral, sendo proferida por um autor que representa uma posição concreta, produz os necessários efeitos jurídicos sem necessidade de intervenção ou contribuição de qualquer outra ou de concurso de vontades. O acto administrativo atinge a sua perfeição independentemente de ser praticado por uma única entidade sobre a esfera jurídica de outrem, desde que se esgotem as etapas necessárias à

---

dados sujeitos. O termo, inicial ou final, também não é fato material ou da natureza, inobstante se categorize como fato jurídico objectivo. Além disso, há actos jurídicos — *administrativos* — que não são necessariamente comportamentos humanos voluntários. Podem surgir “casualmente”, isto é, sem que seu produtor haja pretendido expedi-los e, portanto, sem propósito algum de gerar-lhes os correspondentes efeitos. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27 Edição, revista e actualizada. Malheiros Editores. Brasil. 2010. pág. 372.

<sup>183</sup> MELLO, C. A. B.. *Curso de Direito Administrativo*, págs. 374 e 375.

sua produção ou quando expedido em absoluta conformidade com as exigências do sistema normativo aplicável<sup>184</sup>.

Entretanto, não se pode dizer o mesmo no que se refere à eficácia do acto; com efeito, há (poucos), actos cuja eficácia depende da aceitação do sujeito à quem o acto praticado se reporta. Este autor argumenta considerando que, mesmo que não se obtenha aceitação por parte de quem o acto se reporta, não se prejudica a qualidade do acto praticado. A ausência da aceitação apenas torna o acto ineficaz mas não inválido, pois a sua produção deste terá observado os termos exigíveis para sua conclusão<sup>185</sup>.

- c) *Exercício do Poder Administrativo* – é o elemento na base do qual procura-se fazer compreender que se está perante um acto administrativo quando praticado no exercício do poder administrativo. Esta clarificação é feita por Amaral e Caupers, a propósito da existência de entidades públicas cuja distinção é motivada pela materialização do princípio da separação de poderes que trata de diferenciar os actos praticados pelas diferentes entidades, como sejam, legislativas, judiciais e administrativas correspondendo aos poderes legislativo, judicial e executivo, respectivamente, que praticam actos legislativos, para o caso da Assembleia da República; actos jurisdicionais para o caso do Tribunal e, actos administrativos, condizentes com os praticados com a Administração Pública.

Diga-se, entretanto, que, a par dos actos legislativos e jurisdicionais que se encontram completamente afastados do conceito dos actos administrativos, em tratamento, alguns actos praticados, por exemplo pelo Presidente da Assembleia e pelo Juiz configuram actos administrativos, propriamente ditos, não sendo equiparados nem integrando aos actos legislativos nem políticos<sup>186</sup>. Fica, então, claro que o acto administrativo, longe dos demais aqui apresentados, representa um comportamento adoptado, exclusivamente, no exercício ou desempenho da função administrativa.

- d) *Acto de um órgão administrativo* – o acto administrativo é praticado por um órgão administrativo, no sentido orgânico ou, por órgão de uma pessoa colectiva privada de utilidade pública ou por um órgão do Estado não integrado no poder executivo, entretanto,

---

<sup>184</sup> MELLO, C. A. B.. *Curso de Direito Administrativo*, 2010.

<sup>185</sup> AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, pág.213.

<sup>186</sup> CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, págs. 222 e 223.

habilitados por lei, para praticá-los, como são os casos do Presidente da Assembleia da República ou Juiz que sendo órgãos que representam um poder diverso, podem, por lei, praticá-los no quadro da gestão das instituições que lhes cabe a responsabilidade<sup>187</sup>.

No concernente a este elemento, fica assente a ideia de haver sido estabelecida, por lei, a legitimidade dos órgãos para prática de tais actos cuja materialização implicam o exercício de poderes. Descarta-se, com efeito todos actos que não traduzam o exercício de poder e legitimidade; por conseguinte, não basta ser um acto jurídico praticado por entidades públicas para ser considerado acto administrativo. Significa, ainda que, não são todos nem qualquer funcionário público ou agente administrativo que podem praticar actos administrativos, senão àqueles para quais a lei entender habilitar ou então, por meio de delegação de poderes por quem tem poderes para praticá-los, nos termos e limites admissíveis por lei.

- e) *Acto decisório* – no vasto conjunto de actos jurídicos existem alguns cujo efeito não se reflecte de forma directa e concreta na vida dos particulares e limitam-se apenas a prestar uma função processual auxiliar, os considerados actos instrumentais. Existem entretanto, outros actos que quando praticados, consubstanciam efectivamente uma decisão e produzem, por si, consequências jurídicas favoráveis ou desfavoráveis sobre a esfera jurídica de alguém<sup>188</sup>, de um particular em face da Administração Pública; estes são os considerados actos administrativos<sup>189</sup>.
- f) *Acto que incide sobre uma situação individual e concreta* – no que respeita a este último elemento da definição do acto administrativo o essencial, de acordo com Amaral e Caupers, consiste no estabelecimento da diferença entre os actos administrativos e as normas jurídicas. Enquanto a norma jurídica incorporam comandos e conteúdos que respeitam à uma multiplicidade de situações e define-se como sendo regra geral e abstracta, o acto administrativo incorpora conteúdo incide sobre uma situação individual e

---

<sup>187</sup> AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, pág.245.

<sup>188</sup> Por um lado, são decisões tanto as pronúncias da Administração proferidas em inteira subordinação à lei como as que revelam a presença de uma opção discricionária dos respectivos autores. Por outro lado, tanto é decisão a pronúncia agressiva da esfera jurídica dos particulares (ex: a decisão de expropriar um terreno), como atributiva de vantagens ou prestações (ex: a atribuição de uma licença ou autorização). AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, 2008. pág. 224.

<sup>189</sup> CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, págs. 224 e 225.

concreta e é sobre esta, somente esta, a que o acto administrativo praticado reporta os seus efeitos.

Por conseguinte, nos casos em que um pretenso acto administrativo não se reporte à uma situação individual e concreta e se reporte a mais situações de forma abstracta, não poderá nos termos destas colocações configurar um acto administrativo. Ficam excluídos também, do conceito de actos administrativos, actos normativos de carácter material, designadamente, os legislativos, bem assim, os regulamentos cujo órgão encarregue à sua aprovação é a Administração Pública<sup>190</sup>.

## **5.2. ESTRUTURA DO ACTO ADMINISTRATIVO**

O acto administrativo é uma construção cuja validade depende da observância de uma série de aspectos que incorporam os *requisitos exigíveis, os elementos e os pressupostos* que juntos estabelecem a estrutura própria do acto.

No que respeita aos requisitos do acto administrativo, trata-se das exigências legais que se impõem a cada elemento do acto<sup>191</sup>. Como se verá abaixo, o acto administrativo em si, é concebido como um conjunto de partes complementares entre si, que o integram. Ou seja, não basta que se trate de elemento do acto; é necessário que este se apresente de conformidade com os ditames exigidos pela lei que rege a sua formação.

Embora não haja uma concordância total entre os autores entre os diferentes elementos que integram o acto administrativo, porque uns preferem ampliar a lista desdobrando-os e outros não entendem que abordar elementos do acto administrativo seria equivalente a abordar a anatomia do acto, que consistiria na sua decomposição para compreendê-lo, na sua essência. Entretanto, entre a lista dos elementos mais comumente referidos, constam: *o sujeito, a forma, o objecto ou conteúdo, o motivo e a finalidade*<sup>192</sup>.

A discussão sobre os elementos que integram o acto não se esgota apenas no elenco definindo a sua maior ou menor extensão, mas também, na qualificação destes, resultando que

---

<sup>190</sup> AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, 2011, pág.253.

<sup>191</sup> CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, pág. 228.

<sup>192</sup> MELLO, C. A. B.. *Curso de Direito Administrativo*, pág. 393.

nem todos são assim considerados. Parte dos “elementos” acima arrolados são exteriores ao acto administrativo, não lhes merecendo, por conseguinte, o tratamento de elementos do acto, porquanto a disposição acima traduz a intrinsecalidade entre o todo (o acto em si) e o elemento (parte do acto), de tal sorte que, sem os elementos, não pode haver acto algum, seja ele administrativo ou não. É nessa base que tendo em conta o aspecto da intrinsecalidade, constituem elementos do acto administrativo apenas, o conteúdo e a forma<sup>193</sup>.

Ainda de acordo este autor, os outros “elementos” elencados são, pressupostos que podem ser de existência ou de validade sem os quais, o acto administrativo não pode nem existir, nem pode ser válido. Com efeito, de acordo com este autor, são pressupostos de existência, o objecto e a pertinência do acto ao exercício da função administrativa e, são pressupostos de validade os seguintes: a) pressuposto subjectivo (sujeito); b) pressupostos objectivos (motivo e requisitos procedimentais); c) pressuposto teleológico (finalidade); d) pressuposto lógico (causa); e e) pressuposto formalístico (formalização).

Embora clarificada a distinção acima por Mello, na base do que chamou de requisitos dos actos administrativos que de um lado integram os elementos propriamente ditos e do outro, os pressupostos, não perdeu tempo de proceder a esse trocadilho, abordando-os e tratando-os todos, como sendo elementos do acto administrativos, configurando diversas especificidades. Considera, então, que, os elementos do acto administrativo são os componentes estruturais do mesmo, são a sua espinha dorsal para sua existência. Na sua abordagem esmiúça, apresentando os elementos subjectivos do acto administrativo; elementos objectivos; elementos funcionais; e elementos formais, como abaixo se dispõe<sup>194</sup>:

- a) *Os elementos subjectivos do acto administrativo*, referem-se aos sujeitos jurídicos que acidentalmente se encontram conectados em volta de um acto e estes podem assumir, de um lado a posição do “autor”, aquele de quem se requer a prática de um acto administrativo, em regra, um órgão da Administração Pública e de outro, o destinatário do acto, aquele contra quem ou a favor de quem (o destinatário) o acto é praticado, podendo ser um particular ou outra pessoa colectiva pública.

---

<sup>193</sup> MELLO, C. A. B.. *Curso de Direito Administrativo*, pág.392ss.

<sup>194</sup> CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, págs. 228 e 229.

- b) *Os elementos objectivos do acto administrativo*, correspondem ao que o acto dispõe, o “conteúdo” e o “objecto”. O conteúdo que integra a conduta voluntária do órgão da Administração Pública, podendo, ser a expressão jurídica materializada pelo acto, podendo configurar *decisão, enunciação, certificação, opinião ou modificação* na ordem jurídica; corresponde a própria medida que produz a alteração na ordem jurídica; é a essência do próprio acto administrativo<sup>195</sup>. Note-se, entretanto, que, para vários autores, o conteúdo e objecto tem o mesmo significado entretanto, tem se preferido a terminologia conteúdo à terminologia objecto.
- c) *Os elementos funcionais do acto administrativo* encerram, por um lado, a situação objectiva que demanda e ou legitima a prática do acto, encontra-se na base do interesse de agir por via do acto administrativo na pessoa do seu autor, “os motivos” e por outro lado, os objectivos a prosseguir ou ainda, o bem jurídico que se pretende atender ou salvaguardar com a prática do acto, mormente, “o fim”.
- d) *Os elementos formais do acto administrativo* que se reporta no revestimento que o acto toma aquando da sua exteriorização ou revelação; o modo como a vontade administrativa é expressa para o conhecimento de quem esta mesma interessa ou aos demais, quer para efeitos de observância, quer para fiscalização ou outros fins; consubstanciando a “forma” (que é, regra geral, escrita); bem assim, as etapas e a solenidade com que se procede na formação da vontade administrativa, incluindo a conduta atinente ao respeito pelos direitos e interesses dos particulares.

### **5.3. NATUREZA JURÍDICA DO ACTO ADMINISTRATIVO**

Assim como ocorre em diversas outras temáticas, a matérias atinente a identificação da verdadeira natureza jurídica do acto administrativo tem conhecido contrariedades na percepção descrita entre diferentes autores que abordam sobre ela de tal modo que não se chegou a definir e consensualizar um único entendimento, nem mesmo para casos em que os autores coincidam na

---

<sup>195</sup> MELLO, C. A. B.. *Curso de Direito Administrativo*, pág.393.

apresentação de definições similares do acto administrativo, facto que leva a que se mantenha sempre incluso o questionamento.

Entretanto, o assunto é discutido sobre três orientações que consideram ser as principais tendências que dominam o debate, a saber:

- 4.1.1. a primeira, que considera que o acto administrativo tem o carácter de um negócio jurídico, no caso, público, integrando com efeito, entre as diferentes espécies deste e diferenciando-se, por conseguinte, do negócio jurídico privado.
- 4.1.2. a segunda, defende a analogia do acto administrativo com uma sentença judicial por consistir, também, na aplicação do direito, situando-se por consequência, num plano idêntico e desempenhando a mesma função.
- 4.1.3. a terceira orientação, considera que o acto administrativo não pode ser assemelhada nem comparada, nem ao negócio jurídico, nem a uma sentença judicial por possuir características *suis generis* que lhe diferem e distanciam das outras duas figuras. Estes autores advogam-lhe uma natureza própria e carácter específico, enquanto um acto unilateral de autoridade pública ao serviço de um fim administrativo.

Estes a autores procuram aprofundar as razões por de trás da categorização do acto administrativo e que o consideram como tendo uma natureza própria, específica e diversa das outras, considerando, por exemplo, no que respeita à diferenciação com o negócio jurídico destacando que:

O negócio jurídico, por um lado, é uma figura do direito privado cabendo-lhe prosseguir um fim privado quando o acto administrativo é uma figura que integra o direito público, desde logo, vocacionado para prosseguir fim, igualmente público; por outro lado, ao tratar-se do negócio jurídico e como lhe faz parte integrante, assenta o reconhecimento da autonomia da vontade do particular em querer ou não efectivar, ao seu livre arbítrio um negócio jurídico, ao passo que, tratando-se de acto administrativo, vincula sobre os intervenientes a vontade normativa ao serviço de fins e interesse colectivo definidos pela lei e sem margem a expressão de liberdade da vontade subjectiva, não podendo esta ser confundida com a possibilidade discricionária dos órgãos decisores; e por fim, enquanto para o negócio jurídico impera o campo da licitude do negócio a ser firmado ou concluso, quando se trate de acto administrativo, impera o rigoroso campo da legalidade que deve ser observado meticulosa e escrupulosamente.

Relativamente a diferenciação entre o acto administrativo e a sentença judicial, os autores em referência assentam os seus argumentos entre outros, no facto de, não obstante tratar-se, nos dois casos de actos unilaterais de autoridade pública e produzir efeitos jurídicos sobre situações individuais e concretas, enquanto a sentença visa prosseguir um fim de justiça no prosseguimento da sua função jurisdicional, o acto administrativo visa prosseguir a um fim administrativo no prosseguimento da sua função administrativa; enquanto a sentença judicial visa solucionar um conflito de interesses em litígio, o acto administrativo não visa nem a composição de um litígio embora possa encerrá-lo ou iniciá-lo e prossegue o interesse público; o acto administrativo, por conseguinte, toma a aplicação do Direito como um meio para prosseguir tarefas de interesse geral definindo a situação dos interessados com possibilidade de modificação em função de exigências que se possam vir a impor no futuro, ao passo que, a sentença judicial aplica o direito como um fim em si, definindo com força de verdade legal e imodificável a situação das partes. Nesta ordem, sob ponto de vista de interpretação de normas, enquanto que, para a sentença este mecanismo é um fim, no acto administrativo, a interpretação é apenas um meio para alcançar outros e diversos fins.

Como se pode depreender dos aspectos de fundo que diferenciam o acto administrativo do negócio jurídico bem assim, da sentença judicial, cabe reiterar a sua peculiaridade por não lhe ser aplicável nenhuma das duas figuras e sendo possível destacar entre elas as singularidades atribuindo-lhe uma natureza própria, específica e privativa na ordem jurídica; a figura do acto unilateral de autoridade pública ao serviço de um fim administrativo.

A par da peculiaridade e da singularidade que caracterizam o acto administrativo, a existência de algumas situações que remetem à semelhanças entre este e o negócio jurídico, bem assim, entre este e a sentença. Como se pode apurar, nas palavras do autor, “*Com efeito, o acto discricionário tem em comum com o negócio jurídico a autonomia dada ao autor de conformar o conteúdo da decisão dentro dos limites da lei; e o acto vinculado tem de comum com a sentença a circunstância de ambos serem actos de aplicação do direito às situações individuais e concretas, sem liberdade de conformação de conteúdo da decisão por parte do órgão de aplicação do direito*”<sup>196</sup>. Esta possível similaridade entre o acto administrativo e a sentença não

---

<sup>196</sup> AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, 2008, pág.239.

é, pelo menos de forma expressa, reconhecida por João Caupers, um dos autores que baseia o seu pensamento, discurso administrativo e fonte de inspiração no autor Diogo Freitas do Amaral.

Com base na constatação disposta acima, entende-se por correcto a formulação das seguintes orientações:

- a) O regime jurídico do acto administrativo é o que consta da lei e da jurisprudência administrativa, e corresponde à natureza suis generis do acto administrativo;*
- b) Se outra coisa não resultar da sua natureza específica de actos administrativos, podem aplicar-se supletivamente aos actos predominantemente discricionários as regras próprias do negócio jurídico como acto intencional indeterminado;*
- c) Com idêntica ressalva, podem aplicar-se aos actos predominantemente vinculados as regras próprias da sentença como acto de aplicação da norma geral e abstracta a uma situação individual e concreta.*

#### **5.4. CLASSIFICAÇÃO E ESPÉCIES DOS ACTO ADMINISTRATIVO**

Os actos administrativos são objecto de diversas classificações e estas são dependentes do mecanismo adoptado para o seu agrupamento. Com efeito, no tratamento das diferentes espécies de actos administrativos, enquanto alguns autores, preferem tratar da classificação de actos administrativos e dentro dela apresentar algumas espécies que nele se enquadram, outros tratam de forma extensa e directa sobre espécies ou tipologia de actos administrativos.

Assim, a primeira abordagem agrupa os actos administrativos tendo em conta diversos factores, a saber: quanto à natureza da actividade; quanto a estrutura do acto; quanto aos destinatários do acto; quanto a liberdade da administração em sua prática; quanto à função da vontade administrativa; quanto aos efeitos; quanto aos resultados sobre a esfera jurídica; quanto a situação de terceiros; quanto à composição da vontade produtora do acto; quanto à formação do acto; quanto à natureza das situações jurídicas que criam; e quanto a posição jurídica da administração. Cada um destes agrupamentos abrange em si uma ou várias espécies de actos, algumas delas tratadas de forma directa por outros autores que preferem agrupar essencialmente, as mesmas espécies de actos em dois grandes grupos, os actos primários e secundários, de cujo

desdobramento, em vários casos, coincidem na essência com os tipos integrados nos diversos agrupamentos elencados por Mello.

Em todo o caso, para a presente tese, a questão da classificação e das espécies dos actos Administrativos são tratados separadamente.

### **5.1.1. Classificação dos actos administrativos**

Para abordar a classificação dos actos administrativos, são tomadas por principais referências os autores Mello e Scatolino que começam por admitir a existência de múltiplas clarificações feitas na dependência de critérios utilizado para o seu agrupamento, até porque no rol feito separadamente pelos autores em causa, há classificações adoptadas por um que não são adoptados por outro ou pelo menos, estes adoptam terminologias diferentes. Outros tratadistas, porém, não prolongam muito sobre esta matéria e falam restritivamente sobre a classificação e são mais expressivos e abrangentes quando abordam sobre as espécies dos actos administrativos.

Admitindo-se diversas classificações de actos administrativos, onde, igualmente se enquadram diversas categorias de actos, na abordagem feita a seguir vai cingir-se apenas às mais comuns e mais facilmente identificáveis no sistema administrativo moçambicano, o que não significa que as outras classificações e categorias, aparentemente relegadas ao segundo plano e tendo se optado pelo silêncio à seu respeito, não ocorram ou sejam irrelevantes. Não é este significado que se pretende dar; é antes uma, entre outras opções adoptada pelo autor da pesquisa, na abordagem sobre a matéria.

#### **a) Quanto a natureza da actividade**

Quanto ao critério da natureza da actividade existem cinco categorias de actos administrativos, nomeadamente: actos de administração activa, actos de administração consultiva, actos de administração controladora ou actos de controle, actos de administração

verificadora e actos de administração contenciosa, cujo teor se descreve abaixo, com excepção das últimas<sup>197</sup>.

*Actos de administração activa* – são os que tem por objectivo criar, produzir, uma utilidade pública, constituindo situações jurídicas na esfera particular dos indivíduos ou nas coisas de domínio público e inclui no seu rol um vasto leque de actos que integram os actos primários permissivos. A título de exemplo, integram a esta categoria de actos, as autorizações, as licenças, as nomeações, concessões, etc<sup>198</sup>.

*Actos de administração consultiva* – integram nesta categoria os actos que tem por objectivo oferecer informação, clarificar ou elucidar, oferecer sugestões e a realização de providências administrativas a serem estabelecidas nos actos de administração activa. São os que, correspondem aos actos administrativos secundários e fazem-se depender dos actos primários. Os actos de administração consultiva não produzem efeitos directos na vida dos indivíduos mas tem o potencial de oferecer suporte a administração activa.

*Actos de administração controladora ou actos de controlo* – são aqueles cujo objecto se concentra em permitir ou limitar a produção ou a eficácia de actos de administração activa por meio da realização previa ou posterior de forma a garantir não apenas a sua conformação com a lei mas também, para garantir que com a prática do acto, se logram os efeitos pretendidos. No geral, trata-se não propriamente do acto administrativo principal; este acto de controlo incide sobre o acto principal e garante a efectivação daquele. E, podem integrar este tipo de actos, a aprovação, bem assim, a homologação.

#### **b) Quanto a estrutura do acto**

*Actos concretos* – integram-se nesta classificação aqueles (actos) que, quando praticados respeitam apenas e de forma precisa para um único e caso, esgotando a sua eficácia numa única aplicação, não podendo seus efeitos estender-se para além do caso, do sujeito ou da esfera jurídica a favor ou contra quem o referido acto tenha sido praticado. Podem ser considerados

---

<sup>197</sup> MELLO, C. A. B.. *Curso de Direito Administrativo*, págs. 426 e 427.

<sup>198</sup> AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 8ª Reimpressão, Editora: Almedina, 2001, págs. 256 a 261.

neste caso, exemplos, da nomeação ou exoneração de um funcionário que respeita a um sujeito em particular.

*Actos abstractos* – diferentemente dos actos concretos que dispõem de forma específica para um único caso específico, estes actos (abstractos), não se referem nem focalizam a uma ou a determinada pessoa. Uma importante característica deste tipo de actos é a de condicionar a sua aplicação aos indivíduos que perfizerem uma série de critérios, condições ou condicionalismos e ou circunstâncias ou circunstancialismos. Por conseguinte, os actos desta categoria têm o condão de abranger reiteradas e infindáveis aplicações com a possibilidade de se verificar repetição cada vez que se julgarem preenchidos os determinantes previstos em tais actos. O caso mais flagrante é verificável nos regulamentos, podendo se estender para circulares institucionais.

### **c) Quanto aos destinatários do acto**

*Actos individuais* – esta categoria de actos pode ser singular ou plúrimo, abrangendo um único ou múltiplos sujeitos, respectivamente e estes encontram-se devidamente determinados pelo que os actos incidem sobre pessoas claramente definidas para que sobre elas e apenas elas, se observem os efeitos constantes no instrumento que exteriorize tais actos. Actos como este podem verificar-se por exemplo em actos de nomeação quer de um único indivíduo ou ainda, num mesmo instrumento, podem ser nomeados vários sujeitos cujos nomes são devidamente especificados, sendo que apenas a eles, o acto diz respeito.

*Actos gerais* – é a categoria de actos que tem por destinatário uma categoria de sujeitos não especificados. Os destinatários ostentam tal qualidade apenas pelo facto de integrarem a uma mesma determinada situação ou a uma determinada classe de pessoas. Podem configurar este tipo de actos, por exemplo, um edital de concurso público, uma ordem para paralisação de uma greve ou manifestação, a autorização de gozo de férias colectivas aos funcionários de uma dada repartição ou suspensão colectiva de actividades, etc. mas também, ocorrer com o regulamento que estabeleça as regras de promoção de funcionários na sua carreira.

#### **d) Quanto a liberdade da administração em sua prática**

*Actos discricionários ou actos praticados no exercício de competência discricionária* – referem-se àqueles cujos órgãos da Administração Pública pratica dispondo de alguma margem de liberdade para tomar uma decisão com algum grau de subjectividade em consequência de uma permissão dada por lei. Entretanto, a discricionariedade não significa nem se compadece com actuação à margem ou contra a lei pois, até esta (discricionariedade) é uma matéria regulada na lei. A abertura colocada à disposição dos órgãos da Administração Pública é mínima e não corresponde à violação de lei se forem observados os precisos termos estabelecidos. Pode, a título de exemplo indicar-se a decisão de autorizar ou não o porte de arma à alguém.

*Actos vinculados* – são os que decorrem em consequência da estrita observância da lei e não se estabelece nenhum espaço para os órgãos da Administração Pública manifestarem a sua subjectividade. Nestes casos, a lei tipifica de forma precisa o comportamento exclusivo que deve ser adoptado por quem a tomada de decisão deve ser materializada. São vários e diversos os exemplos que integram esta categoria de actos, como sejam, a admissão de funcionário público, despacho de aposentação pelo preenchimento de requisitos para o efeito, a licença de construção, etc.

#### **e) Quanto aos efeitos**

*Actos constitutivos* – são os que, quando praticados resultam na criação de uma situação jurídica na esfera do particular, seja criando do nada (originariamente), seja extinguindo ou ainda, modificando uma situação anteriormente constituída. Podem integrar nesta categoria de actos diversas situações, por exemplo, a admissão de um indivíduo na Administração Pública, como funcionário público; a nomeação de um funcionário para o exercício de uma função; a demissão de um funcionário; a atribuição a uma licença de exploração mineira ou florestal a um particular, bem como a cassação desta, etc.

*Actos declaratórios* – são os que, geralmente, vem a confirmar a existência anterior de uma situação de facto ou de direito. Normalmente, os actos declaratórios não agregam nenhum

valor à anterior situação do particular; serve muitas das vezes para o conforto das entidades de quem interessa ter o conhecimento certificado de uma determinada realidade. Podem anotar-se como exemplos para esta situação: uma certidão que vem confirmar que determinado indivíduo encontra-se inscrito numa determinada instituição e ou programa; uma acção de sindicância que conclui que determinado processo e ou serviço numa determinada instituição tem sido levada a cabo com observância às normas estabelecidas.

Como se pode depreender dos exemplos acima apresentados, a declaração que se profere por via do acto praticado não traz consigo o condão de criar, modificar ou de extinguir determinada situação; esta existe mesmo antes da prática do referido acto e daí não se espera, propriamente, a alteração do estado d'arte.

#### **f) Quanto aos resultados sobre a esfera jurídica**

*Actos ampliativos* - são os que, quando praticados alargam o raio de acção jurídica do destinatário, passando a gozar de mais direitos para além dos que, eventualmente já disponha, como seja, por exemplo, os casos em que os particulares passam, por via de uma acto administrativo a ter uma permissão ou autorização para prática, acesso ou outro fim; obtenha licença que lhe habilite a uma determinada condição e ou realidade ou ainda seja admitido a aceder, a praticar ou a pertencer a algo em concreto.

*Actos restritivos* - são os que ao serem praticados, contrariamente aos ampliativos, reduzem o raio de efeitos e da esfera jurídica do destinatário contra quem tenha sido praticado. Na verdade os actos administrativos restritivos impõem de forma obrigatória alguma desvantagem, deveres ou ónus de que o particular não se ressentia; passa a deparar-se com determinadas limitações em consequência de um acto administrativo; este pode ser direccionado a apenas um indivíduo ou a uma generalidade deles. Podem ser anotados a título de exemplo, as sanções administrativas no geral, as proibições, em geral e as ordens, para além dos actos que extinguem os actos ampliativos, etc.

**g) Quanto a situação de terceiros e ou alcance do acto**

*Actos internos* – são os que quando praticados, os seus efeitos são reduzidos e não vão para além do contexto institucional a nível do interior da Administração Pública, não afectando, por conseguinte, a particulares que não tenham nenhuma relação de natureza laboral com aquela. Nalguns casos e pela sua natureza, são considerados actos acessórios e ou preparatório, não chegam a ser propriamente actos, em si só, mas dão suporte à formação de actos ainda no processo da sua formação; mas também, as decisões administrativas que vinculem apenas os funcionários públicos de um sector, uma instituição ou uma repartição pública. Geralmente, a maioria dos actos internos são praticados por funcionários subalternos e ou que exercem alguma função intermediária a nível da Administração Pública e cujo acto não tem força suficiente para atravessar as fronteiras institucionais. Tais actos circunscrevem-se em propostas, pareceres, informações, etc.

*Actos externos* – são os que quando praticados, diferentemente com os internos, produzem efeitos para além da esfera jurídico-administrativa, propriamente dita. Estes actos recaem sobre terceiros que se encontram fora do circuito organizacional da Administração Pública, dependendo da sua relação com esta, a apresentação de uma solicitação à aquela ou em reacção a um acto de origem *ex officio* da AP. Exemplo, a estipulação pela Administração Pública, da velocidade a ser utilizada pelos automóveis numa determinada via.

**h) Quanto à composição da vontade produtora do acto**

*Actos simples* – os que para serem praticados não necessitam da confluência de declarações jurídicas de diversos órgãos. Para o efeito, basta a decisão de um único órgão para a normal produção de efeitos jurídicos. Nos actos simples podem incorporar vários exemplos, alguns dos quais ou similares anteriormente mencionados, como sejam, a licença de que habilita o particular a dirigir uma espécie ou categoria de automóvel; licença que autoriza a construção de uma habitação própria; etc.

Entretanto, há que referir a existência de órgãos singulares cujos actos cabem a uma única pessoa física e de órgãos colegiais cujos actos implicam a intervenção de mais do que uma única pessoa física, dada sua natureza, mas que ainda assim, cada acto é considerado como tendo sido praticado por um único órgão; enquadram-se neste tipo de órgãos os conselhos e as comissões.

*Actos complexos* – são aqueles cuja prática e respectiva produção de efeitos implica, necessariamente a confluência de vontades de diferentes órgãos. Por conseguinte, a falta de intervenção de qualquer um dos órgãos, impossibilita a prática do acto e por consequência, não pode gerar nenhum efeito jurídico necessário. Nesta categoria de actos as vontades dos órgãos são independentes entre si e ambas se juntam para formar um único acto sendo mutuamente complementares uma à outra. Não existe por conseguinte, uma vontade principal e outra vontade acessória.

#### **i) Quanto à formação do acto**

*Actos unilaterais* – são os que fazem depender a sua formação unicamente da declaração jurídica de uma só parte, não havendo necessidade nem interesse de recorrer a uma outra para o efeito. Os actos assim praticados constituem o formato comum e cobre a sua generalidade sendo todos outros, uma excepção e ou desvio à sua essência, tendo em conta a definição clássica do acto administrativo. Geralmente, a Administração Pública não precisa de outras entidades ou órgãos para formar a sua vontade, fazendo-as valer, unilateralmente.

*Actos bilaterais* - os que, diferentemente dos unilaterais, como tem sido a generalidade dos actos administrativos, a formação desta categoria de actos está dependente da confluência de vontades entre partes. A sua materialização e geração de efeitos está dependente do alcance de acordo entre as partes, sem o qual, frustra-se a intenção da prática e nunca chega a se efectivar.

Cabem nesta categoria, a título de exemplo, um contrato de vária ordem em que a Administração Pública é parte quer seja para obtenção de bens ou de serviços; uma concessão de serviço público para uma entidade de cunho privado que demanda a adopção de acordo onde constem as cláusulas obrigacionais entre as partes e que regem a concessão.

### **5.1.2. Espécies de actos administrativos**

Abaixo são descritas as diferentes espécies de actos administrativos, fazendo-se menção, nalguns casos, as coincidências existentes com outros autores. Com efeito o as espécies aqui descritas são, também perfilhadas por diversos tratadistas e ba parte deles, inspirados do autor Diogo Freitas do Amaral.

#### **5.1.2.1. Actos Primários**

Os actos primários são aqueles que versam pela primeira vez sobre uma situação da vida” de um indivíduo impondo nele (no indivíduo) e na sua esfera jurídica uma nova situação concreta, com o potencial de gerar efeitos quer positivos, quer negativos em função do sentido do acto praticado e das suas expectativas pessoais<sup>199</sup>. Portanto, consideram-se actos primários aqueles em que a Administração se pronuncia pela primeira vez sobre uma situação da vida do indivíduo. Os actos primários em Amaral configuram as tipologias mais comuns entre os actos administrativos<sup>200</sup>.

Entre os actos primários distinguem-se os actos impositivos dos actos permissivos. Com efeito, consideram-se actos primários impositivos os que de acordo com a terminologia, consubstanciam uma imposição a alguém, a uma certa conduta ou à sujeição do indivíduo à determinados efeitos jurídicos em resultado de um acto praticado pela Administração; ao passo que, são actos primários permissivos, os que a pedido ou por imposição do comando constante do acto administrativo, possibilitam a alguém a adopção de uma conduta positiva ou negativa ou ainda, a omissão de um comportamento que de outro modo lhe estariam vedados.

No que respeita aos actos primários impositivos, integram quatro principais espécies, nomeadamente: *actos de comando*; *actos punitivos*; *actos oblativos* e *os juízos*, cuja descrição de cada espécie se alcança abaixo.

- a) *Actos de comando* – trata-se de actos que emitem uma ideia de uma ordem com o sentido positivo, permitindo ou autorizando o particular a adoptar, fazer ou lograr alguma

---

<sup>199</sup> AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, 2008, pág.253.

<sup>200</sup> MELLO, C. A. B.. *Curso de Direito Administrativo*, pág. 437.

vantagem, ou uma proibição, inibindo ou coibindo o particular de aceder, de praticar ou beneficiar de algo para que se julgue elegível. Neste tipo de acto, fica assente a ideia da impossibilidade de o particular emitir qualquer que seja sua opinião ou que faça opção; trata-se, praticamente do direito de polícia.

- b) *Actos punitivos* – enquadram-se nesta tipologia os actos que traduzem a imposição de uma sanção a alguém em resultado de uma infracção. O acto punitivo tem como o objectivo de administrar uma medida sancionatória que se julgue adequada ao grau da infracção cometida.
- c) *Actos oblativos* – são actos que incidem sobre um direito do particular anteriormente constituído com vista a impor a extinção ou modificação do conteúdo de tal direito, restringindo, por consequência, a posição jurídica substantiva do particular. Com a prática e materialização deste tipo de acto, a Administração Pública é, por regra, obrigada a repor ou compensar o direito que é colocado em causa, normalmente por via de uma indemnização com a intenção de reparar “por completo” o bem sacrificado. Pode ser chamado, a exemplo deste tipo de actos, a expropriação de uma propriedade privada.
- d) *Juízos* – são os actos que configuram a valoração, qualificação ou classificação de pessoas, de coisas ou de actos submetidos à observação tendo por base a conformação com parâmetros, regras e critérios de justiça normalmente emanados por normas passíveis de confrontação e aferição por questões de transparência e legalidade.

Os actos primários permissivos encerram a duas categorias, as que ampliam vantagens a favor dos indivíduos e as que eliminam ou reduzem os encargos.

A categoria dos actos administrativos primários permissivos com o condão de conferir ou ampliar vantagens incorpora, seis principais espécies, a saber: *a autorização, a licença, a concessão, a delegação, a admissão e a subvenção*. Estas espécies de actos são analisadas sob ponto de vista da natureza da actividade e enquadram-se nos que entendeu designar de actos de administração activa<sup>201</sup>.

---

<sup>201</sup> AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, 2001, págs.256 a 261.

- a) *A autorização* – é o acto pelo qual um órgão da Administração Pública permite a alguém o exercício de um direito ou de uma competência preexistente. Nesta situação concreta deve compreender-se que se trata de um acto cujo pressuposto assenta na existência anterior de um direito latente ou então uma competência cujo exercício fica na dependência da permissão de um órgão competente da Administração Pública mediante solicitação do particular interessado. Note-se que com a autorização da Administração Pública não se estabelece nenhum (novo) direito; ele já existe, porém, o seu gozo ou exercício está na dependência de tal intervenção. Prossegue, o autor referindo que, no caso de competências por serem exercidas por autoridades administrativas, estando condicionadas elas observam o mesmo procedimento, o de aguardar pela autorização de um órgão, também administrativo e de categoria superior, não para definir competências, por elas existirem estabelecidas em alguma norma, por conseguinte, cabe-lhe apenas dar aval para que possam ser executadas.
- b) *A licença* – também conhecido por acto permissivo constitutivo é, segundo diversos autores como Amaral, Mello, Caupers, etc., o acto pelo qual um órgão da Administração atribui a alguém o direito de exercer uma actividade privada que é por lei relativamente proibida. Podem ser arrolados como exemplos, a licença para construção ou edificação de infra-estruturas, a licença de porte e uso de arma, licença de exploração de recursos faunísticos e florestais, etc. A licença distingue-se da autorização pois esta incide sobre um direito anteriormente pertencente ao particular, quando no caso da licença, a actividade é, em princípio proibida por lei, porém, essa mesma lei admite, excepcionalmente, a sua realização impondo, entretanto, medidas a serem observadas pelo particular que tenha merecido tal excepcionalidade.
- c) *A concessão* – acto por meio do qual um órgão da Administração Pública transfere para uma entidade privada o exercício de uma actividade pública no formato de privatização da gestão de tarefas que cabem a Administração Pública. A entidade privada toma posição de concessionário de tal serviço e realiza tudo por conta e risco próprios, servindo, no entanto a globalidade de cidadãos interessados. Na verdade, a

Administração Pública faz-se substituir pela entidade privada que passa a realizar as actividades de gestão privada mas no interesse da colectividade. Ex. Concessão da prestação do serviço de transportes públicos, de fornecimento de energia eléctrica, fornecimento de água potável, etc. que sendo tarefas da Administração Pública, passam a ser realizadas por uma entidade privada, geralmente com a intenção de emprestar aos serviços públicos, mais dinâmica, inovação e celeridade para além de conferir-lhe maior competitividade tendo em conta as exigências dos cidadãos.

- d) *A delegação* – trata-se de acto através do qual um órgão da Administração Pública competente em relação de uma determinada matéria, entende partilhar tal competência com um outro órgão ou agente, igualmente da Administração Pública para, no seu lugar ou de forma complementar, praticar certos actos administrativos, normalmente com o objectivo de ampliar o volume dos actos a praticar, flexibilizar o processo de respostas às solicitações dos particulares e ou aproximando a tomada de decisões aos cidadãos que dela carecem e ou demandam. É um mecanismo muito utilizado em sistemas administrativos que admitem reformas e se desfazem da concentração de poderes como uma forma de estar.
- e) *A admissão* – é, segundo os autores em referência, um acto segundo qual um particular passa a ostentar uma categoria legal por via do investimento por um órgão da Administração Pública. Em casos que configure a admissão, o particular passa a ser reconhecido pelo sistema público e por conta disso passa a ter acesso ao serviço ou ao benefício a que corresponde ao investimento feito, quer seja, para ostentar, por exemplo, a condição de utente de um museu, uma biblioteca ou a qualidade de estudante de uma instituição pública de ensino, etc.
- f) *A subvenção* – é o acto através do qual a um particular lhe é confiada uma quantia em dinheiro, por um órgão da Administração Pública para o custeio de despesas inerentes à implementação de uma actividade de interesse público. Tal subvenção pode tomar a forma de um subsídio e servirá, por exemplo, para o financiamento de uma pesquisa sobre algo que interesse a Administração Pública; o financiamento de uma campanha

de comunicação no contexto da mobilização das populações para adesão de determinado comportamento, prática ou mesmo de um programa do governo, etc.

Os actos administrativos primários permissivos não configuram apenas os que conferem e ou ampliam vantagens; eles configuram igualmente, segundo os autores de referência como Amaral, Caupers e outros que configuram a eliminação e ou redução de encargos e incorporam as situações da *dispensa* e da *renúncia* como a seguir se apresenta.

- a) *A dispensa* – é o acto administrativo segundo qual um indivíduo tem a permissão seja por isenção ou por escusa, de não cumprir uma obrigação geral. Note-se que, em princípio, o indivíduo abrangido pela dispensa, é em princípio, obrigado a cumprir com determinada obrigação, tal como a generalidade dos indivíduos atendendo aos princípios da igualdade e da transparência. Entretanto, por alguma razão e ou circunstância, a lei, por interesse público e em observância ao princípio da imparcialidade, pode estabelecer condições a que determinado indivíduo possa ser dispensado de observar determinada exigência ou obrigação.
- b) *A renúncia* – é o acto pelo qual a Administração Pública se despoja da titularidade de um direito disponível, como que “descalçando a bota” e não mais se interessa no proveito que pudesse, por ventura, lograr caso entendesse gozar dos benefícios ou efeitos de tal direito. Esta é uma ferramenta jurídico-legal disponível à Administração Pública que em função da sua vontade organizacional e no exercício da sua liberdade, esta decide não fazer uso.

#### **5.1.2.2. Actos Secundários**

Actos secundários “são aqueles que versam sobre um acto primário anteriormente praticado”. Na sua essência, os actos secundários são dependentes dos actos primários sobre os quais assentam ou então sobre uma situação anteriormente regulada por um acto administrativo primário visando introduzir um efeito adicional ou complementar, ou ainda, um efeito diverso ou

contrário, podendo ser *integrativos, saneadores ou desintegrativos*, não sendo, os dois últimos, tratados na presente ocasião<sup>202</sup>.

Com efeito, os actos integrativos são aqueles que tem a função de complementar actos anteriormente praticados (os ditos actos primários) e que por alguma razão, a sua melhor aplicabilidade ou sua efectividade carece de um acto subsequente que lhe venha dar conforto de concordância, de subscrição de termos, de confirmação, etc.; tal é o caso da homologação, da aprovação; do visto, do acto confirmativo e da ratificação confirmativa<sup>203</sup>.

O facto comum nos actos secundários integrativos é o de que baseiam-se num anterior trabalho feito no contexto da preparação e prática do acto primário sobre qual aquele virá incidir e dar-lhe sequência, sendo dispensado ou não sendo necessário actos preparatórios adicionais para que o segundo acto administrativo seja praticado. O acto primário, nestes casos é tido como uma antecipação ou preparação para que o acto secundário tenha lugar; o acto secundário vem apenas, como se viu no parágrafo anterior, subscrever ou não subscrever. Entretanto, em casos desta natureza deve entender-se que nos casos em que o órgão a que cabe praticar o acto administrativo secundário não comungue com o disposto no acto administrativo primário pode prescindir de praticá-lo e, por consequência, condicionar a materialização do acto primário.

Como se fez referência acima, Dada esta característica similar entre os actos secundários integrativos, não será dado um tratamento particularizado a cada espécie ou categoria acima indicadas.

## **5.2. FORMAS DE MANIFESTAÇÃO DOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

A par dos actos cuja classificação tem por base o conteúdo para definir a sua espécie e seu enquadramento nas várias classificações e categorias, é necessário abordar também, sobre outros que são igualmente frequentes embora não se refiram a um conteúdo em específico<sup>204</sup>; trata-se, pois, daqueles que não configurando em si conteúdo, servem de meios através de quais a Administração Pública exterioriza sua vontade perante o seu público. Trata-se, sim, do seu continente, o veículo para sua expedição.

---

<sup>202</sup> AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, 2008, pág.254.

<sup>203</sup> Idem.

<sup>204</sup> MELLO, C. A. B.. *Curso de Direito Administrativo*, pág. 422.

Esta ideia tem sido dominante entre os tratadistas da matéria que complementam referindo que o acto administrativo é solene e a regra de sua exteriorização exige que seja feita na forma escrita. Entre os meios utilizados para esse fim são destacam-se *o decreto, a portaria, o alvará, a instrução, o aviso, a circular, a ordem de serviço, a resolução, o parecer e o ofício*.

### **5.3. VALIDADE E INVALIDADE DO ACTO ADMINISTRATIVO**

Por via de regra o acto administrativo é praticado com observância de um ritual procedimental com intuito, não apenas de lhe conferir solenidade, mas também, para garantir o seu enquadramento e conformidade legal. Desta forma, é correcto dizer que o resultado que se espera de um acto administrativo é que este gere de forma regular todos efeitos daí consequentes.

O acto administrativo praticado pela Administração Pública não surge de repente: é sempre precedido de uma série de formalidades, de actos preparatórios, estudos, de pareceres, de projectos, que vão ajudando a formar e a esclarecer a vontade da Administração, e que acabam por desembocar numa conclusão; o acto administrativo definitivo<sup>205</sup>. Com efeito, um acto administrativo praticado com estrita observância do que a lei dispõe é considerado válido. É nesta base que se espera que todos actos administrativos sejam e é nisto consiste o princípio da legalidade.

Entretanto, não poucas vezes, os actos administrativos podem ter sido praticados sem ter observado as exigências legalmente fixadas, resultando em efeitos inesperados ou fora do admissível; os actos assim praticados dizem-se padecer de vícios que podem ser de forma ou de conteúdo. Em função do vício de que padece cada acto administrativo, pode ter-se como efeito uma invalidade mais ou menos grave determinando-se com efeito a sua sanabilidade ou não. Assim, os actos inválidos podem consentir, maior ou menor gravidade sendo esta determinada na base da gravidade do vício de que cada um dos actos enferma<sup>206</sup>. A invalidade do acto administrativo configura dois graus, designadamente, nulos ou anuláveis. Esta categorização,

---

<sup>205</sup> MELLO, C. A. B.. *Curso de Direito Administrativo*, pág. 282.

<sup>206</sup> CORREIA, J. S., *Módulo de Direito Administrativo*, Instituto Politécnico de Macau, 2012, págs. 127 e 228.

como referido no parágrafo anterior, está directamente relacionada a gravidade do vício de que enferma um determinado acto<sup>207</sup>.

O raciocínio deste autor encontra um perfeito enquadramento na lei moçambicana, mais precisamente, a Lei n° 7/2014 de 28 de Fevereiro, que regula os procedimentos atinentes ao processo administrativo contencioso. Com efeito, dispõe no artigo 35, sobre os actos nulos e anuláveis, atendendo o disposto no artigo 34 da mesma lei e considera que “são nulos e de nenhum efeito, podendo a qualquer tempo e por qualquer interessado ser invocada a sua nulidade, os actos recorriéis quando estes envolvam usurpação de poder, incompetência, violação da lei ou falta de fundamentação (de facto ou de direito) do acto administrativo e a falta de quaisquer elementos essenciais deste”.

Noutros termos, o acto nulo já nasce infestado de um vício insanável. É um acto juridicamente inexistente, não obstante ostente aparência de manifestação regular de vontade da Administração Pública; razão pela qual, não pode produzir qualquer efeito jurídico na esfera daquele a favor ou contra quem se pratica. Este é, igualmente, o factor que faz com que a nulidade destes actos possa ser invocada a todo o momento ou a todo o tempo e por qualquer interessado.

No que respeita aos actos anuláveis, o artigo 35 da lei supra indicada anota, no seu n° 2 que, assim são considerados os actos que envolvam o vício de forma ou desvio de poder. Não sendo estes abrangidos pelo regime de invocação de nulidade, mas de anulabilidade, estando sujeito à verificação de um prazo legal que na lei em referência e nos termos dos números 2 e 3 do artigo 37 pode ser de 90, salvo se os casos de indeferimento tácito em que o prazo é de trezentos sessenta e cinco dias. Este último prazo é igualmente aplicável quando o recorrente seja o Ministério Público.

Transcorridos os prazos legais sem que se tenha reclamado, independentemente de se tratar do lesado (particular) ou do Ministério Público, o acto administrativo anulável consolida-se no tempo e não tendo sido revogado, esse torna-se eficaz e gera todos efeitos legais, sanando-se, por si, através do tempo, a irregularidade de que enfermava. Neste sentido, deve compreender-se que, nos vícios que dão lugar a anulabilidade, a observância do prazo é determinante para a recuperação e ou reposição da legalidade.

---

<sup>207</sup> Idem.

## **CAPÍTULO VI**

### **O REGIME JURÍDICO DOS DEVERES E RESPONSABILIZAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS E AGENTES DO ESTADO**

O funcionalismo público enquanto uma dinâmica organizacional é garantido por indivíduos que no quadro da legislação moçambicana tomam as designações de funcionários e agentes do Estado; servidores públicos a quem lhes é encarregue a função de representação da Administração Pública, materializando as suas atribuições. É a eles que cabe a aplicação das normas administrativas no quadro da satisfação das necessidades colectivas e implementam as decisões do Governo do dia.

No sentido mais restrito e para efeitos da presente tese, é aos funcionários e agentes do Estado que cabe, em primeira e última instância a preparação, a manifestação e a materialização da vontade da Administração Pública; é a estes servidores que fica ao cargo, o normal funcionamento desta entidade, enquanto uma organização.

Na sua actuação, os funcionários e agentes do Estado não actuam em nome próprio; eles actuam em nome da Administração Pública, de tal sorte que, os actos por si praticados são assumidos, não como sendo destes, mas da entidade a que os mesmos representam. Daí que, tais actos devem ser praticados com muita responsabilidade, zelo e com estrita observância à Constituição e às leis que regulam a organização e funcionamento da Administração Pública e focados exclusivamente à satisfação das necessidades colectivas na base do respeito dos direitos fundamentais e necessidades legítimas dos particulares.

Com efeito, no presente capítulo, abordam-se, por um lado, aspectos relacionados com o desvendar do que se possa considerar função pública, da descrição dos seus sujeitos, mormente, os funcionários e agentes do Estado, diferenciando-os na sua essência e em vários domínios para melhor enquadramento e percepção bem como a responsabilidade destes estabelecidos em lei em forma de deveres no quadro da prestação da sua actividade.

Com efeito, tendo em conta que a actuação da Administração Pública encontra-se encarregue aos funcionários e agentes do Estado que a ela representam resultando a sua inacção, inércia e ou letargia põem em causa a realização dos fins daquela enquanto uma organização e,

em muitos casos, tal atitude consubstancia uma violação no cumprimento de deveres profissionais e prejuízos quer do particular, bem assim, da própria organização. É por isso, que quanto aos prejuízos causados aos particulares, dispõe-se no n.º 2 do artigo 58 da Constituição da República que, “o Estado é responsável pelos danos causados por actos ilegais dos seus agentes, no exercício das suas funções, ...” aspecto que preenche, o entendimento vertido no presente capítulo.

A violabilidade, entre outras é uma das características gerais da norma, no sentido geral e decorre do exercício subjectivo de escolhas individuais dos sujeitos no quadro das liberdades que lhe assistem. É assim que o cumprimento dos deveres organizacionais (dos funcionários e agentes do Estado), ainda que sejam de natureza obrigatória, estes são susceptíveis de serem violados por aqueles a quem cabe observar.

É nesse quadro que, no presente capítulo, abordam-se também, as questões da responsabilidade da Administração Pública, mas sobretudo, a responsabilização daqueles a quem cabe, em nome dela garantir o cumprimento das suas responsabilidades organizacionais, bem assim, o arranjo jurídico-legal moçambicano estabelecido para lidar com as questões de falta de cumprimento do dever que se reportam como representando o desvio de padrão comportamental exigível na organização que se chama Administração Pública.

## **6.1. ASPECTOS GERAIS SOBRE A FUNÇÃO PÚBLICA**

A Função Pública – é caracterizada ou composta por um conjunto de infinitas atribuições cuja materialização passa pela alocação ou afectação de pessoas (físicas) que dêem corpo e as concretizem<sup>208</sup>. O autor indica, na sua obra intitulada “Direito da Função Pública, que,

“o Estado define um conjunto de atribuições e acções diversas com o fim último de responder as demais e contínuas necessidades colectivas. Com efeito, elas (as atribuições) não se materializam por si só, carecem de “pernas para andar”, daí a necessidade de se encontrar indivíduos que, em

---

<sup>208</sup> IMPISSA, I. *Manual Prático do Direito da Função Pública - A relação entre o Estado e seus agentes*, pág. 13.

nome do Estado, as tornarão concretas”, no caso, os funcionários e agentes do Estado.

A função pública, corresponde assim, a um substrato intangível que pode apenas, ser exercido por pessoas alocadas ou afectas pelo Estado, ao seu serviço<sup>209</sup>.

No entender do autor em referência, trata-se de função “pública” não apenas pelo universo de beneficiários dela, mas também porque decorre do altruísmo e desinteresse tanto do Estado como da pessoa que em seu nome a presta, no sentido de que, não se pretende com a sua materialização, a obtenção de quaisquer ganhos particulares ou lucros directos por tal prestação. A natureza pública da “função pública” faz parte do ser e da essência do ser do Estado; e, persegue objectivos fundamentais<sup>210</sup> e finalidades completamente diferentes a qualquer outra entidade.

Portanto, afastam-se da função pública as atribuições, acções programadas e realizadas por diversas pessoas para um determinado grupo qualificado e ou limitado com o fim último e ou único de gerar lucros para quem a presta ou em favor da pessoa ou entidade a quem o prestador representa. Estas passam, então, para a esfera particular ou privada, não sendo, com efeito, matéria objecto de abordagem do presente manual.

O Direito da Função Pública”, não dispõe, ainda, uma definição clássica, consensual ou definitiva. No entanto, pode entender-se como sendo um conjunto de normas que regem a relação laboral entre o Estado enquanto entidade empregadora e seus funcionários e agentes” tais normas aplicam-se desde o início até o fim da relação laboral, abrangendo as diferentes fases, desde o ingresso, sua desvinculação e pós desvinculação ou, previdência social<sup>211</sup>.

Num outro desenvolvimento, o autor considera, detalhando que o Direito da Função Pública é o conjunto de preceitos que determinam as formas de início da relação laboral entre o

---

<sup>209</sup> Idem.

<sup>210</sup> Artigo 11. O Estado moçambicano tem como objectivos fundamentais: a) a defesa da independência e da soberania; b) a consolidação da unidade nacional; c) a edificação de uma sociedade de justiça social e a criação do bem-estar material, espiritual e de qualidade de vida dos cidadãos; d) a promoção do desenvolvimento equilibrado, económico, social e regional do país; e) a defesa e a promoção dos direitos humanos e da igualdade dos cidadãos perante a lei; f) o reforço da democracia, da liberdade, da estabilidade social e da harmonia social e individual; g) a promoção de uma sociedade de pluralismo, tolerância e cultura de paz; h) o desenvolvimento da economia e o progresso da ciência e da técnica; i) a afirmação da identidade moçambicana, das suas tradições e demais valores sócio- culturais; j) o estabelecimento e desenvolvimento de relações de amizade e cooperação com outros povos e Estados.

<sup>211</sup> IMPISSA, Impissa, *Manual Prático do Direito da Função Pública*, pág. 14.

sujeito físico (indivíduo) e o Estado, o desenvolvimento da relação, os seus contornos, até a sua cessação, incluindo as sanções aplicáveis em caso de incumprimento dos deveres das partes e o respectivo tratamento do indivíduo pós vínculo e pós vida. Esta última parte, entretanto, tem estado em processo de reformas no sentido de ser tratado como instituto diferenciado pois, considera-se que nesta fase os sujeitos físicos já não se encontram vinculadas ao Estado; é um progresso completamente defensável.

Abordando sobre os sujeitos da relação jurídica no quadro do exercício da função pública, Impissa indica que o Direito da Função Pública enquanto esfera pública de relacionamento laboral onde se criam e operam dinâmicas, deveres e direitos mútuos, tem como sujeitos, por um lado, o Estado, enquanto entidade empregadora e por outro lado, seus agentes, enquanto empregados e subordinados daquele.

No quadro do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (EGFAE)<sup>212</sup>, os agentes públicos são distintos tendo em conta diversos factores como seguidamente se procura apresentar.

De acordo com Filho (2014), todo e qualquer indivíduo que na base de qualquer título, se encontre a prestar actividades do ou em nome do Estado pode considerar-se agente do Estado ou agente público - *lactu sensu*. Com efeito, o agente público pode realizar uma actividade remunerada ou gratuita, definitiva ou transitória, bem assim, pode ser de natureza política ou jurídica. No sentido estrito, é o indivíduo que de forma livre, gozando das suas faculdades e liberdades individuais, se dispõe ao serviço do Estado, para prestar actividades em seu nome tendo como contrapartida uma remuneração periódica, enquanto durar a relação - *strictu sensu*<sup>213</sup>.

Note-se que, para a validade da definição anterior, o indivíduo que esteja a realizar actividades do Estado, deve, em princípio estar devidamente reconhecido por esse mesmo e ostentar tal qualidade, representando-o. Nesta qualidade, os actos praticados pelos agentes do Estado se confundem com os próprio Estado, aliás, são actos do próprio Estado pois este não pode existir nem actuar sem que seja por via de uma pessoa física que lhe faça as vezes; esta é uma característica peculiar da relação jurídico-laboral pública<sup>214</sup>. ... como se sabe, o Estado só se

---

<sup>212</sup> EGFAE, aprovado pela Lei nº 10/20117, de 1 de Agosto.

<sup>213</sup> IMPISSA, I. *Manual Prático do Direito da Função Pública*, pág. 18.

<sup>214</sup> O normal de uma relação laboral é que, entre o empregador e empregado há uma clara distinção e cada um conserva a sua identidade e individualidade. Ou seja, o empregador é um sujeito físico, com integridade própria e

faz presente através das pessoas físicas que em seu nome manifestam determinada vontade, e é por isso que essa manifestação volitiva acaba por ser imputada ao próprio Estado<sup>215</sup>.

A classificação ou categorização de agentes públicos integra os agentes políticos, agentes particulares colaboradores e servidores públicos<sup>216</sup>. Para este autor são Agentes Políticos aquele aos quais incumbe a execução das directrizes estabelecidas pelo poder público, assumindo estes, a tarefa de definir os destinos do Estado através da criação de estratégias, de políticas que conduzam ao Estado para o alcance dos seus fins. Estes agentes, assumem funções de direcção e orientação consagradas na constituição, sendo que, o seu provimento ocorre por meio de eleição e execução do mesmo por meio de mandatos electivos por se configurar com realidades de estados democráticos. O autor elenca um conjunto de funções que se enquadram nesta categoria e a título exemplificativo integra o Presidente, aos membros do parlamento e noutras realidades, membros do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, cintando, Filho, neste caso do poder judiciário, Helly Lopes Meirelles.

Agentes Particulares Colaboradores são aqueles que, sendo e estando dedicados a execução de actividades de carácter particular, por via de um vínculo específico com o Estado passam a executar funções qualificadas como sendo públicas; não percebem remunerações em concreto mas recebem, compensação em benefícios colaterais. Nesta categoria encontram-se elencados entre outros, jurados, pessoas convocadas para serviços eleitorais, comissários de menores voluntários, etc.

---

com direitos pessoais, assim como o empregado o é, também. Contudo, isto verifica-se apenas numa relação jurídico-laboral privada em que a entidade empregadora e o empregado mantêm a sua forma original intacta. Para os casos da relação jurídico-laboral pública, a situação de existência de dois sujeitos diferentes ocorre antes do início da relação laboral. Com o início da relação, o empregado veste-se da capa e dos poderes do empregador e torna-se nele mesmo, o empregador, ou seja, o empregado, já não pode identificar o seu empregador porque ele mesmo encarnou-se naquele e presta o seu trabalho representando-o nas suas relações com terceiros. No dia-a-dia, os diferentes empregados do Estado, podem ostentar diferentes postos e cargos dentro da máquina patronal e podem ser ciclicamente substituídos. Ora, o indivíduo que inicia sua actividade num posto básico ou elementar, pode muito bem e com o decurso do tempo, assumir novas posições, mas sempre em representação do Estado e, o que se verifica é que os diferentes empregados estão encarregues a diferentes acções, incluindo de coordenação de outros representantes do Estado. Este, é o poder de transformação que ocorre na relação jurídico-laboral pública em que dois contratantes, após o início da relação, se podem identificar apenas num único; o empregado que se transforma ao mesmo tempo na entidade que lhe empregou. IMPISSA, Inocêncio. *Direito da Função Pública. A relação entre o Estado e os seus agentes*. 2016.

<sup>215</sup> FILHO, J. S. C. *Manual de Direito Administrativo*. Revista, Ampliada e Actualizada até 31-12-2014. 28ª Edição. Editora Atlas, SA. São Paulo. 2015, pág. 610.

<sup>216</sup> Idem.

Para a terceira categoria, a de Servidores Públicos é a que, segundo este autor, comporta maior número de integrantes entre os agentes públicos e por conta disso, tendo em conta a sua proporcionalidade, realizam inúmeras funções da função administrativa do Estado e correspondem ao maior leque de actividades de todo o Estado. Integram esta categoria, os servidores que prestam sua actividade na administração directa do Estado, nas autarquias e nas fundações públicas autárquicas, sob qualquer regime funcional.

Na realidade moçambicana a figura de agente do Estado ou agente público, no sentido restrito, encerra duas modalidades, nomeadamente, (i) - *a de funcionário público* e (ii) - *a de agente do Estado*, sendo esta que encontra algum privilégio na abordagem seguidamente feita por se tratar de uma realidade mais contextualizada na qual se pretende introduzir mudanças, sendo esse, o caso.

Embora estas duas modalidades impliquem a existência de um vínculo jurídico-laboral entre o Estado e os indivíduos, entre elas há, diferenças assinaláveis no que se refere: (i) - *aos requisitos exigíveis para admissão*, (ii) - *Forma de provimento de vagas e duração da relação de trabalho*<sup>217</sup>, como abaixo se descreve:

#### **(i). Requisitos exigíveis para admissão**

Requisitos exigíveis para admissão constituem o primeiro critério da diferenciação dos funcionários públicos e agentes do Estado, propriamente ditos. Com efeito, para o acesso e início de uma relação jurídico-laboral quer pública os candidatos à ocupação de postos ou vagas estão sujeitos a observância de vários procedimentos. Entretanto, para a verificação dos vários procedimentos, os candidatos devem perfazer e apresentar um conjunto de requisitos exigíveis pela entidade patronal. No caso de Moçambique, relativamente a relação jurídico-laboral com o Estado, os candidatos devem apresentar os requisitos abaixo arrolados:

---

<sup>217</sup> IMPISSA, Inocêncio. *Direito da Função Pública. A relação entre o Estado e os seus agentes*. págs. 19 a 27.

a) Para o caso de Funcionário Público:

São ou podem ser funcionários públicos cidadãos (nacionais) nomeados para lugares do quadro de pessoal e que exercem actividades nos órgãos centrais e locais do Estado; incluem-se, nesta categoria, cidadãos que integrando o quadro de pessoal e, não estando a prestar a sua actividade em território nacional, se encontrem no exterior, como é o caso dos que se encontram afectos aos consulados ou embaixadas que pertençam ao Estado e que se regem pela legislação interna.

Não se enquadram na presente definição, cidadãos que por qualquer forma e título, prestam a sua actividade do Estado sem que pertençam ao quadro de pessoal. Emerge daqui, uma condição de base para que os indivíduos se possam considerar nessa condição, o Quadro de Pessoal.

O Quadro de Pessoal<sup>218</sup> é considerado um instrumento de planificação e apoio às instituições através do qual se planifica a quantidade e qualidade de recursos humanos necessários para o Estado dar prosseguimento as atribuições que lhe cabem. É um instrumento concebido tendo em conta a disponibilidade financeira e preparo de condições objectivas para acomodação de cidadãos, para um período indeterminado, inicialmente, 30 a 35 anos de idade, período regular que se estabelece para o desenvolvimento de uma relação jurídico-laboral entre os indivíduos e o Estado, na qualidade de funcionário público. Portanto, a existência de um quadro de pessoal configura uma condição sem a qual, não se pode admitir pessoal na qualidade de funcionário público.

Nos termos do artigo 13 do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, são requisitos para ocupação de lugares do quadro de pessoal do Estado, os seguintes:

- a) Ter nacionalidade moçambicana; ter idade não inferior a 18 anos, factos por comprovar mediante apresentação de certidão de registo de nascimento ou fotocópia de bilhete de identidade;

---

<sup>218</sup> Quadro de pessoal - é o instrumento através do qual o Estado prevê as suas necessidades em relação a quantidade e qualidade de pessoas que necessita para a realização cabal das suas actividades. É um instrumento, em princípio, dinâmico dado a previsibilidade do fim das relações de trabalho que ele contrai permitindo-lhe operar substituições e reposições quando necessário.

b) Gozar de sanidade mental e capacidade física para o desempenho de funções para as quais concorre na Administração Pública comprovadas por certificado médico;

c) Não ter sido aposentado ou reformado da Administração Pública e estar registado como contribuinte, ostentando, para o último caso, o respectivo Número Único de Identificação Tributária, NUIT que se comprova através de uma declaração correspondente;

d) Ter situação militar regularizada e habilitações literárias mínimas do segundo grau de nível primário do Sistema Nacional de Educação ou equivalente, ou habilitações especificadamente exigidas no respectivo qualificador. Estes factos deverão ser comprovados pelas declarações respectivas das exigências feitas.

Ora, é preciso que fique claro que, trata-se de requisitos gerais de admissão, o que significa que, em função da natureza, actividade e complexidade das funções a serem exercidas, os requisitos exigíveis poderão ser publicamente anunciados nos instrumentos de publicitação durante o anúncio de vagas para recrutamento e admissão de pessoal.

Diga-se, ainda que, não obstante os requisitos estipulados como genéricos, o Governo pode definir (no uso de suas competências e poderes administrativos) outras regras de admissão ou, ainda, admitir, reservada e excepcionalmente funcionários públicos, como decorre nos números 2 e 3 do artigo 35<sup>219</sup> do EGFAE ou ainda, mantê-los no activo por mais tempo, como se alcança do disposto do n.º 2 do artigo 154<sup>220</sup> do mesmo instrumento legal.

Anote-se que no quadro da revisão da Lei n.º 14/2009 de 17 de Março pela Lei n.º 10/2017 de 1 de Agosto, Lei que aprova o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, o legislador entendeu suprimir alguns requisitos de admissibilidade, como sejam, *(i). a fixação de limite de idade para ingresso na Administração Pública moçambicana; (ii). o facto de o candidato nunca ter sido expulso da Administração Pública, por qualquer motivo que fosse e, (iii)*

---

<sup>219</sup> Artigo 35 (Ingresso): (1)... (2). Excepcionalmente, havendo ponderosas razões de interesse público, pode ser dispensado o concurso de ingresso em determinadas carreiras profissionais correspondentes a áreas vitais, ou quando seja manifesto que o número de candidatos disponível é inferior às necessidades do quadro de pessoal. (3) Compete ao Conselho de Ministros definir as carreiras profissionais referidas no número anterior e definir o procedimento de ingresso com dispensa de concurso.

<sup>220</sup> Artigo 154 (Limite de idade): (1) ... (2). O limite de idade pode ser prorrogado anualmente até ao limite máximo de cinco anos, por interesse do serviço, anuência do funcionário e parecer favorável da Junta Nacional de Saúde e mediante anotação anual da prorrogação pelo tribunal administrativo competente.

*de nunca ter sido condenado a pena de prisão maior por crime contra segurança do Estado e outros de natureza, particularmente graves. Esta medida estendeu-se para supressão da impossibilidade de reingresso à Administração Pública de funcionários que se tivessem exonerado quer por iniciativa, quer própria, quer, do Estado.*

O entendimento do legislador, que é também da Constituição da República, é que, a ninguém sê-lhe pode coarctar o direito ao trabalho e a sua liberdade de escolha do tipo de trabalho, desde que a sua opção não corresponda ao cometimento de crime ou de práticas ilegais. Defendeu-se a posição de que aquelas exigências suprimidas, condicionavam o exercício de tal liberdade constitucional disposta no artigo 84 CRM e restringia o alcance dado por essa mesma disposição.

De outro lado, o primado da hierarquia das leis ensina que as normas de nível inferior jamais devem contrariar, condicionar ou limitar a observância das de nível superior, sobre pena da sua ineficácia por serem ilegais ou, no caso das ora, suprimidas, inconstitucionais. Sendo assim, embora esta análise tenha sido feita em sede do processo de revisão e apenas nessa altura, apresentados os referidos fundamentos, as disposições foram literalmente afastadas por ostentarem carácter nocivo ao sistema jurídico moçambicano.

b) Para o caso de Agente do Estado:

São ou podem ser agentes do Estado (*strictu sensu*) indivíduos contratados ou designados nos termos da lei ou por um título que não seja o de funcionário público, para o desempenho de certas funções na Administração Pública.

Diferentemente da qualidade de funcionário público, para se ser agente, não se estabelece como condição o quadro de pessoal mas outros aspectos mais específicos, como a seguir se faz referência.

Para o caso dos agentes do Estado, os mesmos requisitos poderão ser aplicados, resguardando-se todas as prerrogativa de que o Estado goza no uso das suas competências e poderes, como foi referido. Entretanto, para o caso deste estrato de agentes públicos, podem ser dispensados determinados requisitos, como sejam, o da idade e o da situação militar e o da

nacionalidade, contanto que, não sejam menores e se comprove o seu bom estado de saúde, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 21<sup>221</sup> do EGFAE.

## **(ii) - Forma de provimento de vagas e duração da relação de trabalho**

O segundo critério de distinção de funcionários públicos e agentes do Estado é a forma de provimento para ocupação de vagas que começa por observar-se, desde logo, com o nível de complexidade e de fases por serem observadas, como abaixo se dispõe.

### **a) Para o caso dos *funcionários públicos*,**

O processo inicia com aprovação do Quadro de Pessoal pelo próprio Estado seguido do lançamento de anúncio de concurso público (usando os meios de comunicação considerados amplos) para admissão de funcionários, indicando o número e categorias de vagas existentes e as qualificações e requisitos exigidos para cada vaga. Nessa publicação são fixadas, adicionalmente, informações sobre os locais para onde devem ser encaminhadas as candidaturas e os respectivos prazos de validade.

Em função dos níveis e/ou categorias necessárias, são determinadas as modalidades de avaliação e apuramento. Em todos os casos, os candidatos submetem-se à um conjunto de procedimentos legalmente estabelecidos, que passam pela inscrição a um concurso público e realização de várias provas de avaliação. Estas etapas compreendem, entre outras, as de selecção, apuramento, publicação de resultado e admissão.

Terminados todas as etapas e verificados os procedimentos necessários, para a efectivação da admissão e início de funções, os processos são submetidos ao Tribunal Administrativo (TA) para a verificação da conformidade dos processos e procedimentos observados, tendo em conta as exigências da lei.

---

<sup>221</sup> Artigo 21 (Contratos): 1. Os órgãos e instituições do Estado podem celebrar contratos por tempo determinado, com regime próprio e com dispensa dos requisitos das alíneas e) e f) do artigo 13 do EGFAE, especificamente, alínea e). não ter sido aposentado ou reformado; alínea f). situação militar regularizada.

No caso de conformidade dos processos com a lei, o TA concede “Visto”, significando que foram observados os comandos legais de forma escrupulosa, podendo, dar-se, com efeito, o início a relação jurídico-laboral<sup>222</sup>. Por conseguinte, a atribuição do Visto do TA pressupõe a conformidade dos requisitos exigidos por lei e observância de procedimentos exigidos. É um procedimento crucial sem o qual, nenhuma relação desta natureza pode considerar-se formal.

Entretanto, no caso de inconformidade dos processos de recrutamento de pessoal e o não preenchimento de requisitos exigíveis por lei, o visto do TA é negado e por consequência, a pretensa relação laboral, não poderá dar o seu início, culminando ou com a rectificação do processo ou ainda, com a sua simples anulação. Entretanto, no caso de início ou desenvolvimento de uma relação jurídico-laboral irregular com o Estado degenera em consequências quer na esfera jurídica do indivíduo<sup>223</sup>, embora em última instância não caiba a si a responsabilidade na fiscalização da conformidade dos processos<sup>224</sup>; as consequências recaem, igualmente, aos serviços que derem sequência ao início irregular do vínculo<sup>225</sup>, daí que, não se aconselha que este inicie uma relação laboral desta natureza porquanto não se lhe oferece nenhuma garantia para além dos efeitos negativos que poderão verificar-se na sua esfera particular.

Todo este emaranhado procedimental culmina com a efectivação do acto designado nomeação que pode ser provisória ou definitiva.

A nomeação provisória decorre da concretização dos procedimentos do concurso público e da verificação da sua conformidade com a lei e tem a duração de dois anos. Durante este período o indivíduo encontra-se numa fase de avaliação e observação permanente. A sua permanência no Estado está condicionada ao seu bom desempenho, no caso contrario, o Estado não é obrigado a aceitar tal relação laboral, podendo, simplesmente resigná-la, sem poder

---

<sup>222</sup> EGFAE – Artigo 55 (Nomeação): 1. A nomeação para o quadro de pessoal do aparelho do Estado confere a qualidade de funcionário. 2. A nomeação produz efeitos a partir da data do visto do Tribunal Administrativo competente. 3. ...

<sup>223</sup> EGFAE – Artigo 18 (Vínculo laboral irregular): 1. Sempre que se constate situação de exercício de actividades sem visto do Tribunal Administrativo, o órgão competente deve imediatamente determinar a interrupção de actividades e da remuneração do agente que se encontre nesta situação. 4. O funcionário

<sup>224</sup> EGFAE – Artigo 18 (Vínculo laboral irregular): 4. O funcionário ou agente irregular que tenha exercido de boa-fé e com conhecimento e sem oposição do superior hierárquico, tem direito à remuneração pelo tempo do serviço prestado.

<sup>225</sup> EGFAE – Artigo 18 (Vínculo laboral irregular): 2. A aquisição da qualidade de agente de Estado sem visto do tribunal administrativo competente é imputável aos serviços competentes da Administração Pública, quando o agente irregular esteja de boa-fé. 3. A Administração Pública responde solidariamente pelos prejuízos causados ao agente irregular de boa-fé, sem prejuízo do direito de regresso contra o funcionário ou agente que, por acção ou omissão, tenha dado lugar ao início irregular de actividades.

prolongar e sem necessidade de se levantar qualquer processo disciplinar atinente ao afastamento do funcionário com nomeação provisória<sup>226</sup>.

Portanto, o indivíduo admitido para ocupar vagas abertas e ainda na condição de nomeação provisória e durante os dois primeiros anos tenha sido avaliado com a categoria abaixo de regular, pode não ver consolidada sua condição, para nomeação definitiva, negando-se-lhe, a condição de funcionário público; o Estado, afasta-o sem direito a qualquer indemnização.

Transcorridos dois anos, no caso de bom desempenho por parte do candidato seleccionado, conquista a nomeação definitiva, o que significa aceitação de candidatura por parte do Estado. Daí, a relação pode prolongar-se indeterminadamente, contando-se os dois anos provisórios para efeitos de antiguidade<sup>227</sup>.

Os indivíduos providos através da nomeação são os chamados ou considerados funcionários públicos não pertencendo a este grupo os outros que não tiverem sido assim providos.

Entretanto, durante a fase da nomeação provisória as partes (o Estado e o indivíduo) gozam do direito de romper a relação sem que isso signifique ou necessite de qualquer procedimento disciplinar para concretização da pretensão, para o efeito, basta a manifestação expressa em contrário, devendo esta intenção estar devidamente reduzida a escrito e fundamentada.

Note-se que os indivíduos apurados irão ocupar vagas previstas e criadas pelo Estado no quadro de pessoal antecipadamente aprovado. A não admissão, abre, como parece ser o mais indicado, espaço para a admissão de outros candidatos, em princípio para ocupar o mesmo lugar. Para se levar a cabo o procedimento de substituição, o Estado deve recorrer aos resultados do anterior concurso público para admissão do pessoal, no caso de aquele estar, ainda, dentro da validade, que é de três anos, nos termos da lei, desde a realização do apuramento de resultado e

---

<sup>226</sup> EGFAE – Artigo 15 (Nomeação): 3. A nomeação para o ingresso é provisória e tem carácter probatório, durante os dois primeiros anos de exercício de funções. 4. Completado o tempo previsto no número 3, a nomeação converte-se automaticamente em definitiva, salvo se ao longo dos primeiros dois anos houver manifestação em contrário ou obtenção de avaliação de desempenho de classificação inferior a regular.

<sup>227</sup> EGFAE – Artigo 15 (Nomeação): 4. Completado o tempo previsto no número 3, a nomeação converte-se automaticamente em definitiva, salvo se ao longo dos primeiros dois anos houver manifestação em contrário ou obtenção de avaliação de desempenho de classificação inferior a regular. 7. A nomeação para o quadro de pessoal do aparelho do Estado é por tempo indeterminado.

sua respectiva publicação ou então, abrir um novo concurso que deverá observar todos os procedimentos legais exigidos.

b) Para o caso dos *Agente do Estado*

Para o caso de agentes do Estado a par do funcionário público, o Estado pode servir-se de outros indivíduos com capacidades específicas ou pela necessidade, quando falte determinada previsão nos seus instrumentos de planificação de pessoal e precise de serviços específicos cuja previsão considera que em pouco tempo poderá ser necessário para o desenvolvimento da mesma. É um mecanismo excepcional introduzido tendo em conta a necessidade de viabilização e resolução de problemas ou situações específicas e para determinadas entidades, pelo que nem todas as entidades da Administração Pública podem contratar.

Nos termos do dispostos no número 2 do artigo 12 do EGFAE, conjugado o artigo 6 do seu Regulamento podem celebrar contratos a Presidência da República, a Assembleia da República, o Gabinete do Primeiro-Ministro bem assim, para as carreiras de professores e profissionais de saúde e, extensionistas agrários. Significando que, para além destes, nenhum sector e nenhuma outra especialidade está autorizada a ingressar no Estado ou Administração Pública por esta via.

Nestes casos, ao invés de o Estado fazer uma previsão nos seus quadros de pessoal que prevêem a permanência de indivíduos entre 30 a 35 anos em exercício, prevendo o seu respectivo impacto orçamental, o Estado pode admitir, indivíduos para levarem a cabo acções pontuais, que não durem longamente. Portanto, a figura de agente é admitida de forma extraordinária ou excepcional na Administração Pública moçambicana.

Para viabilizar a entrada de agentes do Estado, o Estado recorre à figura de contrato cujo período de vigência não pode ultrapassar o período de cinco anos. Com efeito, nos casos de extrema necessidade e mantendo-se as situações que lhe deram lugar, estes podem estender-se por iguais e sucessíveis períodos, ou seja, por mais um ano, totalizando dez, o máximo admissível à luz do EGFAE<sup>228</sup>.

---

<sup>228</sup> EGFAE – Artigo 12 (Pessoal de Carreira): 2. Excepcionalmente, as actividades profissionais referidas no número um do presente artigo podem ser exercidas por pessoal provido em regime de contrato. 3. Os contratos referidos no

Portanto, a relação laboral dos indivíduos com o Estado ocorre com base em contrato de trabalho e estão, igualmente condicionados à obtenção do Visto do Tribunal Administrativo. Nos termos do EGFAE, os servidores providos nestes termos designam-se agentes públicos e não funcionários públicos. A condição de agente público dispensa de determinados requisitos e vários procedimentos e em virtude disso, os seus deveres e direitos são os gerais, sendo que os especiais limitam-se ao cumprimento do seu contrato, em princípio, relativamente reduzidos se comparados aos deveres e direitos dos funcionários Públicos.

Na análise comparativa da condição entre o funcionário e agente do Estado sob ponto de vista de duração da relação de trabalho, a situação do funcionário é muito mais estável até porque, nos termos do n° 4 do artigo 6 do Regulamento do EGFAE, os contratos celebrados nos termos acima abordados não conferem aos agentes a qualidade de funcionários do Estado<sup>229</sup>.

## **6.2. DEVERES DOS FUNCIONÁRIOS E AGENTES PÚBLICOS**

O exercício de funções públicas ocorre sob a estrita observância de normas da Administração Pública que entre outros, estabelecem, por um lado, as normas referentes a sua organização e funcionamento dos serviços, por outro, a formação da vontade da administração pública e mais ainda, estabelecem os deveres e direitos dos funcionários e agentes do estado, entre outras.

Na realidade moçambicana, tendo em conta a temática abordada na presente tese e em particular no presente capítulo, releva abordar os deveres dos funcionários e agentes do Estado, tendo em linha de conta que é na base de observância destes que se podem gozar os vários direitos que lhes assistem nessa qualidade e, a sua responsabilização em casos de violação de deveres e ou criação de prejuízos de diversa ordem à Administração Pública. Com efeito, na base da legislação moçambicana, mormente, do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, aprovado pela Lei n° 10/2017 de 1 de Agosto, são aqui seleccionados e aflorados parte da longa lista dos deveres estabelecidos, como também, adiante, aborda-se a forma como se encontra

---

número 2 do presente artigo são celebrados por tempo determinado, com duração não superior a cinco anos renováveis.

<sup>229</sup> IMPISSA, Inocêncio. *Direito da Função Pública. A relação entre o Estado e os seus agentes*. págs. 25 e 26.

tratado o regime disciplinar para responsabilização de funcionários e agentes que se encontrem em contramão com o disposto nas normas da Administração Pública.

### **6.2.1. Deveres gerais dos funcionários e agentes do Estado**

Os deveres gerais dos funcionários e agentes do Estado são aplicáveis a todo e qualquer agente público, independentemente da sua condição, esteja o funcionário em regime geral ou regime especial de actividade. Todos ou parte destes deveres serão, igualmente observados por qualquer cidadão, não no decurso de uma eventual relação de trabalho com o Estado mas, porque a sua generalidade, pode estender-se a todos, nomeadamente: (i). *Respeitar a Constituição e demais leis e órgãos do poder do Estado;* (ii). *Participar activamente no desenvolvimento, consolidação e defesa do Estado de direito e no engrandecimento da pátria;* (iii). *Assumir disciplina para prestigiar a função em que cada um se encontra investido e para o fortalecimento da unidade nacional;* (iv). *Promover a confiança do cidadão na Administração Pública, na sua justiça, na legalidade e na imparcialidade, cujo alcance pode compreender nos termos abaixo dispostos.*

#### ***(i) Respeitar a Constituição e demais leis e órgãos do poder do Estado***

Este dever é observado por todos os cidadãos independentemente de estarem ou não a observar uma relação de trabalho para com o Estado. No fundo da questão, este dever decorre da natureza de o Estado moçambicano ser um Estado de direito cujo funcionamento é sempre baseado na Lei. Um Estado de Direito é um Estado em que as leis são supremas e estas encontram-se acima de todos e de qualquer, cabendo a todos a sua escrupulosa observância.

Sendo os funcionários e agentes do Estado cidadãos que, acima de tudo representam o Estado, tem obrigações acrescidas na observância do dever do respeito à Lei mãe, a Constituição e as leis, em toda a sua extensão.

Do outro lado, os funcionários e agentes do Estado devem respeitar os órgãos do poder do Estado pois para além de estes órgãos representarem o Estado na sua mais alta hierarquia, emanam decisões cujo cumprimento se configuram de obrigatoriedade para a generalidade dos agentes do Estado.

***(ii) Participar activamente no desenvolvimento, consolidação e defesa do Estado de direito e no engrandecimento da pátria***

Como qualquer Estado, Moçambique aspira o desenvolvimento, engajando, por isso, vários e diversificados recursos para o alcance de tal desiderato. Sendo este um objectivo almejado pelo Estado, no seu todo, todos aqueles que prestam actividades em seu nome, encontram-se directamente comprometidas para o seu alcance.

O desenvolvimento almejado deve ser entendido, no seu mais lato sentido, integrando as mais diversificadas áreas de interesse, factores que vão contribuir para consolidação do Estado enquanto uma sociedade política organizada, por um lado e por outro, para defesa do Estado de direito, praticando o respeito das leis e obrigando a sua observância, enquanto um parâmetro de convivência entre os membros da sociedade moçambicana.

No final, a combinação entre a consolidação do Estado enquanto uma sociedade política organizada e a defesa do Estado de direito caracterizado pela observância estrita das leis e pelo seu permanente fortalecimento ao serviço dos cidadãos, pode alcançar-se o tão almejado desenvolvimento.

***(iii) Assumir disciplina para prestigiar a função em que cada um se encontra investido e para o fortalecimento da unidade nacional;***

Ser funcionário ou agente do Estado, representar e praticar actos, produzir e fornecer serviços em nome do Estado não é uma tarefa qualquer, e, não deve ser realizado por qualquer pessoa, a partir do momento que se toma a consciência de que, o Estado é a mais importante

instituição que pode existir em qualquer Estado do mundo. As suas responsabilidades para com a sua manutenção no tempo e no espaço; para com o seu permanente e progressivo desenvolvimento e das suas populações; e, com a permanente corrida para o alcance dos seus objectivos constitucionais enquanto Estado, colocam-no numa posição privilegiada de tal sorte que não pode ser equiparado a nenhuma outra instituição a nível interno.

Daí que, ao se ostentar a qualidade de funcionário ou agente do Estado é preciso ter em conta a grandeza e a magnitude da entidade em representação de qual se actua, se tomam decisões e se praticam actos. É necessário garantir que nenhum dos seus representantes, em circunstâncias nenhuma, belisque a sua imagem e a sua integridade, pautando que por uma postura de absoluta responsabilidade e imagem imaculada.

Dada a importância, sem igual, da instituição Estado pela sua vitalidade para existência do Estado enquanto uma sociedade politicamente organizada e com responsabilidades de administrar de forma racional o seu território, a sua população e o seu poder, é um enorme privilégio prestar com ele e ou em seu nome, qualquer actividade. É necessário, por isso prestigiar a função em que o indivíduo se encontra investido, bem assim, através dessa posição, exercê-la no sentido de garantir que a unidade nacional seja mantida e nunca seja posta em causa.

***(iv) Promover a confiança do cidadão na Administração Pública, na sua justiça, na legalidade e na imparcialidade.***

Sendo ao Estado a entidade a quem cabe o fornecimento dos mais básicos serviços públicos a todos os cidadãos, é necessário que os funcionários e agentes do Estado realizem sua actividade sem nunca por em causa a imagem do Estado, nem os seus serviços perante os cidadãos. É, por isso, que entre outros deveres destes, consta o de promover a confiança dos cidadãos para com as instituições do Estado bem assim, com os seus serviços de tal forma que o cidadão conte sempre com o Estado.

A observância deste dever implica entre outros aspectos, a actuação responsável e transparente dos funcionários e agentes do Estado, impondo-se-lhes o alto rigor e profissionalismo na realização das suas actividades mantendo permanente correcção e cortesia no

trato quotidiano com o público que serve. Implica, igualmente aplicar as regras do bem servir de modo a que o cidadão se interesse em voltar a interagir com as instituições do Estado sempre que sinta necessidade.

Bem servir implica entre outros aspectos, (i). responder a todas as solicitações dos cidadãos com prontidão e clareza ou encaminhar o cidadão para o funcionário ou agente que possa prestar tal apoio; (ii). atender o cidadão com cortesia, empatia e justiça dando prioridade e especial atenção a idosos, doentes, mulheres grávidas e pessoas com deficiência que exija tal atenção; (iii). prover de forma clara e correcta, o cidadão de informações e esclarecimentos que aquele solicite e que não constitua segredo, exceptuando aquelas informações que constitua matéria sigilosa, confidencial, restrita ou secreta, responsabilizando-se pelos prejuízos causados a terceiros e ao Estado pela prestação de informação incorrecta ou errada; e, (iv). Ser acessível, discreto e delicado em todas as relações com o cidadão<sup>230</sup>;

### **6.2.2. Deveres específicos dos funcionários e agentes do Estado**

Os deveres específicos dos funcionários e agentes do Estado têm, na sua maioria, há ver com a forma como cada um se deverá comportar durante o exercício da função pública, bem como, enquanto durar a relação jurídico-laboral com o Estado. No caso, podemos elencar os seguintes: (i.) *Dever de cumprir as leis, regulamentos, despachos e instruções superiores*; (ii). *O dever de exercer com inteligência, competência, zelo e abnegação as funções para que tiver sido indicado em qualquer lugar que lhe seja designado e prestar contas sobre a sua actuação*; (iii). *O dever de racionalizar o uso e zelar pela manutenção de bens do Estado que lhe forem confiados e conferi-los à finalidade para qual lhe for indicada*. (iv). *O dever de isenção, imparcialidade e transparência na sua actuação*; e (v). *O dever de manter sigilo sobre os assuntos de trabalho tanto durante como depois da relação jurídico-laboral com o Estado*. O alcance destes deveres são descritos em Impissa em conjugação com a interpretação das normas atinentes à matéria, como abaixo se dispõe:

---

<sup>230</sup> Resolução nº15/2018 de 21 de Maio, do Conselho de Ministros, que aprova o Código de Conduta dos Funcionários e Agentes do Estado.

***(i) O dever de cumprir as leis, regulamentos, despachos e instruções superiores.***

Significando que os funcionários e agentes do Estado encontram, em primeiro lugar, a lei, como, simultaneamente, fonte e limite da sua actuação devendo observá-la estritamente, sobre pena de ilegalidade. É, por conseguinte, nas leis onde constam os comandos sobre as condutas admissíveis.

Na observância deste dever, os funcionários e agentes do Estado devem observar, igualmente, as disposições constantes de regulamentos administrativos aprovados pelo Governo, cuja natureza é dispor a forma como determinadas leis serão implementadas no campo real, bem assim, regulam a forma de desdobramento das diferentes entidades públicas bem assim, dos funcionários públicos na actuação da Administração Pública, mormente, na criação e provisão de serviços para os cidadãos. Os regulamentos administrativos aprovados pelo Governo corporizam a maior franja de normas a serem observadas no exercício do poder executivo.

Ainda no quadro da observância deste dever, os funcionários têm, na hierarquia institucional em que estão enquadrados, dirigentes a quem cabe coordenar e dirigir o normal funcionamento da instituição articulando os diferentes recursos, entre os quais, humanos, financeiros, materiais, tecnológicos, entre outros, para garantir o alcance dos fins para que as instituições tenham sido criadas. A articulação dos diferentes recursos por parte de tais dirigentes inclui, igualmente, a emissão instruções quer orais, quer por despachos, orientando aos demais colaboradores, no caso, subalternos para a realização de diversas actividades.

***(ii) O dever de exercer com inteligência, competência, zelo e abnegação as funções para que tiver sido indicado em qualquer lugar que lhe seja designado e prestar contas sobre a sua actuação.***

Se para o Estado, o exercício com inteligência, competência, zelo e abnegação por parte dos funcionários e agentes do Estado é um direito, para estes, é um dever sobre o qual assenta a responsabilidade de o Estado realizar, progressivamente e com qualidade o seu fim.

Aliás, faz todo o sentido que o Estado, na qualidade de entidade patronal devesse ter em sua representação profissionais altamente competentes e que com muita qualidade desenvolvem a sua actividade, produzindo muito bons resultados. O contrário disso, consubstanciaria uma clara prestação desleal, demeritória, não sendo por isso, justo que o qualquer senhorio pague a alguém que com dever de lhe prestar com inteligência, com competência, com zelo e com abnegação, como se comprometera, decide fazer, exactamente o contrário ou, simplesmente, o inesperado, em prejuízo do patronato.

***(iii) O dever de racionalizar o uso e zelar pela manutenção de bens do Estado que lhe forem confiados e conferi-los à finalidade para qual lhe for indicada.***

Como acima, ficou assente, aquando da abordagem sobre os deveres do Estado, cabe a este, na qualidade de entidade patronal, a criação das condições de trabalho e no quadro da admissão de seus representantes, uma das responsabilidades que a estes cabe, é a de utilizar de forma racional os meios que lhe são colocados à sua disposição, significando, efectivamente, a alocação dos meios e dos bens disponibilizados para os fins para quais os mesmos são alocados e, na medida certa.

De um lado, o dever é de usar de forma racional conferindo-lhe a devida finalidade, e de outro, é o de zelar para que, enquanto os meios são utilizados, estes possam prevalecer no tempo médio admissível de vida dos mesmos, evitando a sua deterioração precoce. Este dever exige dos funcionários à uma utilização responsável dos meios disponibilizados que inclui a sua conservação, limpeza, manutenção, entre outros mecanismos de gestão.

***(iv) O dever de isenção, imparcialidade e transparência na sua actuação.***

Em concreto, na observância deste dever, exige-se, do funcionário público o exercício da sua função com plena isenção e a prestação da sua actividade observando o princípio da imparcialidade, favorecendo apenas a conformidade da sua actuação com a Lei e tratando a todos

os cidadãos e outras entidades de forma igual sem demonstrar complacência com uns em detrimento de outros.

Com efeito, não é permitido que o funcionário decida sobre matérias de que tenha interesses directos ou indirectos, pois encontrar-se-á numa situação de conflito de interesse, o que leva ao justo receio de que, em muitos casos, possa vir a tomar decisões susceptíveis de prejudicar a Administração Pública. Pode-se, ainda, nessa condição, tomar decisões que favoreçam a alguém ou um determinado grupo de pessoas em desfavor de outras, em virtude da existência de laços de familiaridade entre o decisor e aquele a favor de quem a decisão é tomada, mesmo quando estes não reúnam as melhores condições ou requisitos entre diversos candidatos ou concorrentes.

A outra parte deste dever, implica a lealdade do funcionário para com o seu patrão de tal forma que este não pratique actos que não integram à actuação do Estado e nem os que uma vez realizados, os seus resultados possam atentar à integridade da Administração Pública. Entende-se que, uma vez em representação do Estado, a actuação do funcionário público deve, não apenas, conforma-se com as leis e com os fins do Estado, mas também, tal actuação deve ser em benefício daquele, o Estado.

Por fim, a observância deste dever implica a actuação transparente do funcionário público de tal forma que a sua actuação não emita nenhum sinal de obscuridade que gere algum cenário de desconfiança sobre sua acção, por parte dos cidadãos. Para tal, exige-se do funcionário, apenas a observância da lei e das normas que lhe orientam sobre como actuar em cada momento e sobre cada processo, devendo dando a conhecer aos interessados sobre cada etapa do seu processo.

***(v) O dever de manter sigilo sobre os assuntos de trabalho tanto durante como depois da relação jurídico-laboral com o Estado.***

Qualquer instituição, a partir da mais pequena para a maior que seja, tem e constrói um conjunto de activos, alguns fungíveis e outros não fungíveis, boa parte dos quais não devem ser objecto de partilha ou transmissão para pessoas que não integrem determinada realidade.

Do mesmo modo que outras entidades podem dispor de tais activos, o Estado, enquanto uma entidade que envolve construção de conhecimentos e pensamento organizacional; que dispõe de uma história e um percurso próprio... que, dispõe igualmente, de muitas informações e operações de natureza sigilosa e cujo carácter do domínio deve ser limitado a um grupo de pessoas que integram a organização, não sendo autorizada a sua partilha com pessoas estranhas, que não a integram.

Com efeito, a quebra de sigilo, pode perigar a organização, no caso concreto, a Administração Pública, tornando-o exposto e vulnerável a uma ilimitada lista de situações prejudiciais, razão pela qual, uma das formas identificadas para conter a quebra do sigilo por parte dos funcionários públicos é a de sancionar os prevaricadores.

### **6.2.3. Deveres específicos dos dirigentes**

No exercício das suas funções os alguns funcionários públicos, por razões de necessidade de serviço podem ser indicados para o exercício de cargos ou funções de direcção, chefia e ou confiança, cabendo-lhes entre outras responsabilidades, coordenar a equipa de colaboradores a colocados a seu cargo e a gestão racional dos recursos que forem postos à sua guarda.

– Na qualidade de funcionários públicos, estes encontram-se vinculados aos mesmos deveres de todos os outros funcionários, porém, dada as suas acrescidas responsabilidades, são lhes estipulados deveres específicos e que decorrem das funções especiais que exercem, sendo considerados, eventuais dos quais cumpre mencionar os seguintes: (i). *O dever de cumprir e fazer cumprir o programa do governo do dia;* (ii). *O dever de velar pela eficiência e eficácia da acção administrativa combatendo o burocratismo e impulsionando a aplicação de métodos científicos de trabalho assegurando a celeridade e uso de tecnologias;* (iii). *Dever de gerir convenientemente os recursos (humanos, materiais, financeiros) colocados à sua disposição, mobilizando, mantendo, afectando da melhor maneira com a exclusivo objectivo de alcançar os fins do Estado;* (iv). *Dever de promover a formação contínua dos funcionários públicos a seu cargo e promover a avaliação periódica do seu desempenho;* e (v). *Não utilizar os poderes*

*conferidos pela função para dela obter vantagens pessoais ou de terceiros, cujo teor é o que se segue abaixo:*

***(i) O dever de cumprir e fazer cumprir o programa do governo do dia.***

Normalmente, em cada período de governação há um conjunto de compromissos assumidos pelo governo do dia, cuja materialização passa pela implementação pelos mais diversificados sectores, unidades orgânicas e departamentos públicos.

Em cada ciclo de governação, os funcionários públicos têm o dever de observar as normas, as políticas e orientações emanadas pelos órgãos governativos numa clara perspectiva de lealdade funcional e administrativa, e não lealdade à pessoa do superior hierárquico, muito mesmo culto e veneração deste. Entretanto, a falta de lealdade funcional e administrativa não pode ser compreensível nem defensável pois, a postura inversa, na maioria dos casos, contribuiria negativamente para o alcance dos resultados almejados em cada ciclo de governação, pois, em conformidade com o modelo de governação em Moçambique, em cada cinco anos há um governo com a responsabilidade de levar a bom porto os mais nobres interesses do Estado como um todo.

Nessa ordem e decorrente do Código de Conduta dos Funcionários e Agentes do Estado, a lealdade que se exige do funcionário e agente do Estado observa os seguintes termos (i). implementar políticas, programas e decisões legais dadas pelo dirigente competente; (ii). prover o respectivo dirigente de aconselhamentos honestos, imparciais e completos; (iii). fornecer sempre informação correcta e de qualidade ao respectivo dirigente permitindo melhor ponderação e tomada de decisões adequadas e, (iv). abster-se de reter informação, obstruir ou injustificadamente atrasar qualquer decisão relevante dos respectivos dirigentes<sup>231</sup>.

Comummente, dos demais funcionários públicos de quem se notabiliza maior comprometimento com a lealdade ao governo do dia são os que, no seu dia-a-dia, exercem alguma função de direcção, chefia ou confiança a quem a prestação de conta, em algum momento, lhe é exigida, em primeira mão, na qualidade de coordenador de uma equipa de trabalho.

---

<sup>231</sup> Resolução nº15/2018 de 21 de Maio, do Conselho de Ministros, que aprova o Código de Conduta dos Funcionários e Agentes do Estado, nº 6.

***(ii) O dever de velar pela eficiência e eficácia da acção administrativa combatendo o burocratismo e impulsionando a aplicação de métodos científicos de trabalho assegurando a celeridade e uso de tecnologias.***

A imposição para observância deste dever prende-se com a necessidade todos os funcionários que exercem uma função de direcção, chefia ou confiança se sentirem comprometidos e incentivarem o uso de métodos, técnicas e tecnologias que produzam resultados mais eficazes em tempo cada vez mais curto e com muito mais qualidade, em benefício da colectividade.

Neste quadro, os dirigentes são instados a liderar as suas equipas de trabalho na remoção de empecilhos e práticas que retardam a resposta às necessidades da população servida, providenciando a sua satisfação. A necessidade de uso de tecnologias cada vez mais modernas e eficientes integra, não apenas, na necessidade de celeridade da actuação dos serviços da administração pública mas também, na necessidade de modernização dos serviços e adequação dos mecanismos de prestação de serviços públicos à actualidade do passo do desenvolvimento.

***(iii) Dever de gerir convenientemente os recursos (humanos, materiais, financeiros) colocados à sua disposição, mobilizando, mantendo, afectando da melhor maneira com a exclusivo objectivo de alcançar os fins do Estado.***

Para o caso de funcionários nesta condição a obrigatoriedade de implementação de mecanismos mais eficientes de gestão é ainda mais exigível pois, a este cabe, em específico promover a alocação dos recursos humanos à sua disposição para a realização das diferentes actividades que cabem ao sector, unidade orgânica ou departamento sob sua coordenação. Cabe, igualmente, a estes funcionários, alocar os outros recursos quer materiais, quer financeiros ou tecnológicos disponíveis cuja utilização dependem da sua autorização, assegurando, com efeito, que a sua utilização seja estritamente conducente a produção de resultados para quais os mesmos tenham sido concebidos e traçados.

Normalmente, a avaliação periódica dos funcionários que exercem funções de direcção, chefia ou confiança não se limita apenas nos aspectos relacionados com o alcance ou não de resultados, esta estende-se às matérias de gestão e motivação de equipa de trabalho, correcta de outros recursos disponíveis a si para o bom desempenho da unidade de trabalho cuja coordenação se encontra na sua alçada.

***(iv) Dever de promover a formação contínua dos funcionários públicos a seu cargo e promover a avaliação periódica do seu desempenho.***

Como é do conhecimento de todos as instituições de todos os tipos e de todas as naturezas são influenciadas por factores conjunturais quer internos, resultantes das dinâmicas organizacionais e da necessidade de uma permanente evolução, quer resultantes de factores externos, exigem delas a adopção de medidas mais eficazes para sua adequação aos desafios progressivos impostos pelo desenvolvimento, como sejam os de actualização e da modernização que encontra a sua maior expressão na diversificação de formas de actuar na prestação de serviços.

Um dos factores de sucesso para boa recepção das pressões impostas às instituições pelos factores externos e externos é a forma como se dispõem os funcionários perante elas daí que, para dar resposta a cada fase de desenvolvimento organizacional há necessidade de actualizar os conhecimentos para um progressivo aprimoramento dos métodos e técnicas de trabalho. Sendo, em última instância, interesse das instituições, dispor de colaboradores hábeis e capazes de dar respostas às exigências a elas impostas, é da responsabilidades dos dirigentes garantir a formação contínua destes, garantindo não apenas a sua disposição para participação em programas de formação, mas também, financiar e monitorar os resultados alcançados depois da formação.

Neste sentido as instituições podem adoptar as mais diversificadas modalidades de formação e treinamento desde que se mostrem adequadas para o alcance dos resultados pretendidos. Assim, podem ser adoptados modelos, por exemplo, de treinamento no local de serviços e em trabalho, treinamento com suspensão de trabalho, treinamento por troca de experiências, treinamento por campanhas, etc.

***(v) Não utilizar os poderes conferidos pela função para dela obter vantagens pessoais ou de terceiros***

Este dever é estabelecido no sentido de evitar que, exercendo o funcionário um cargo de direcção, chefia e ou confiança, utilize essa aparente vantagem em relação a seus subalternos e com base nisso manipular processos e decisões para seu benefício pessoal ou de terceiros de seu interesse. Não são, por conseguinte, aceites quaisquer manifestações de abuso de poder, nepotismo, patrimonialismo, clientelismo e todas outras atitudes que traduzam desigualdade ou favoritismo.

A actuação com a violação deste dever pode resultar em várias consequências na esfera jurídica particular do indivíduo que tiver infringido, bem assim, para quem tiver beneficiado, nalguns casos. Tais consequências podem se repercutir quer na ordem jurídica administrativa, quer na civil, bem assim, criminal.

### **6.3. REGIME DISCIPLINAR**

Sobre a matéria, a legislação moçambicana atinente à regulamentação do estatuto dos funcionários e agentes do Estado estabelece o instituto do designado de “regime disciplinar” onde se estabelecem normas específicas sobre o efeito na base do qual se esmiúçam no presente capítulo os objectivos do estabelecimento do regime disciplinas, as finalidades a alcançar com a sua aplicação prática, as espécies de sanções previstas para cada tipo ou espécies de infracções derivados do incumprimento ou violação de deveres profissionais bem assim, a sua graduação.

De acordo com o referido anteriormente aquando da introdução da matéria sobre deveres dos funcionários e agentes do Estado foi referido que a inobservância das normas que regulam a actuação da Administração Pública resulta no sancionamento daqueles que entram em contravenção como resulta do regime disciplinar estabelecido no Estatuto Geral de Funcionários e Agentes do Estado anteriormente referido.

O regime disciplinar na relação jurídico-laboral pública assenta na necessidade de lidar com aspectos de índole comportamental dos indivíduos no desenrolar da relação, mormente,

desvios comportamentais que consubstanciem violações ao modo de ser e de estar nessa mesma relação, ou ainda, prejudique o Estado, bem assim, a actuação do indivíduo sob espectro da má-fé<sup>232</sup>.

De acordo com o autor, na sua obra *Manual Prático do Direito da Função Pública* “A relação entre o Estado e os seus agentes” o regime disciplinar em referência, encerra os seus pressupostos nos seguintes aspectos:

(a.) o facto da relação de trabalho estar ancorada ao exercício de liberdades individuais entre os sujeitos, relativas a escolha do trabalho e emprego, para o caso do agente e, na liberdade de impor regras sobre o apuramento de candidatos, por parte do Estado enquanto entidade patronal;

(b.) o facto de a relação jurídica de trabalho entre o Estado e seus agentes, estar assente no cumprimento de normas que se estabelecem tanto como fundamento, bem como limite da sua actuação quer conjunta, quer individualizada como sujeitos unidos por laços sinalagmáticos; e,

(c.) a violabilidade da norma por parte dos indivíduos, como sendo uma característica imperativa da Lei; cabendo, com efeito, aos sujeitos, optar na sua observância e ou violação, incorrendo, em todos os casos, as consequências da sua opção. O que significa que, tendo em conta as suas liberdades, os sujeitos gozam do direito subjectivo de acatar ou não acatar as normas, embora estas vinculem de forma obrigatória. Entretanto, verificando-se o desacato ou violação, embora exercendo seu direito de opção, o indivíduo sujeita-se a arcar com consequências que daí poderão advir sob sua esfera privada.

Neste sentido, apercebendo-se do facto de que, no exercício das liberdades individuais os agentes do Estado podem preferir violar as normas que os regem, prejudicando, com efeito os seus objectivos organizacionais, o Estado viu-se na contingência de introduzir um regime excepcional para fazer face a essas situações. De acordo com o anteriormente referido, tais violações, grosso modo, decorrem do desvio às regras da disciplina e comportamento impostos para o exercício do ofício na qualidade de agente do Estado e que lhe represente nos seus interesses, razão pela qual, denomina-se regime disciplinar<sup>233</sup>.

---

<sup>232</sup> IMPISSA, Inocêncio. *Direito da Função Pública. A relação entre o Estado e os seus agentes*. pág. 51ss.

<sup>233</sup> IMPISSA, Inocêncio. *Direito da Função Pública. A relação entre o Estado e os seus agentes*. pág. 52.

O regime disciplinar considera-se excepcional no relacionamento laboral entre o Estado e os indivíduos pelo facto de a violação comportamental não integrar nem o corpus nem o *ánimos* do pacto firmado entre o Estado e seus agentes mas tão-somente, uma previsibilidade; ou seja, ninguém é admitido pelo Estado para cometer violações às suas normas e às suas imposições, como regra estabelecida na relação; até porque, um bom número dessas relações, iniciam e terminam sem que tenha havido desvio de comportamentos, o que era de todo desejável.

Entretanto, como tem ocorrido, não poucas vezes, podem verificar-se determinadas situações que não dignificam nem o Estado, nem a função pública que se exerce. Nesses casos, que são, em princípio, excepcionais, o Estado (moçambicano) encontrou uma forma, igualmente, excepcional, de dar o devido tratamento. Portanto, este regime é apenas accionado na condição de ocorrer alguma violação da disciplina ou de comportamento de que resulte em lesão do Estado e cuja materialização dá-se por meio da instrução de um processo correspondente, o processo disciplinar<sup>234</sup> que deverá observar de forma escrupulosa, um procedimento para sua consecução, o procedimento disciplinar<sup>235</sup>.

---

<sup>234</sup> Iniciando mesmo por conceituar o termo “processo”, este pode ser entendido como sendo o volume ou conjunto de documentos, em princípio, diferentes um do outro, porém, complementares, que podem se avolumar ou não em função da complexidade e da necessidade de quantidade informações para o seu sustento, que abordem sobre uma mesma matéria, ou que concorrem para o alcance de um mesmo objectivo ou fim. Por subsunção do teor acima, seria processo disciplinar, o conjunto de documentos e instrumentos dedicados ao tratamento de assuntos respeitantes à violação da disciplina laboral ou deontologia profissional por parte dos agentes do Estado no exercício da função pública. São, entretanto, pelo menos três, pressupostos para que um processo disciplinar tenha lugar, nomeadamente, (a.) a relação jurídico-laboral com o Estado; (b.) o desvio da disciplina ou comportamento de que resulte prejuízo para o Estado; e, (c.) a oportunidade. (i). No que respeita *a relação jurídico-laboral com o Estado* – pretende-se fazer perceber que em lugar, momento ou circunstância alguma, o Estado poderá mover um processo disciplinar contra quem não mantenha uma relação de trabalho consigo. Ou seja, as normas jurídico-laborais em aplicação no exercício da função pública, vinculam apenas o Estado e seus agentes cujos laços de trabalho os une. Isto significa que todos quantos não se exercem a função pública e nem tenham relação de trabalho com o Estado são imunes ao seu processo disciplinar. (ii). Relativamente ao *desvio da disciplina ou comportamento de que resulte prejuízo para o Estado*, - fica claro que não basta ser agente do Estado e exercer a função pública para que contra si corra um processo disciplinar. É necessário que nessa qualidade, tenha violado a lei, cometido uma infracção, desviado o seu comportamento ou ainda, agido de má-fé cujo resultado disso tenha implicado na lesão do Estado. Portanto, verifica-se aqui a combinação de condicionalismos. Diferentemente do Direito Penal cuja validade a infracção deve estar tipificada na Lei, as infracções disciplinares não observam o princípio da tipicidade, bastando, com efeito que, determinado comportamento do agente produza resultados que prejudiquem o Estado, seus representantes e, ou, seus serviços. (iii). Sobre a *oportunidade*, - ocorre, mesmo no direito comum, que para a validade de um processo, ele deve ser oportuno, deve correr ou, faz sentido se tiver lugar num determinado espaço de tempo desde o cometimento da infracção; como que, quando o prazo não tenha ainda expirado. O que significa que o Estado não tem o poder de levantar um processo disciplinar contra o seu agente, sobre uma infracção cometida a qualquer tempo. Há um prazo de prescrição estabelecido por lei para que um processo seja considerado válido. Decorrido tal prazo antes que tal se tenha verificado, o Estado perde esta capacidade e possibilidade de instaurar processo disciplinar. Importa referir que, para a questão da prescrição, o legislador avançou com dois prazos diferentes, um mais extenso que o outro, atendendo ao facto de o Estado ter ou não conhecimento sobre a comissão de determinada infracção. Em concreto, nos casos em que o Estado tem conhecimento da ocorrência de determinada infracção o prazo de prescrição é

O Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, dispõe de forma estruturada no n.º do artigo 87 as diferentes situações que corporizam infracções que caibam sanções por parte do Estado contra funcionário ou agente público. De forma global, esta disposição indica que, são sujeitos ao processo e procedimento disciplinar ao funcionário ou agente do Estado que, (a.) *não cumpre ou falta ao cumprimento dos seus deveres*; (b.) *abusa das suas funções para fins diversos dos preconizados pela Administração Pública*; ou, (c.) *aquele que de qualquer forma, prejudica a Administração Pública*, abrangendo, esta última situação, todo o tipo de comportamento que se revele contrária as imposições da lei e que imponham prejuízos à Administração Pública.

Por mais que pareçam de pequena monta, estas situações de modo agrupado, tornam irregular o funcionamento da Administração Pública e por isso são consideradas como sendo causas fundamentais que dão azo ao processo disciplinar contra quem age nos termos acima ou deixa de agir quando devia, ou quando da tal actuação, resulte em prejuízos ao Estado.

À actuação ou omissão de um dever de facto de que resultem prejuízos de diversa natureza à Administração Pública, aplicam-se sanções que se repute adequadas à natureza da violação, atendendo as circunstâncias assentes ou por detrás de cada situação. Portanto, a aplicação destas não observa uma regra específica, mas tão-somente a natureza da infracção, os prejuízos dela resultantes e as circunstâncias que determinaram a prática.

Portanto, o facto de ser arguido primário ou reincidente na prática de violações às normas, não é, em si, uma motivo bastante para não ser passível de sanções simples ou graves. Para o efeito de determinação de sanção aplicável deve-se ter em conta a conjugação da infracção com os prejuízos, com os efeitos resultantes dessa infracção, bem assim, com as circunstâncias da

---

relativamente menor que o prazo de prescrição de uma ocorrência ainda desconhecida por aquele. IMPISSA, Inocêncio. *Manual Prático do Direito da Função Pública “A relação entre o Estado e os seus agentes”*. 2016.

<sup>235</sup> Considera-se procedimento disciplinar o conjunto de etapas ou sequência e diligências obrigatórias, que conjugadas a prazos, devem ser observadas para a conclusão do processo disciplinar. Pode ainda, entender-se, como sendo, o percurso ou caminho através do qual o processo disciplinar é conclusivo. Quando se aborda de procedimento, trata-se de etapas pré estabelecidas em instrumentos normativos específicos e de forma genérica e abstracta, devendo todo e cada processo, em concreto, observá-las de forma escrupulosa tendo em conta os prazos fixados para cada uma delas. Portanto, o procedimento “disciplinar” existe mesmo antes da existência do processo. Elas aparecem como que o resultado do traçar antecipado de regras para algo que acontecerá ou poderá acontecer a posteriori. Assim, a observância do procedimento disciplinar é obrigatório, não se admitindo, em face disso, espaços para o exercício de escolhas aleatórias e, na sua essência, auxilia no apuramento dos elementos essenciais para se formular uma decisão consciente e concisa sobre a situação de determinado agente do Estado. Dentre outros elementos essenciais figuram as causas que motivaram a comissão da infracção ou omissão do dever de facto que consubstancie infracção de normas, as circunstâncias em que determinado facto ocorreu, os dados indicativos sobre o envolvimento de funcionários públicos e ou outros participantes.

ocorrência da mesma. Usa-se apenas o facto de ser primário ou reincidente como circunstâncias que atenuam ou agravam as sanções a aplicar.

#### **6.4. OBJECTIVOS DO PROCESSO DISCIPLINAR**

O processo disciplinar actua, tão-somente, com carácter instrumental para que se chegue a uma determinada finalidade. Ele, per si, tem vários objectivos porém apenas se circunscrevem na fase intermédia entre a infracção e o alcance do fim último a ser alcançado. O autor considera que entre os vários que parecem ser os objectivos do processo disciplinar, destacam-se quatro, nomeadamente, (i) – a necessidade de averiguar a veracidade de factos; (ii) – necessidade de se aferir sobre a existência ou não de relação dos factos aos sujeitos; (iii) – a pertinência de analisar as circunstâncias em que determinados factos lesivos ocorrem e por fim, (iv) – o apuramento do grau de culpabilidade ou de exculpabilidade<sup>236</sup>; como depois se descreve abaixo:

##### **(i) Sobre a necessidade de averiguação da veracidade de factos**

Geralmente, o início de um processo disciplinar tem por base uma participação da infracção feita ao superior hierárquico na instituição; um documento reduzido a escrito descrevendo de forma sumária a ocorrência ou infracção e indicando, sendo possível, provável ou prováveis suspeitos. A participação. É, geralmente, elaborada por qualquer funcionário público que tenha presenciado o cometimento da infracção ou, não sendo o caso, o que tiver notificado ou detectado tal ocorrência.

Constitui, portanto, o primeiro objectivo do processo disciplinar, averiguar os factos que, na participação, se dizem corresponder infracção às normas de trabalho. Esta actividade consiste, em concreto no confronto entre as informações vertidas na participação com os vestígios possíveis de identificar, sendo o caso disso, no local do cometimento da infracção ou em documentos, ou, ainda, em sistemas de recursos de vária ordem, entre os quais, tecnológicos.

---

<sup>236</sup> IMPISSA, Inocêncio. *Direito da Função Pública. A relação entre o Estado e os seus agentes*, pág. 51.

Feito este exercício, duas podem ser as situações resultantes. (i). não se confirmarem os factos por falta de elementos, marcas ou vestígios, ainda que não tangíveis, que dêem sustento à participação feita e, nesses casos, o processo não pode prosseguir pois os factos indicados como sendo objecto do processo, não constituem, nem verdade, nem preocupação. (ii). no caso contrário, tendo sido confrontados e confirmados os factos reportados na participação, começa a se constituir um objecto mais sólido para que proceda a intenção de se levar avante o processo correspondente.

Entretanto, pode se dar o caso de, no decurso da instrução do processo, o instrutor chegar a conclusão de que os factos arrolados na participação feita ao superior hierárquico, não constituem verdade; e, constatar factos que correspondam a infracções diferentes das que constituíram objecto da participação que motivou a sua indicação. Nestes casos, não nos parece que o instrutor tenha que prosseguir, sobre pena de, o seu mandato não ser próprio para levar avante um processo para o qual não foi nomeado instrutor, não tendo, por consequência, poderes sobre o mesmo.

Sobra, porém, a possibilidade deste, apresentar ao superior hierárquico, um relatório circunstanciado sobre as actividades realizadas em cumprimento do seu mandato, sugerindo o arquivamento do processo por falta de matéria relevante para o efeito, ajuntando, entretanto, nova participação sobre os novos factos que este tiver identificado naquela oportunidade e remetendo em apenso ou em parte, ao superior hierárquico para tomada de decisão e devidas providências.

Ao superior hierárquico, nestes casos, caberá decidir sobre a atribuição de mais um novo mandato ao instrutor do anterior processo, que supostamente, terá sido arquivado por falta de matéria substancial para prosseguir, ou então, nomear uma outra pessoa para o exercício do papel de instrutor para levar a cabo um novo processo com base numa nova participação, observando, os ulteriores passos.

**(ii) Relativamente a necessidade de aferição sobre a existência ou não de relação dos factos aos sujeitos;**

No caso de o instrutor concluir que, de facto, há matéria substancial que implique a procedência do processo, este segue para outros juízos. Em concreto, estando confirmada a ocorrência dos factos que consubstancie infracções às normas, o instrutor deverá investigar, usando, para isso, todos os recursos à sua disposição para verificar a ligação psicológica e ou material existente entre a infracção ou infracções cometidas com o sujeito indicado, na participação, como sendo suspeito de ter as praticado.

A questão que se coloca, é a seguinte: vezes há em que, podem ter sido cometidas infracções várias e ser, até, comprovada a sua veracidade, entretanto, as mesmas não terem sido cometidas pelos sujeitos que são indicadas na participação, como tendo sido elas a ter praticado. Em alguns casos, conhecendo os riscos e consequências de determinadas práticas, pode determinado funcionário, considerando-se esperto, ou, investido de má fé, cometer infracções e esconder vestígios, por um lado, ou, atribuí-las, indevidamente a outrem colocando-lhe armadilhas para que este segundo, no lograr daquele, seja responsabilizado.

Na maioria das vezes em que assim acontece, os vestígios são bem escondidos ou camuflados para ostentarem uma aparência que não lhes é original. E, por causa disso, na possibilidade de o que parece, por vezes, não ser, preserva-se, em todos os casos a presunção de inocência por parte de quem pode estar indicado como presumível culpado ou suspeito.

Cabe, nesses e em todos outros casos, ao instrutor, com base na sua perícia, tecnicidade e convicção e, com recurso aos meios à sua disposição, desvendar os mistérios que estiverem por detrás de uma prática infractora para depois, repor a veracidade da mesma, bem assim, a justiça aplicável.

Supondo que das diligências levadas a cabo pelo instrutor do processo conclui-se que o sujeito indicado na participação como sendo suspeito da comissão de certa infracção, não tem nada há ver com a sua prática e, são apontadas provas de natureza diversa que refutam, de forma flagrante e frontalmente, todas as indicações sobre sua suspeição, o processo perde sua força em actuar contra aquele, devendo-se recomendar o seu arquivamento.

Nos casos, porém, em que se conclui, de forma comprovada, que, o suspeito indicado na participação é, de facto, o infractor, o processo disciplinar continua a seguir os seus termos normais até a decisão final sobre o mesmo.

Concluindo-se, porém que, a infracção ocorrida é verídica e os factos ficam provados, bem assim os seus prejuízos, não sendo comprovada a participação do sujeito suspeito ou comprovada a sua não participação, tendo-se identificado um outro indivíduo que não figurava da participação como sendo suspeito das infracções cometidas, o processo deve ser arquivado para o caso do suspeito primário e, ser aberto um novo processo para o novo sujeito identificado. Nestes casos, mecânica é a mesma da anterior situação, em que caberá ao superior hierárquico voltar a indicar este, num novo acto, ou preferir na indicação de um instrutor diverso, para seguir com novo processo disciplinar.

**(iii) No concernente à pertinência da análise de circunstâncias em que determinados factos lesivos ocorreram;**

Na eventualidade de haver sido comprovada a veracidade dos factos que configurem infracção as normas de trabalho na administração pública, as consequências e os seus efeitos lesivos, bem assim, identificado, de forma comprovada o sujeito que tiver cometido tal infracção, revela-se necessária a perseguição de um terceiro objectivo que sustenta o processo disciplinar, a análise das circunstâncias em que a infracção tiver sido cometida.

Chama-se à cautela, pois, nem sempre que uma infracção é cometida de forma propositada ou intencionalmente. Podem para comissão ou em sede de comissão ocorrer circunstâncias diversas que influenciem na prática de determinado acto. Por vezes, é necessário também analisar a susceptibilidade em determinada circunstância, o indivíduo ser capaz de não cometer certa infracção.

Nestes casos, há circunstâncias que podem favorecer a prática de actos ou comportamentos lesivos às práticas e aos deveres decorrentes da relação jurídico-laboral ou, desfavorecer tal situação daí que, a análise e menção de circunstâncias sobre quais uma determinada infracção foi cometida são tão importantes quanto a tomada de decisão. Nesse

quadro, o instrutor deve não apenas se limitar indicando os factos que consubstanciam infracções e indicar o suspeito da prática dos mesmos, mas deve, também indicar, na mais detalhada forma, possível, os contornos da infracção e todos os aspectos envolventes que terão condicionado a tal prática para melhor compreensão. Tal facilita, não apenas o esclarecimento do móbil da prática da infracção e do *modus operandi*, mas também, para se compreender a *ractio* das propostas que forem feitas pelo instrutor do processo.

As circunstâncias em que o cometimento da infracção ocorre, contribui de forma desmedida para o alcance, com sucesso do quarto e último objectivo do processo disciplinar.

#### **(iv) Sobre o apuramento do grau de culpabilidade ou de exculpabilidade**

O quarto e último, mas não menos importante objectivo do processo disciplinar é o de apurar o grau de culpabilidade ou de não culpabilidade, ou simplesmente, exculpabilidade.

Depois de o processo disciplinar ter percorrido os três anteriores objectivos e através dele, ter sido possível confirmar que os factos arrolados na participação feita ao superior hierárquico eram verídicos; de estabelecer ou clarificar a relação existente comprovada, entre o sujeito e as acusações contra si feitas e indicadas as circunstâncias em que os mesmos factos ocorreram, o instrutor estará em melhores condições de sugerir uma medida que se ajuste não apenas aos prejuízos causados e efeitos produzidos, mas também, ao grau intencional do sujeito acusado.

Entretanto, sempre que se entender e provar a existência de má-fé e as circunstâncias indicarem existência de intenção de lesar o Estado por parte do funcionário acusado a probabilidade de agravamento do grau de culpabilidade é maior. Tal facto, é determinante para a arbitragem da sanção que se considere mais ajustada à infracção cometida; razão pela qual, o percurso e garantia de observância e alcance final destes objectivos são pressupostos essenciais para aplicação de uma justiça, a chamada justiça administrativa, embora esta possa ter lugar na prática de outros actos administrativos.

## **6.5. FINALIDADE DO PROCESSO DISCIPLINAR**

No entanto, o Estatuto dos Funcionários e Agentes do Estado estipula, igualmente, no artigo 87, no seu número 2, as finalidades, projectando-se, no mínimo três finalidades que se verificam ou se podem verificar, praticamente, em simultâneo. Trata-se das finalidades repressiva, reactiva e educativa.

Como se pode depreender, a aplicação de um processo disciplinar serve de instrumento, não somente para reprimir o infractor; mas também para retrai-lo a si do cometimento de outras infracções e a outros funcionários e, mais ainda, educar os funcionários públicos no geral, para sua mudança de atitude e comportamento para a adesão “voluntária” de uma melhor forma de estar no trabalho<sup>237</sup>, como abaixo se desenvolve.

### **i. Sobre a Finalidade Repressiva**

Não sendo esta a menos importante finalidade, ao funcionário de cuja culpa foi apurada, sobre o cometimento de uma infracção que produziu efeitos prejudiciais ao Estado, é-lhe aplicada uma sanção correspondente com a finalidade pura de castigá-lo e repreende-lo por meio de uma punição, pela sua conduta reprovável. Esta finalidade da sanção disciplinar recai de forma directa e exclusivamente ao funcionário infractor e, só a ele lhe afecta. Pretende-se por via desta finalidade, impor um sentido de dor e sofrimento sobre a esfera jurídica particular do funcionário de modo a que este sinta o peso da mão do Estado e se sinta obrigado a uma renovação comportamental.

De modo axiológico, a sanção disciplinar corresponde ou pretende corresponder a uma medida suposta ou presumivelmente justa ou ajustada aos prejuízos e ou efeitos causados ao Estado pelo funcionário público. A sanção é arbitrada contra o funcionário público convicto como infractor, por entidades com competência atribuída por lei para o efeito, em função das conclusões a que se chega através do processo disciplinar respectivo.

---

<sup>237</sup> IMPISSA, Inocêncio. *Direito da Função Pública. A relação entre o Estado e os seus agentes*. págs. 53 e 54.

A aplicação de uma sanção disciplinar a um funcionário público nunca é ou nunca deve ser considerada, pelos gestores, como sendo o tratamento preferencial da Administração Pública contra quem se coloque em rota de colisão com as normas regulamentares institucionais, embora não se encontrem espaços claros de manobras, até, porque, nos termos dos princípios que norteia o Direito, mormente, sobre a aplicação das leis consideram que não se pode deixar de aplicar a lei por se entender que seja pesada ou, por vezes, injusta, para se conformar com a expressão latina “*dura lex, sed lex*” . Este mecanismo legal, é antes uma excepção às regras de boa convivência dentro de uma relação de trabalho e, somente deve ser a ela recorável em casos em que não se encontrem outros meios mais pacíficos e menos dolorosos para correcção do comportamento dos prevaricadores.

As sanções aplicadas pela Administração Pública aos funcionários públicos infractores sobre os quais recaem processos disciplinares ocorre não de forma aleatória nem arbitrária, devendo-se observar regras legalmente impostas e só, se aplicam as sanções previstas na lei, significando que, a ninguém, para além da Lei, é conferida a liberdade de aplicar uma medida não prevista na Lei que regula sobre a matéria. É uma questão de estrita observância, pois, estas observam um campo fechado “*numerus clausos*” de disposições. Portanto, a sua aplicação não corresponde nem deve corresponder a um mero capricho de quem pode sancionar, daí que a instrução do processo deve ser mais objectiva, transparente e não apresentar dúvidas da interpretação do significado e alcance do seu conteúdo.

## **ii. No que respeita à Finalidade Retractiva**

Para além da finalidade de punir ao funcionário pela infracção por ele cometida, as sanções disciplinares visam igualmente retrair violações futuras que por ventura estariam arquivadas no cognitivo particular dos funcionários ou, estando a ser por estes, organizadas. Portanto, nesta finalidade encontra-se um efeito preventivo para o não cometimento de novas infracções.

A finalidade reactiva faz-se sentir directamente na esfera jurídica do infractor sancionado, de tal forma que este se coloque na linha de correcta observância de normas e de

comandos institucionais e, não volte a infringi-las, novamente. À esta atribui-se-lhe o nome de *finalidade reactiva directa*.

Esta finalidade faz-se, igualmente, sentir na esfera jurídica de outros funcionários públicos, com destaque para os que prestem sua actividade próximos do funcionário sancionado, que, mesmo não se encontrando na situação de sancionados ou punidos, vêem-se numa situação de receio e ou medo de exteriorizar uma contra prática no seio do trabalho por forma a que não incorra ao mesmo ou qualquer outro tipo de castigo. A este efeito, dá-se o nome de *finalidade reactiva indirecta*. Esta deve ser uma das maiores razões que contribui para a contenção ou congelamento de comportamentos nocivos às práticas laborais dentro do ambiente de trabalho na relação com o Estado.

### **iii. Relativamente à Finalidade Educativa**

Esta pode considerar-se a finalidade última do processo disciplinar administrativas e, não necessariamente, a finalidade do procedimento disciplinar cujo escopo se esgota na averiguação de factos, sujeitos e circunstâncias envolventes no cometimento de uma infracção, apurando, no final o grau de culpabilidade ou de exculpabilidade do sujeito e, sugerindo a medida que se repete adequada às conclusões alcançadas.

As sanções para além de pretender punir ou castigar o funcionário convicto como culpado, retraem novas violações quer por parte do funcionário sancionado, quer por parte de outros funcionários, seus colegas, visa inculcar a forma de ser e de estar destes, enquanto servidores públicos, impondo a assunção de uma conduta exemplar.

A adopção voluntária de um comportamento ou conduta exemplar na forma de ser, de estar e de fazer, a pré-disposição do funcionário público para observância de normas e o seu contributo na criação de um bom ambiente de trabalho e no alcance dos resultados pretendidos pelo Estado é a finalidade última da aplicação de sanções disciplinares por forma a que não seja posta em causa o alcance do fim do Estado por razões de índole comportamental pessoal.

A disposição das diversas espécies de sanções e a sua graduação observam o primado disposto no parágrafo anterior, dando oportunidade de, mesmo depois de ter sido sancionado, o

funcionário poder se retratar e continuar a prestar de forma responsável a sua actividade em representação do Estado, significando que o Estado criou um mecanismo formal de observância de sua paciência em caso de cometimento, por funcionários públicos, de factos lesivos à sua integridade.

É por isso que, sendo a espécie de sanção mais grave, a expulsão, ela não constitui a primeira opção no sistema de sancionamento do Estado podendo ser apenas utilizada em casos de extrema gravidade da infracção cometida. Portanto, esta tolerância sancionatória, dá a oportunidade de uma vez tendo cometido alguma infracção que se considere ligeira, o funcionário se possa corrigir voluntariamente e continuar a prestar devidamente o seu contributo.

## **6.6. ESPÉCIES DE SANÇÕES DISCIPLINARES**

Como parece ter ficado claro, a instrução de um processo disciplinar pode culminar com o arquivamento, com a ilibação de um arguido ou ainda com o sancionamento deste, em função da matéria que for sendo apurada nas diferentes fases do processo. No entanto, nos casos em que os processos culminam com a culpabilidade e sancionamento dos funcionários públicos, a eles recaem, nos termos da lei, uma ou sanções disciplinares combinadas que se acham, dispostas em sentido ascendente, ou seja, dispostas desde a mais leve até a mais pesada, designadamente: *advertência, repreensão pública, multa, despromoção, demissão e expulsão*, cfr. artigo 90, n° 1 do EGFAE. No geral, estas sanções diferem quer no seu significado prático, quer no seu conteúdo, bem assim, nos efeitos que as mesmas produzem na esfera jurídica dos funcionários públicos e do Estado, na qualidade de entidade patronal.

O tratamento do conteúdo de cada uma das espécies de sanções comportam conteúdo relativamente extenso, entretanto, com recurso ao disposto no artigo 91 e ss, do EGFAE é possível reproduzir aspectos essenciais sobre as mesmas, como abaixo se pode apurar:

1. No que respeita à *advertência*, pode dizer-se que, esta espécie de sanção, por sinal a mais suave de todas, consiste no acto de o superior hierárquico, formalmente, repreender, criticar e chamar atenção ao funcionário público pelo cometimento de infracções disciplinares consideradas leves e que não tragam prejuízos notáveis ao Estado e, nem ponham em causa o

crédito deste ou de terceiro, cfr. alínea a), n° 1 do artigo 91 conjugado com artigo 92, ambos do EGFAE.

Geralmente, são sancionados com advertência os funcionários públicos que cometam faltas em número não considerável e que não lesem, de forma significativa o Estado dados os diminutos efeitos ou efeito insignificante provocado pela sua ausência.

Concretamente, esta sanção dá-se pelo convite feito pelo superior hierárquico ao funcionário público em falta para com o Estado e, lhe é feito o aviso, num encontro restrito, onde apenas os dois se encontram ou que este se encontra com os seus superiores hierárquicos. Neste caso, não há publicidade nenhuma nem publicitação da sanção arbitrada contra o funcionário.

Dada a leveza dos possíveis efeitos produzidos pela infracção, por excepção legal, pode o superior hierárquico dispensar as formalidades que regem a solenidade do processo disciplinar, fazendo-o oralmente, sem contudo, denegar ao funcionário infractor, a possibilidade do exercício do seu direito pessoal de defesa. Por conta desta mesma, quase que insignificante consequência resultante da infracção, dispensa-se o registo da sanção no processo individual do funcionário sancionado.

2. No que se refere a *repreensão pública*, a segunda depois da advertência, é uma sanção cujo conteúdo coincidente com a advertência, porém, as duas espécies encontram diferença nos modos da sua abordagem, cfr. alínea b), n° 1 do artigo 91 conjugado com artigo 93, ambos do EGFAE.

Ora, enquanto na advertência, a crítica formal é feita pelo superior hierárquico ao funcionário infractor numa ocasião restrita (entre eles dois ou entre aquele os superiores hierárquicos), na aplicação da repreensão pública, participam, não apenas o superior hierárquico e o funcionário infractor, mas também, os outros funcionários do serviço ou do sector onde está afecto a prestar a sua actividade.

Esta espécie de sanção é geralmente aplicada aos funcionários que comentem um numero, também, ligeiro de faltas mas, um pouco mais do que as que caibam na sanção de advertência e ou, não cumpram prontamente os comandos dos seus superiores hierárquicos prejudicando o alcance de metas, quando estas não impliquem efeitos e prejuízos de relevo. Trata-se de funcionários que apresentam um comportamento de insubordinação perante seus superiores hierárquicos, desrespeitando por consequência, as suas ordens e instruções dadas por aqueles.

3. No que concerne à *multa*, a terceira entre as espécies elencadas, consiste no desconto, a favor do Estado, de uma importância financeira correspondente ao vencimento do funcionário público ou agente do Estado pelo mínimo de cinco e máximo de noventa dias. A determinação do montante e da extensão do período por pagar é feito tendo em conta a gravidade da infracção e a quantia por ser descontada tendo em conta os limites legais sobre a matéria, cfr. alínea c), n° 1 do artigo 91 conjugado com artigo 94, ambos do EGFAE.

Esta sanção é geralmente aplicável aos funcionários que infringam normas cujo prejuízo incide sobre questões de natureza economia e ou patrimonial ao Estado. Portanto, tem muito a ver com aspectos relacionados com o desrespeito aos bens que integram o património do Estado; significando que, a sanção é aplicada, por norma, o funcionário que não respeita, não conserva e não gere de forma racional os bens de que o Estado se serve para alcançar os seus fins.

Diferentemente das outras duas anteriores que admitem uma excepção determinada por lei, relativa a possibilidade de dispensa de formalidades legais na sua abordagem e conclusão, bem assim a sua anotação em processo individual, a partir desta espécie até a expulsão, esta excepção cai por terra e não é mais aplicável. Aqui, observam-se, escrupulosamente todos os trâmites processuais dispostos para o alcance da verdade material para a aplicação da medida que se considere mais adequada.

No caso de convicção, confirmação e consentimento sobre o cometimento de certa infracção cuja sanção mínima a aplicar é a multa, esta deve ser registada no processo individual do funcionário público em causa e, carece de anotação pela entidade fiscalizadora dos actos da Administração Pública, no caso concreto, do Tribunal Administrativo.

4. Relativamente à *despromoção*, a quarta entre as espécies de sanções, consiste na descida para a classe inferior no primeiro escalão da faixa salarial pelo período de seis meses a dois anos; corresponde a uma despromoção temporária. É uma sanção cuja aplicação, pressupõe que o sujeito vinculado deve ostentar ou pertencer a uma classe susceptível de descida, o que significa que aos funcionários públicos que se encontrem na última classe do seu grupo, não poderão ser sancionados com a despromoção, cfr. alínea d), n° 1 do artigo 91 conjugado com artigo 95, ambos do EGFAE.

Em determinados casos, para o conjunto de funcionários públicos que se encontrem nesta situação, e analisadas as circunstâncias e os efeitos das infracções cometidas, as sanções

aplicáveis podem ser convertidas em outras, geralmente, abaixo da despromoção, podendo, por vezes, ser aplicadas de forma combinada.

A despromoção aplica-se, geralmente, aos funcionários públicos que revelam uma incompetência profissional culposa, ou seja, pelo simples facto de aí estar e por vezes sem a real dimensão de suas práticas infeccionais, de que resultem prejuízos de certa gravidade para o Estado ou para terceiros, para além da violação dos seus deveres profissionais fundamentais e negligência grave.

Pode entender-se por incompetência profissional culposa, a falta de capacidade técnica e profissional de um funcionário, para levar a cabo uma determinada actividade que, de forma presumível e, de acordo com a avaliação documental dos requisitos por ele apresentados ao Estado durante o processo de admissão ou resultante da formação ou capacitação enquanto funcionário, devia saber fazer ou mostrar algum domínio sobre a matéria que esteja sob sua alçada. Portanto, nestes casos, o funcionário mostra-se incapaz e sem habilidades de realizar com a devida qualidade e profissionalismo, trabalhos que cabem no nível da qualificação formal em que o mesmo pertence abrindo o campo, por vezes, para se duvidar da veracidade da sua formação. Na sua qualidade o funcionário não devia ignorar nem ser ignorante sobre a matéria.

5. Sobre a *demissão*, a quinta e a penúltima das espécies de sanções administrativas aplicáveis pelo Estado importa considerar que, consiste no afastamento do infractor do aparelho do Estado com a possibilidade “remota” de ser readmitido decorridos quatro anos sobre a data do despacho punitivo, cfr. alínea e), n° 1 do artigo 91 conjugado com artigo 96, ambos do EGFAE.

Esta sanção é em algum momento considerada meia expulsão, aliás, o próprio legislador considera a demissão como sendo uma causa de cessação da relação jurídico-laboral do funcionário público com o Estado. No rigor das coisas, são poucos e, contados aos dedos das mãos, os casos em que funcionários demitidos, retornaram ao Estado, por várias razões.

A sanção de demissão aplica-se ao funcionário que demonstre incompetência profissional grave. Que demonstre uma arrogância ou erro indesculpável, inaptidão, bem como incumprimento reiterado de leis, regulamentos e instruções de seus superiores hierárquicos.

Portanto, no fundo da questão, está o facto de, em muitos casos, o funcionário a quem se lhe aplica a sanção de demissão, para além de ter competência e habilidades comprovadas em razão da matéria que o mesmo presta, tendo o domínio das normas que regem a sua actividade e

dispondo, a seu redor, de todas as condições necessárias e objectivas para o alcance de determinado resultado, este opta, simplesmente por negligenciar sua actuação, não apresentando nenhum resultado ou, apresentando resultados que não respondem ao solicitado nem dignificam a sua capacidade de actuar. Denota-se aqui, uma clara intenção, por parte do funcionário, de criar prejuízos ao Estado, preferindo a sabotagem ou simplesmente furto da acção num contexto em que não se justifica o fenómeno.

Portanto, no lugar de o funcionário atestar o seu domínio sobre as matérias laborais, honrando sua relação de trabalho e da entidade que representa, negligencia propositadamente o seu dever de prestar sua acção com toda a inteligência e profissionalismo a ponto de se tornar incompreensível a sua atitude e indesculpável forma de lidar com as suas obrigações.

Como ficou assente nos parágrafos acima, esta espécie de sanção admite a possibilidade de readmissão do funcionário público ora demitido, condicionando este facto à verificação de determinados condicionalismos que se encontram na total dependência e da vontade do Estado, quase que impossível reclamar tal possibilidade, através da confirmação cumulativa de três aspectos, a saber:

(i) *que se comprove, pelo seu comportamento, que se encontra reabilitado* – esta, como foi anteriormente referido, é, entre outras finalidades do processo disciplinar, a mais importante, ou seja, o fim último, a reabilitação do indivíduo afim deste observar, de forma voluntária, um comportamento íntegro e exemplar na realização das suas tarefas e no relacionamento tanto com o Estado quanto com os seus colegas, bem assim, com terceiros.

Entretanto, parece não haver estabelecidos quaisquer mecanismos ou parâmetros para dimensionar os níveis de reabilitação ou não de um funcionário em situação de demissão. Contrariamente, o entendimento comum é que, um indivíduo fora do circuito institucional, parece estar mais susceptível à perdição do que a sua recuperação comportamental e, por consequência, ao invés de estar mais perto da sua reintegração, este fica mais distante ainda.

(ii) *a integração deverá ser por interesse do Estado;* - em princípio, o funcionário na condição de demitido deve ser altamente competente para ser readmitido

pois, esta qualidade pode facilitar definição do interesse do Estado, no sentido de ainda aceitar ou prescindir da prestação de um determinado colaborador sancionado.

Entretanto, raras vezes pode ocorrer que alguém com “mau” precedente seja preferido pelo Estado, se bem que logo após o seu sancionamento, o Estado encontra mecanismos de ocupar o lugar vago com alguém que esteja ao nível ou acima do funcionário sancionado, no respeito às habilidades e competências técnicas. Com efeito, não vai, o Estado estar refém de um funcionário e, manter-se a espera que passem quatro anos para depois de analisar o comportamento do indivíduo e decidir sobre a sua readmissão ou não. Até porque, se fosse um funcionário com capacidades invejáveis e com um bom historial, o mais admissível seria usar as circunstâncias atenuantes constantes da lei, por exemplo, sobre a prestação de serviços relevantes ao Estado para que aquele nunca fosse temporariamente afastado;

(iii) *existência de vaga no quadro de pessoal e cabimento orçamental* - de acordo com o que referimos no ponto anterior a este, o estado não espera por um indivíduo durante quatro anos para retornar ao lugar que anteriormente ostentava. Antes pelo contrário, este ocupa a vaga com outros interessados para levar a cabo as actividades anteriormente realizadas pelo funcionário sancionado.

No caso concreto, depois da ocupação da vaga posta à disposição por conta da demissão de um funcionário, é pouco provável, ainda que legislado, que o Estado faça esforços para aferir junção dos três requisitos exigidos de forma cumulativa para a readmissão do funcionário. Daí, a pertinência do termo “condição remota”.

Porém, estando na Lei, é sempre uma possibilidade e condição que se pode ter em vista. Entretanto, se o tempo se estende ainda mais e, no caso de um funcionário que tenha trabalhado por vários anos e esteja próximo da aposentação, eventualmente, o melhor caminho, seria solicitar uma aposentação obrigatória ou, excepcional.

6. E por fim, no que respeita à *expulsão*, a sexta e última das sanções disciplinares; a expulsão é, entre as diferentes espécie de sanções, a mais grave, a que os funcionários públicos estão sujeitos pelo cometimento de infracções de natureza grave.

A sanção de expulsão é, geralmente, aplicável aos funcionários cujas práticas laborais atentem contra a honra, a dignidade e a integridade do Estado, resultando a sua actuação, em prejuízos graves ao Estado. Integram nesta categoria várias situações de violação normativa, quer sejam contra o património material e imaterial do Estado, quer com a integridade das suas instituições, quer, ainda, com outros funcionários ou, ainda, com os administrados, desde que os efeitos sejam consideravelmente graves e ponham em causa o seu normal funcionamento, cfr. alínea f), n° 1 do artigo 91 conjugado com artigo 97, ambos do EGFAE.

A luz da Lei que aprova o novo Estatuto Geral de Funcionários e Agentes do Estado aprovado no ano de 2017, a expulsão consiste no afastamento do funcionário infractor, podendo este afastamento ser definitivo ou não dependendo de algumas circunstâncias e condicionalismos impostos por lei. No caso de afastamento não definitivo, este deve durar não menos do que oito anos, o que significa que, volvido o período de oito anos, o funcionário expulso pode reingressar para o Estado. Trata-se, de uma possibilidade e não propriamente de um dado ou direito adquirido, pois, o seu reingresso está dependente da sua participação e aprovação em concurso para admissão de funcionários.

A disposição da nova lei é, na sua essência, completamente diferente da anterior lei<sup>238</sup> (revogada pela nova lei n° 10/2017 de 1 de Agosto) cujo conteúdo indicava que a expulsão constituía afastamento definitivo do funcionário, rompendo completamente qualquer vínculo com o Estado, perdendo, com efeito, aquele, qualquer possibilidade de reingresso para o Estado, perdendo por consequência todos os direitos que tivessem sido constituídos na constância da relação de trabalho.

O novo primado da nova lei traz consigo uma visão completamente nova sobre a materialização do direito ao trabalho, constitucionalmente estabelecido e rompe com uma prática anterior. Com a introdução desta nova lei, não há, rigorosamente, a quebra definitiva da relação entre o funcionário público e o Estado. A efectivação da expulsão como rompimento definitivo da relação de trabalho com o Estado passa a ser de natureza accidental que depende, por um lado da idade permitida para o trabalho, por outro, da cumulação das mesmas condições para a readmissão do funcionário demitido, ou seja, *que haja vaga no quadro de pessoal, que haja disponibilidade orçamental e, que se comprove, pelo seu comportamento, que se encontra*

---

<sup>238</sup> Lei n° 14/2009 de 17 de Março, que aprovou o anterior Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado.

*reabilitado* cujas dificuldades e limitações práticas foram apresentadas em sede do tratamento sobre a demissão. Portanto, concretamente falando, a readmissão do funcionário expulso, igualmente ao funcionário demitido, está na completa dependência exclusiva do Estado e, praticamente, não se acham meios concretos para assegurar exigibilidade por parte do funcionário sancionado, da sua admissão.

## **6.7. GRADUAÇÃO DAS MEDIDAS DISCIPLINARES**

O que parece regular e correcto é que a aplicação das sanções disciplinares estivesse em consonância com o número de vezes em que os funcionários públicos se encontrassem na situação de infractores, o que significaria que, para o indivíduo que cometesse uma primeira infracção, independentemente de qualquer factor ou circunstância, lhe fosse aplicada a primeira sanção, neste caso, advertência, a segunda, repreensão pública e assim, sucessivamente, até chegar a fase da expulsão.

Nessa forma de entender, há quase uma certeza, que até a umas dezenas de anos, o Estado teria declarado a sua própria falência e não mais teria capacidade de responder aos seus objectivos constitucionais nem os fins para quais o mesmo se estruturou através da Administração Pública. Para o desgosto de quem viesse a pensar da forma retro, as coisas não correm bem assim, aliás, como era de desejar; cometer diversas e sucessivas infracções e continuar a representar os interesses do Estado em igualdade de armas com quem nunca tivesse infringido.

Para a realização legal, as sanções previstas na lei moçambicana, para os funcionários públicos que infringem normas, são graduadas e para o efeito de aplicação são ponderados alguns elementos, patentes no artigo 98 do EGFAE, a saber:

- (i) *a gravidade da infracção praticada*, assumindo-se que, quanto mais grave a infracção, mais grave será a sanção;
- (ii) *a importância do prejuízo causado*, ou seja, quanto maior desconforto e incómodo o prejuízo causar ao Estado, maior será a sanção aplicar;

(iii) *as circunstâncias em que a infracção for cometida*, ou seja, a complexidade dos contornos em que for cometida a infracção, condiciona o tipo de sanção a ser aplicada *e, por fim*,

(iv) *o grau de culpabilidade*, ou seja, o grau de nebulosidade ou transparência da ligação entre o sujeito e a infracção praticada, também permitem a identificação da sanção adequada do tipo de sanção a aplicar.

Assim, cai por terra a ideia de que deve haver uma coincidência material entre o número de vezes no cometimento de infracções e o tipo de sanção a ser aplicada. Com efeito, pode suceder, por exemplo, a primeira infracção cometida por um funcionário público, dê lugar a uma expulsão imediata, mesmo quando faltasse apenas um ano para sua aposentação e com bom comportamento anterior. Como também, pode ocorrer que determinado funcionário reincidente no cometimento de infracções nunca chegue à ser expulso, sendo as suas sanções, relativamente leves. Portanto, deve ter-se presente que a gravidade ou não da sanção aplicada a determinado funcionário infractor, tem uma relação directa, ou seja, deve ser plenamente influenciada pelos factores retro mencionados.

Nesta matéria, assumem particular papel, as circunstâncias atenuantes e agravantes que exercem influência directa, importando fazer sua particular menção. Nestes termos, de acordo com o disposto no artigo 99 do EGFAE, correspondem circunstâncias atenuantes *a) a confissão espontânea da infracção; b) a reparação espontânea dos prejuízos causados; c) o comportamento exemplar anterior à comissão da infracção; d) a falta de intenção dolosa; e) a prestação de serviços relevantes ao Estado; f) a ausência de publicidade da infracção; g) os diminutos efeitos que a infracção tenha produzido; h) todas as outras possíveis que revelem diminuição de responsabilidade*, que uma vez fixadas em processos disciplinares, podem resultar na diminuição da sanção adequadamente aplicável, tornando-a mais suave.

E, nos termos do mesmo EGFAE, artigo 100, são fixadas as circunstâncias agravantes, nomeadamente, *a) acumulação de infracções; b) a reincidência; c) a premeditação e d) os efeitos acrescidos ou avolumados da infracção*. A fixação de alguma das presentes circunstâncias, resultam no agravamento da sanção adequadamente aplicável, tornando-a mais penosa. A estas agravantes, pode juntar-se uma outra, relacionada com a qualidade do sujeito que pratica a

infracção, ou seja, a categoria, carreira ou função do infractor, de quem resguarda o dever de não cometer a infracção ou de obstar que ela fosse cometida.

O sancionamento dos funcionários públicos prevaricadores ou desavindos com a lei, pode resultar, dependendo do tipo de sanção aplicada, na aplicação de outras medidas que correspondem a efeitos acessório das sanções. O que significa que, no caso do sancionamento do funcionário desavindo com a lei, espera-se, a aplicação não apenas as sanções de advertência, repreensão pública, multa, despromoção, demissão e expulsão. Estas poderão ser combinadas com efeitos diversos, como se acha disposto no artigo 103 do EGFAE, a saber:

- A perda de direito ao gozo de licença disciplinar, ficando o funcionário, para além de sancionado, sem ter acesso ao gozo do direito de vários dias férias, de acordo com a gravidade da infracção cometida;
- Perda de antiguidade alcançada com o decurso de tempo no exercício de actividade no Estado, o que significa que o funcionário vê descontado um número de dias que deviam contar no seu tempo para efeitos de aposentação, devendo, por consequência, trabalhar um pouco mais do que o tempo devido, para completar o período descontado sobre a sua antiguidade;
- A cessação de funções, no caso de funcionário que estejam a exercer uma determinada função ao tempo da aplicação de uma sanção disciplinar;
- A proibição ou limitação de ser promovido a qualquer cargo ou carreira ou de poder concorrer a quaisquer concursos internos enquanto estiver a cumprir a sanção disciplinar;

Assim, para além da sanção principal, os efeitos acessórios das sanções podem ser combinadas e serem simultaneamente aplicadas, por exemplo, pode, um mesmo funcionário ser sancionado à despromoção e, perder simultaneamente algum tempo de serviço e, perder, igualmente, a possibilidade de ser promovido, durante o tempo da vigência da sanção principal.

No caso de serem aplicadas as sanções de demissão ou expulsão, para além da suspensão dos salários, o tempo em que o funcionário estiver a cumprir a sanção não é contado para efeitos de aposentação, retardando com efeito o tempo para aposentação daquele ou então, não permitindo que tenha possibilidade de ter uma pensão completa de aposentação, etc.

Como se pode depreender, depois deste enorme relato, para o caso de Moçambique e eventualmente, como noutras realidades mais consolidadas do mundo, o regime sancionatório para casos de violação das normas e do desvio comportamental no cumprimento de deveres organizacionais pode ser muito bem combatido de forma eficaz de modo, não só de preservar a integridade da Administração Pública, mas sobretudo, de servir devida e convenientemente aos cidadão que dependem muito da actuação daquela para a satisfação das suas necessidades bem assim para o gozo dos seus direitos.

Nestes termos e não sendo o caso de falta de norma para lidar com situações de desvios comportamentais e que influencia no recrudescimento de casos de silêncio da Administração da Administração Pública perante solicitações concretas de particulares, podem ser apontadas como possíveis causas, situações de desinteresse, de deixa-andar, de condescendência para com a mediocridade, de falta de compromisso com o sentido de missão e de servir, de secundarização do interesse público, de segregação ou selecção de assuntos por resolver e mesmo, de criação de ambiente que propicie a prática corrupção por via da instituição.

## **CAPÍTULO VII**

### **O REGIME JURÍDICO DO SILÊNCIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE**

Um bom ponto de partida para analisar o instituto do silêncio administrativo na ordem jurídico-administrativa moçambicana pode ser a realização de uma análise sobre a forma como o mesmo se encontra disposto nos diferentes instrumentos jurídicos nacionais bem assim, sobre as práticas administrativas do dia-a-dia, na base de registos feitos pelas instituições mais demandadas, por exemplo.

O presente capítulo focaliza a atenção para questões relativas a previsão e os termos da admissibilidade do silêncio na Administração Pública (AP) moçambicana e os seus contornos ao abrigo da legislação bem assim, os seus efeitos, principalmente na esfera jurídica do particular enquanto o centro de toda atenção da actuação daquela (AP).

Com efeito, procede-se a uma descrição evolutiva da natureza constitucional do Estado moçambicano onde se aborda, entre outros aspectos, a natureza do Estado moçambicano desde a sua independência, em 1975 e que esteve exposto a um contexto de progressivas reformas que se reflectem nos mais diversificados domínios, com destaque para o domínio da Administração Pública enquanto entidade pública, na linha da frente e com responsabilidades acrescidas na produção de bens e prestação de serviços públicos para satisfação das necessidades colectivas, bem assim, na garantia de condições para o gozo de direitos fundamentais dos particulares num contexto de Estado de Direito.

O presente capítulo reveste-se de particular importância no conjunto dos demais que compõem a presente tese por corresponder ao seu âmago e com base nele pretender responder as questões centrais suscitadas em sede da concepção do projecto de pesquisa. Nesta ordem, aborda-se entre diversos aspectos, os princípios da actuação da Administração Pública moçambicana; os contornos da formação da sua vontade administrativa bem como análise sobre a sustentabilidade ou não do instituto do silêncio da Administração Pública.

## **7.1. A NATUREZA CONSTITUCIONAL DO ESTADO MOÇAMBICANO EM RELAÇÃO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Pela sua idade, pode dizer-se que Moçambique é um Estado novo que ascende esta categoria e manifesta a sua soberania “formal” com a proclamação da independência Nacional a 25 de Junho de 1975, altura em que foi, também apresentada a sua primeira Constituição, “genuinamente moçambicana”.

Na sua história enquanto Estado, vigoraram em Moçambique 4 constituições, designadamente, a primeira, de 1975; a segunda, de 1990; a terceira, de 2004, entre várias revisões textuais e a última e mais recente, a de 2018 que se encontra actualmente em vigor. Entre as constituições que vigoraram em Moçambique e a última, de 2018 em vigor, a natureza estadual foi se alterando e consolidando para corresponder a cada realidade histórica do Estado.

Tendo em conta o passado recente de Moçambique e tendo sido uma colónia, facto que influenciou a sua história e a do seu povo, a Constituição de 1975, caracterizou-se como sendo um instrumento com elevada expressividade revolucionária e socialista assente na ideologia e filosofia marxista-leninista. Esta Constituição tinha como um dos principais objectivos, a afirmação de Moçambique como Estado e que tendo partilhado uma mesma realidade colonial com vários estados do mundo empregou um programa político socialista, direccionado para as conquistas revolucionárias de então.

A primeira Constituição, observou o modelo das Constituições de outros Estados “socialistas” e em vias de desenvolvimento, tendo adoptado o mecanismo de democracia popular de cujo poder se encontrava centralizado na Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) que mais tarde tomou a forma de partido político, por esta considerar-se, historicamente, como sendo congregadora de todas as forças vivas da sociedade<sup>239</sup>. Em outras palavras e até certo

---

<sup>239</sup> CRM 1975, Artigo 1 – A República Popular de Moçambique, fruto da resistência secular e da luta heróica e vitoriosa do povo moçambicano, sob a direcção da FRELIMO, contra a dominação colonial portuguesa e o imperialismo, é um Estado soberano, independente, e democrático. Artigo 2 – A República Popular de Moçambique é um Estado de democracia popular em que todas as camadas patrióticas se engajam na construção de uma nova sociedade, livre da exploração do homem pelo homem. Na República Popular de Moçambique o poder pertence aos operários e camponeses unidos e dirigidos pela FRELIMO, e é exercido pelos órgãos do poder popular. Artigo 3 – A República Popular de Moçambique é orientada pela linha política da FRELIMO, que é a força dirigente do Estado e da sociedade. A FRELIMO traça a acção dos órgãos estatais a fim de assegurar a conformidade política do Estado com interesses do povo.

modo, nessa época da história, a democracia era formalmente matéria de exclusiva materialização através da FRELIMO e que, estar desalinhado àquela era equivalente a estar contra a todas os seus ideais e contra os ideais constitucionais e por consequência, aos propósitos do Estado moçambicano.

Nesta fase histórica o funcionamento de tudo, sem excepção, gravitava em torno da acção, orientação e direcção única da FRELIMO com o poder de orientar o Estado, os cidadãos e as instituições na base da linha política por si definida. No entanto, embora a Constituição é incisiva em relação a necessidade de produção e provimento do bem estar social, na sua estruturação, não se observam sinais ou evidências formais da instituição da Administração Pública enquanto uma entidade que surge para materializar a acção do Governo enquanto órgão executivo e que representa o Estado.

A segunda Constituição, de 1990 é, considerada a Constituição da viragem e que introduziu alterações profundas no sistema de organização e funcionamento do Estado moçambicano tendo-lhe conferido um novo rumo cujos traços se arrastam até aos dias que correm. Tais alterações encontram a sua expressão no actual modelo de funcionamento do Estado e tem vindo a ser consolidadas nas constituições aprovadas desde então.

A Constituição de 1990 coloca um marco importantíssimo na história do Estado moçambicano com a ampliação do campo da democracia popular e uma mudança no sentido da construção do Estado de Direito e de justiça social<sup>240</sup>. Entre as demais, o legislador constitucional consolidou a estruturação e enriqueceu o texto constitucional, eliminou o monismo político partidário dominado pela FRELIMO, introduzindo, por consequência, o pluralismo político<sup>241</sup>; integrou de forma clara os órgãos de soberania e a relação de interdependência entre si; suprimiu as referências ideológicas marxista-leninistas e introduziu o modelo de economia capitalista para além da consagração mais precisa e extensa de direitos fundamentais dos cidadãos, inspirada pela Carta Universal dos Direitos Humanos, etc.

---

<sup>240</sup> CRM 1990, artigo 30 – O povo moçambicano exerce o poder político através do sufrágio universal, directo, secreto e periódico para escolha dos seus representantes, por referendo sobre as grandes questões nacionais e pela permanente participação dos cidadãos na vida da Nação.

<sup>241</sup> CRM 1990, Artigo 31 – Os partidos políticos expressam o pluralismo político, concorrem para a formação e manifestação da vontade popular e são um instrumento fundamental para a participação democrática dos cidadãos na governação do país.

Entre as demais alterações e que denota maior relevo no estudo desenvolvido na presente tese, a Constituição de 1990 consagra a administração pública, ainda que de forma tímida, quando no artigo 112 dispõe que, “A lei determina a forma, organização e competências no âmbito da administração pública”. Esta disposição parece ser, na Constituição de 1990, a única referência formal expressa desta importante entidade e instrumento de materialização do poder governamental embora, materialmente, ela existisse e se fizesse sentir através dos serviços públicos prestados aos cidadãos.

Importa, entretanto, fazer referência a revisão pontual à Constituição de 1990 no ano de 1996, por via da Lei n° 9/96, de 22 de Novembro, que introduz princípios e disposições sobre o poder local no texto da Lei Fundamental e que no seu articulado introduz o Título IV, Poder Local e no Título III incorpora o Capítulo IX, atinente aos Órgãos Locais do Estado, matérias relevantes quando o objectivo é o de abordar sobre a administração pública moçambicana.

A Constituição de 2004, não obstante não ter o mesmo peso transformativo que a Constituição de 1990, reporta-se com particular ênfase pelo facto de ter aprofundado o processo político democrático e alta expressividade do pluralismo jurídico no país num claro movimento rumo ao aprofundamento e à consolidação do Estado de Direito Democrático em que a administração pública assume um importante papel, na garantia do gozo de direitos, por parte dos cidadãos, através dos bens e serviços por si gerados e prestados.

Se nas anteriores Constituições de 1975 e 1990 a Administração Pública não parecia ser uma temática digna de figurar de uma constituição, o mesmo não se pode dizer da Constituição de 2004. Esta última dedica no seu Título XII<sup>242</sup> um capítulo específico que aborda no seu articulado sobre os princípios fundamentais e a forma de estruturação da Administração Pública, acesso e estatuto dos funcionários públicos, enquanto actores principais que asseguram o funcionamento daquela, hierarquia, direitos e garantias dos administrados respectivamente, nos artigos 249, 250, 251, 252 e 253.

Por fim, a Constituição de 2018, recentemente aprovada pela Lei n° 1/2018 de 12 de Junho expressa o aprofundamento dos mecanismos da participação dos cidadãos no processo da governação e no desenvolvimento do país através da materialização do princípio da descentralização enquanto um princípio angular e estruturante da organização da Administração

---

<sup>242</sup> Administração Pública, Polícia, Provedor de Justiça e Órgãos Locais do Estado.

Pública disposto no artigo 249. Nesse quadro, a Constituição dedica um título específico, “Descentralização” composto por três capítulos, integrando 22 artigos sobre a matéria.

Por conseguinte, a incidiu principalmente sobre participação dos cidadãos no processo da administração do Estado através da introdução de disposições e normas que alteram o quadro jurídico-legal permitindo a partilha formal da responsabilidade com o povo, no concernente ao desenvolvimento do país através da máquina da Administração Pública, na gestão dos mais diversificados recursos públicos disponíveis e convertíveis em bens e serviços em benefício da população.

A revisão constitucional de 2018 em referência e que resultou na Constituição em vigor foi influenciada principalmente, senão, exclusivamente, por razões de ordem interna e de consensos entre o governo dirigido pela Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) e pela Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO) como forma de cessar hostilidades militares declaradas e levadas a cabo, à céu aberto, por esta última e introduzir-se em Moçambique, de forma definitiva, um ambiente de paz efectiva e definitiva, bem assim, no aprofundamento da democracia participativa, na consolidação da reforma democrática do Estado e na materialização do princípio do gradualismo.

A par da questão da extensão dos conteúdos relativos à temática da descentralização, são introduzidos diferentes órgãos de governação a nível das províncias e distritos do país e novo formato de provimento de tais órgãos em que, parte deles deixam de ser indicados pelo Presidente da República, casos de governador de província e de administrador de distrito e passam a ser eleitos através de uma lista plurinominal submetida por propostas de partidos políticos, coligação de partidos políticos ou grupo de cidadãos eleitores, para eleição de assembleias provincial e distrital, respectivamente, estas últimas, recentemente criadas na presente alteração constitucional.

De outro lado, o presidente do conselho autárquico deixou de ser eleito por voto directo e passou a sê-lo feito de forma indirecta, através dos membros das assembleias autárquicas; entre outras alterações que partem desde a alteração de competências até a criação de novos órgãos de governação; uma realidade que constitui um imenso exercício experimental cujos resultados serão, como se pretendem, irreversíveis.

No geral, depois desta breve descrição parece ficar claro e assente que a natureza Constitucional do Estado Moçambicano tem estado em progressiva consolidação focada no cultivo da independência, da soberania, da democracia e da justiça social enquadrando-se em cada contexto histórico e influenciado, como ficou patente, quer por factores internos como por factores externos.

É assim que através das Constituições da República que vigoraram ao longo dos anos constata-se avanços progressivos quer na reforma do Estado, no geral, bem assim, na Administração Pública, em particular, numa dinâmica iniciada há pouco mais de trinta anos assente no pressuposto democrático que deverá ser continuamente cultivado, promovido e praticado no sentido de se aprimorar cada vez mais os mecanismos de governação e de administração, como também, aperfeiçoar os mecanismos da produção de bens e prestação de serviços aos cidadãos na base da sua participação tendo em conta as suas crescentes exigências.

De modo específico, entre diversos aspectos resultantes da revisão da Constituição da República em 2018, consta um que não passa por despercebido, o relativo as evidências do aprofundamento da muito jovem democracia participativa que encontra seu sustento no alargamento dos espaços formais da participação do cidadão com a criação de assembleias distritais, numa clara ampliação do raio da participação da população que se vem juntar aos anteriores e já existentes fóruns, nomeadamente, a Assembleia da República, as assembleias provinciais e as assembleias autárquicas com poderes relevantes para a vida dos cidadãos por si representados e com influência directa nos órgãos executivos, cada um, a seu nível.

Estas referências sobre a evolução da Administração Pública moçambicana a nível do quadro constitucional influenciam grandemente as dinâmicas de prestação de serviços públicos ao cidadão pelo facto de estarem a surgir, de forma gradual, novos actores com a responsabilidade de realizar actividades administrativas, à medida em que se consolida a implementação da descentralização, podendo, este fenómeno, caso não seja bem compreendido e interpretado, degenerar em situações que venham retroceder as conquistas que se vem consolidando no tempo, através da administração directa<sup>243</sup>. É, entre outras razões, por isso, que, na sua obra sobre a descentralização, no contexto do novo paradigma, ao aflorar sobre os

---

<sup>243</sup> IMPISSA, Inocêncio, *O Novo Paradigma da Descentralização em Moçambique. “Fundamentos da Revisão Constitucional de 2018 - Inovações, Impactos e Desafios”*, págs. 154 a 156.

desafios, referindo-se sobre a necessidade da consolidação do sentido do dever e de servir, nos seguintes termos:

“Na verdade, o desafio aqui prende-se ao receio de as posições pelas quais se podem concorrer ao abrigo da criação dos órgãos de governação descentralizados provinciais e distritais serem assumidas pelos cidadãos em resultado das escolhas populares priorizarem interesses egoísticos em detrimento do interesse público pelo qual os cidadãos devem concorrer.

Ora, assumir um cargo público no Estado, como é sabido, está associado a um conjunto de facilidades e benesses, para além de alguns direitos e regalias legalmente estabelecidas. Porém, as posições de destaque e de poder que se assumem podem ser bem ou mal utilizadas dependendo, entre outros factores, primeiro, das razões que motivam os cidadãos a concorrer para assumi-las; segundo, do nível de esclarecimento sobre o seu papel enquanto se estiver na posição; e, terceiro, do nível de integridade e honestidade da pessoa que assume o cargo público. Em todos os casos, a assunção de um cargo público implica uma auto entrega ao serviço dos outros sem esperar daquele a quem se presta o bem ou o serviço uma recompensa directa para além dos direitos e regalias estabelecidas por lei. Este facto decorre da essência (do ser e do estar) da administração pública.

A ocupação de cargos públicos e a posição de servidor público exige de quem assim se encontre investido, a adopção de um comportamento probo e pratique a honestidade nas decisões que toma e nas coisas que faz no quadro do exercício da sua actividade. Isto é largamente sabido, porém, com a implementação do novo paradigma da descentralização e a consequente corrida desenfreada para ocupação de cargos públicos, vistas as possibilidades e facilidades de lá se chegar, muitos dos quais que, não exigem qualquer requisito técnico ou de instrução, mas tão-somente, os de identidade, idade e de ficha criminal sem registos, desde que se tenha um suporte populacional considerável poderá propiciar a que o sentido de dever que se pretende na administração pública entre em decadência e, a obrigatoriedade de servir esteja em causa, em prejuízo do cidadão. Paralelamente, se deixa de haver a obrigatoriedade de servir perde-se o sentido do dever e o papel do servidor público e dos dirigentes invertem-se, servindo-se estes dos cidadãos, ao invés de servi-los e, fazendo o uso dos recursos e bens públicos a seu exclusivo favor, distorcendo-se, por consequência, a essência do surgimento e existência da administração pública.

Assim, afigura-se urgente e a todo o tempo necessário repensar sobre a necessidade de introduzir um conjunto de requisitos que estabeleçam um perfil mínimo a ser exigido aos cidadãos que pretendam aceder aos cargos públicos, para o bem dos cidadãos que deverão ser, permanentemente servidos com qualidade e, por outro, para garantir que, os futuros governantes a todos níveis tenham um mínimo aceitável de

capacidade para liderar equipas de trabalho rumo ao desenvolvimento almejado por todos os moçambicanos, no geral e, especificamente, de cada província e cada distrito.

A observância da medida proposta acima poderá, igualmente, permitir de forma facilitada a comunicabilidade, a realização de prestação de contas quer perante os cidadãos, quer perante os órgãos fiscalizadores; bem assim, estará garantida alguma capacidade local de assimilação não apenas de recomendação que advenham dos processos de fiscalização mas também de assimilação de conteúdos de acções de treinamento e de interpretação das políticas públicas vigentes no país, condições essenciais para se lograr sucesso no processo de governação em qualquer parte do mundo.”

## **7.2. ASPECTOS GERAIS SOBRE A ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MOÇAMBICANA**

Na sua organização e na execução da sua tarefa administrativa o Estado Moçambicano subordina-se apenas à Constituição e à Lei. E, à luz do artigo 249 a Constituição da República a Administração Pública moçambicana estrutura-se com base nos princípios da descentralização e desconcentração, promovendo a modernização e a eficiência dos seus serviços sem prejuízo da unidade de acção e dos poderes de direcção do Governo, permitindo que os serviços do Estado se aproximem cada vez mais aos cidadãos como se encontra estabelecido no n° 1; no n° 2 do mesmo artigo, a Constituição dispõe que, a Administração Pública pode organizar-se através de outras pessoas colectivas distintas do Estado-Administração, com a participação dos cidadãos e, no seu n° 3, o artigo estabelece que a Administração Pública promove a simplificação de procedimentos administrativo e aproximação dos serviços aos cidadãos.

Como se pode depreender, estes são, de acordo com a Constituição da República, os princípios angulares da estruturação da Administração Pública Moçambicana dos quais resultam em três importantes seguintes corolários:

- (i) a implementação dos princípios de estruturação da Administração Pública, em Moçambique deverá proceder, se tiver por objectivo a modernização e a eficiência da sua prestação. Esta deve ser a sua permanente direcção e pretensão de modo que a todo tempo e em cada contexto ela continue a ser pertinente e necessária para a satisfação cabal das

necessidades das populações. No caso contrário ou diverso à modernização e a eficiência que se pretendem alcançar por via destes princípios, estes não poderão ser concretizados<sup>244</sup>;

(ii) a implementação dos princípios em referência, deve ter, unicamente, por móbil, o desenvolvimento de uma acção coordenada entre os diversos actores na Administração Pública, para garantir que se alcançam a finalidade última da sua instituição. Com efeito, caso tal implementação viesse a desaguar na descoordenação, resultaria numa má actuação dos órgãos e, conseqüentemente, no recuo dos avanços que tem estado a ser registados, o que implicaria a não concretização daqueles (princípios)<sup>245</sup>;

(iii) a implementação destes princípios não devem colocar em causa a unidade de acção nem os poderes de direcção do Governo, o que significa uma clara disposição sobre quem determina a linha de actuação dos órgãos e das instituições da Administração Pública no país. Em cada ciclo de governação há apenas um único governo que representa o Estado e que, em nome deste vai definindo prioridades através da definição de políticas públicas, programas, estratégias e planos diversos definindo a sua actuação tendo em conta o contexto e a conjuntura interna e internacional. O estabelecimento de tal linha de actuação serve de comando para todos os órgãos, quer de nível central quer de nível local, devendo configurar-se para perseguir os objectivos definidos pelo governo<sup>246</sup>.

No quadro de instrumentos legais ordinários relevantes sobre a matéria a Assembleia da República aprovou, entre outras, a Lei n.º 7/2012, de 8 de Fevereiro, que estabelece as bases da organização e funcionamento da Administração Pública aplicável, nos termos do seu artigo 3, aos órgãos e instituições da Administração Pública, nomeadamente, da administração directa e indirecta, incluindo a sua representação no estrangeiro, das autarquias locais<sup>247</sup> e das demais pessoas colectivas públicas. A Lei é, igualmente aplicável, com as necessárias adaptações, à

---

<sup>244</sup> IMPISSA, Inocêncio, *Administração Local Especial – A Descentralização e a Desconcentração no contexto moçambicano*, pág. 50.

<sup>245</sup> Idem.

<sup>246</sup> IMPISSA, Inocêncio, *Administração Local Especial – A Descentralização e a Desconcentração no contexto moçambicano*, pág. 51.

<sup>247</sup> Em observância do comando terminológico adoptado na revisão da Constituição de 2018, a Lei 7/2012 de 8 de Fevereiro aplica-se às entidades descentralizadas que integra os órgãos da governação descentralizada provincial e distrital e as autarquias locais, em atenção ao disposto no artigo 268.

organização dos serviços de apoio técnico e administrativo dos órgãos do poder legislativo, do poder judicial, do Conselho Constitucional, do Provedor de Justiça e da Comissão Nacional de Eleições.

Como se pode depreender, pela sua abrangência, a Lei em referência assume a função de condão principal e crucial não apenas para a organização e funcionamento das entidades indicadas no parágrafo anterior, como também, garante que seja observado o primado constitucional no que se refere a estruturação da Administração Pública moçambicana. A Lei n° 7/2012, de 8 de Fevereiro tem sido, resumidamente considerada, Lei de Bases da organização da Administração Pública.

A Lei, por sua vez enuncia, no seu artigo 4, uma lista de princípios da organização da Administração Pública, dedicando os artigos seguintes na descrição do significado de cada um deles, sendo que para efeitos do desenvolvimento da presente tese, mais interessam os que abaixo se analisam, por neles encontrarem-se consignados comandos essenciais que estabelecem, formalmente, as linhas com que a administração pública se deve organizar e estruturar, mas também, a forma como deve actuar no quadro da materialização dos seus objectivos e fins organizacionais.

Adicionalmente, estando, desde logo, claro que seu principal foco é a satisfação dos interesses da colectividade mediante a produção e fornecimento de bens e serviços, em sede de quais, vê-se na necessária contingência de ter que relacionar com o particular, no cumprimento do seu papel, os princípios arrolados abaixo servem também, para balizar e regular o comportamento da Administração Pública. Com efeito, no desenrolar da abordagem dos princípios, não se vislumbra nenhum, entre eles, que antecipa, que estabeleça ou que habilite Administração Pública a pautar o silêncio como uma possível forma de ser ou de estar, na sua actuação.

A) *Princípio da desconcentração* que de acordo com a Lei em referência, consiste na transferência originária ou delegação de poderes dos órgãos superiores da hierarquia da Administração Pública para os órgãos locais do Estado ou para os funcionários e agentes subordinados. Nos termos da presente Lei, a delegação de poderes deve resultar da lei. Este princípio, tem sido responsável por garantir a adequação entre os serviços centrais e locais, visando a prestação de um serviço de qualidade e a necessidade de aproximar os serviços

públicos aos cidadãos, sendo que este desiderato decorre por meio do estabelecimento de instituições que a nível local representem os ministérios que respondem de forma imediata pelos diversos pelouros de actividades e outras entidades de nível central.

Entretanto, para que o mecanismo da delegação não seja indevida e arbitrariamente utilizado por órgãos que se julguem na condição de delegar poderes condiciona-se a que exista estabelecida na lei essa condição, facto que pode estar associado à necessidade de conferir legitimidade dos órgãos, bem assim, criar uma base que permita que se proceda a uma fiscalização mais precisa sobre a matéria.

O princípio da desconcentração permite, de acordo com Impissa (2020, pág. 36), que, o Estado através do Governo se estabeleça em todo o território nacional e através de vários representantes, leve a cabo um conjunto de acções com vista a satisfação das necessidades colectivas das populações, onde elas se encontram a habitar, tornando célere o processo de tomada de decisões dos assuntos das populações, reduzindo as distâncias percorridas pelas populações na procura dos serviços públicos com impacto directo na redução dos custos e do esforço físico para o efeito, entre outras vantagens.

*B) Princípio da descentralização*, que de acordo com a Lei em referência, consiste no processo de criação, pelo Estado, de pessoas colectivas públicas menores, encarregues da prossecução do interesse geral da colectividade. Constitui uma outra forma de configuração da Administração Pública.

A descentralização pode compreender-se como consistindo literalmente no desfasamento do centro único que se dedica a coordenação e a realização de actividades para satisfação das necessidades colectivas ou seja, a promoção do “descentro” podendo surgir ou ser criados outros vários, diversos e pequenos centros, podendo-se confundir entre si, com o verdadeiro centro<sup>248</sup>.

Com adopção da descentralização no sistema administrativo moçambicano abre-se espaço para intervenção de outros actores, que se desdobram na sua actuação sob a condição de observância estrita de regras rígidas e semi-rígidas estadualmente impostas por se tratar de satisfação de necessidades da colectividade dos administrados e que, em princípio, a sua satisfação nunca poderá ser posta em causa, nem cessar, sobre pena de se prejudicar o

---

<sup>248</sup> IMPISSA, Inocêncio, *Administração Local Especial – A Descentralização e a Desconcentração no contexto moçambicano*, pág. 31.

funcionalismo público e ilegitimação da actuação do Estado. Portanto, a descentralização promove a repartição de atribuições entre o Estado e várias outras pessoas (colectivas públicas ou privadas de finalidade pública) criadas ou reconhecidas por lei<sup>249</sup>.

Aliás, a Constituição de 2018 propicia a intervenção e participação de entidades diversas do Governo e da Administração Pública no processo de identificação e implementação de soluções para problemas locais das populações bem como a sua participação na implementação de actividades que conduzam o país ao desenvolvimento enraizado na endogeneidade das populações e das sinergias locais<sup>250</sup>.

Evidentemente, um país territorialmente vasto quanto Moçambique não pode ser efectiva e eficazmente governado na base de sistemas clássicos de administração e ou governação em que vigoraram sistemas administrativos centralizados, governos autocráticos, etc., onde a iniciativa privada e a participação de outros actores no processo da governação não constituam matérias de debate nem alternativas para apoio ao processo de desenvolvimento<sup>251</sup>.

Ainda, de acordo com o autor em referência, os princípios da descentralização e desconcentração enquanto princípios de organização da Administração Pública favorecem e propiciam, no caso de Moçambique, entre outros aspectos, a visão fraccionada do território e a governabilidade do país, definem e diferenciam a identidade das pessoas, permitem a articulação de esforços de diferentes actores.

Na obra sobre Administração Local Especial - A Desconcentração e Descentralização no Contexto Moçambicano, Impissa apresenta o entendimento da desconcentração e descentralização enquanto conceitos universalmente teorizados e incorporados no sistema da Administração Pública moçambicana desde 1990 com a aprovação de uma nova Constituição que rompe com a primeira, a Constituição pós independência e introduz, formalmente, uma nova forma de ser e de estar e, descreve a forma como esses dois princípios se materializam a nível do território nacional, na perspectiva de organização administrativa.

Os princípios da descentralização e da desconcentração estabelecem uma ruptura entre o classicismo e o modernismo no concernente à organização da Administração Pública, tendo-se

---

<sup>249</sup> Idem.

<sup>250</sup> IMPISSA, Inocêncio, *O Novo Paradigma da Descentralização em Moçambique. "Fundamentos da Revisão Constitucional de 2018 - Inovações, Impactos e Desafios"*, pág. 36.

<sup>251</sup> Idem.

colocado fim ao exclusivismo da actuação do Estado quer para prestação de serviços públicos, quer para resolução dos problemas locais das comunidades, bem assim, para o desenvolvimento territorial, estando, entretanto, os dois princípios em constante aprimoramento na contemporaneidade, a medida em que os contextos históricos mudam e com as influências, quer das conjunturas internas, bem assim, das conjunturas externas. Em resumo, os princípios aqui em apreço, propiciam e tornam possível a governabilidade de Moçambique, não obstante a confluência de demais e distintos interesses e a complexidade das relações humanas que nele se desenrolam<sup>252</sup>.

A presença formal dos órgãos da Administração Pública Moçambicana coincide, de um lado, com a estrutura da divisão territorial do país, mormente, as províncias, os distritos, as localidades e as povoações e, por outro, com o desenvolvimento socioeconómico e local comportando a infra-estruturação, acessibilidade e a disponibilidade de serviços e bens às populações, nomeadamente, nas autarquias locais. Portanto, a organização territorial de Moçambique confunde-se com a organização administrativa adoptada.

C) *Princípios da desburocratização e simplificação de procedimentos* que demandam a adopção de modelos organizacionais que permitem a articulação da Administração Pública, nomeadamente, através do estabelecimento da estrutura integrada, a atribuição de competências aos órgãos, funcionários e agentes subordinados, a criação de balcões únicos de atendimento e outras formas de articulação orgânica.

As ideias assentes neste princípio são as que remetem a Administração Pública a encurtar o processualismo no seu todo, quer no que respeita os prazos evitando que o tratamento de um mesmo processo necessite de muito tempo para sua conclusão, quer na redução de número ou quantidade de etapas por que um mesmo processo deve percorrer; quer na redução da quantidade de pareceres e despachos de agentes públicos, bem assim, na redução de número de instituições a percorrer para obter autorizações, licenças ou outro tipo de serviços públicos. A observância destes princípios viria a responder a almejada e muito bem cantada “serenata” da celeridade processual.

---

<sup>252</sup> IMPISSA, Inocêncio, *Administração Local Especial – A Descentralização e a Desconcentração no contexto moçambicano*, pág. 36.

A enunciação destes princípios na Lei de Bases em referência assume um formato, curiosamente impróprio, para a técnica legística ao aprofundar seus tentáculos com a apresentação de exemplos concretos sobre como o princípio deve ser compreendido e implementado; matérias, geralmente relegadas a instrumentos normativos abaixo de leis. Este aspecto pode, estar relacionado com o compromisso estadual para implementação do estatuído, mas também, com o facto de aparentemente, a posição mandatória da lei ser inequívoca e indiscutível, obrigando a que todos órgãos, funcionários e agentes o observem a risca.

Pelo sim ou pelo não, é um facto que, um conjunto de comandos estabelecidos nos princípios da *desburocratização e simplificação de procedimentos* tem estado a encontrar corpo, como sejam, entre outros, o estabelecimento de balcões únicos de atendimento, a supressão da necessidade de apostar selo em documentos oficiais; a possibilidade de reconhecimento oficial de documentos originais em todos os departamentos do Estado mediante a apresentação de documentos originais, etc., que para além de incorporar alguma celeridade aos processos, reduz significativamente os custos a serem despendidos dos cidadãos no custeio de serviços que demandam.

D) *Princípio da unidade de acção e poderes de direcção do Governo*, que nos termos da Lei de Bases de organização da Administração Pública, artigo 8, encerra diversos pressupostos, entre os quais:

- a) *poder direcção dos órgãos do Governo, sem prejuízo das entidades descentralizadas* – nesta ideia encontra-se assente a ideia de que não obstante a existência de entidades descentralizadas de cujo desdobramento lhes valem as autonomias administrativa, financeira e patrimonial, cabe ao Governo e exclusivamente a si<sup>253</sup>, a definição das políticas públicas a vigorar no país e a todas outras entidades, a sua implementação e cumprimento. É necessário que o Estado observe igualmente a lei no relacionamento com as entidades descentralizadas cujo regime de funcionamento conhece alguma autonomia. É assim que ocorre desde a criação das autarquias locais, os institutos, fundos e fundações públicas e muito recentemente, com a revisão da constitucional de 2018, as entidades descentralizadas provinciais e distritais. A título de exemplo, pode-se achar disposta a norma segunda qual “*os órgãos centrais do Estado enviam no princípio*

---

<sup>253</sup> Artigo 270, n° 2 Constituem igualmente limites à descentralização, as matérias da exclusiva competência dos órgãos centrais do Estado, nomeadamente: Alínea c) a definição de políticas nacionais.

*de cada ano, ao Governador de Província instruções técnico-metodológicas que possibilitem uma planificação e acção coordenada de actividades sectoriais a realizar na província, cuja implementação é da responsabilidade do Estado”<sup>254</sup>.*

- b) Coordenação e articulação dos órgãos da Administração Pública* – disposição que entre outros entendimentos, abrange a boa produção de normas que garantem uma actuação complementar e harmoniosa entre as mais diversificadas instituições públicas e privadas; a definição de normas que instruem procedimentos a observar na concepção, produção e fornecimento de bens e serviços públicos a fim de que sejam devidamente canalizados aos respectivos beneficiários; o estabelecimento de mecanismos formais de comunicação intra e inter-institucional assegurando uma boa interacção e bom fluxo processual a nível das instituições; assim como, no estabelecimento da hierarquia entre os diversos órgãos definindo entre si, o que cabe a cada um.
- c) Solidariedade governamental* – que pode estar relacionada à ideia de inter-ajuda funcional necessária entre as diferentes instituições que exercem a governação de modo que o foco governativo seja mantido e que os objectivos definidos e as metas fixadas sejam alcançadas dentro do tempo e na medida indicada. Fica, igualmente assente de que, o fracasso de que resulta o não alcance dos resultados e das metas fixadas não se atribui apenas ao sector ou ao órgão a quem cabia, por norma e vocação institucional, a sua materialização; por conseguinte, o fracasso é, igualmente partilhado com todas outras entidades governamentais que, não estando formalmente obrigadas a realizá-las, e em face de dificuldades de realização por parte de quem devia, mantiveram-se inertes, sonhando a sua contribuição, socorro ou apoio.
- d) Controlo através da supervisão hierárquica e da tutela administrativa e financeira* – onde ficam assentes as ideias de diferentes tipos de controlo a diferentes tipos de sujeitos, mormente, sujeitos físicos ou biológicos que inseridos numa organização que observa uma hierarquia interna em que o superior hierárquico tem o dever e poder de supervisão sobre seus subalternos ou sobre o pessoal colocado sob sua gestão; e a sujeitos institucionais, como sejam as entidades descentralizadas cujo regime de controlo é feito mediante a realização da tutela administrativa e financeira pelo Estado. Em

---

<sup>254</sup> N°7, artigo 24, Lei n° 4/2019 de 31 de Maio, que estabelece os princípios, as normas de organização, as competências e o funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial.

Moçambique, o quadro legal da tutela do Estado sobre as entidades descentralizadas (órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais) encontra-se estabelecido no artigo 272 da Constituição da República e melhor tratado na Lei n° 5/2019 de 31 de Maio. Nos termos do artigo 6 da Lei em referência estabelece-se que os órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais estão sujeitos a tutela administrativa<sup>255</sup> e financeira<sup>256</sup>.

- e) *Fiscalização do Governo sobre as entidades privadas que prestam o serviço público* – de onde se pode se subentender que, independentemente de determinado serviço público estar sob gestão de uma entidade privada, este deve observar uma série de pressupostos e de normas que regem o serviço público, devendo-se, entretanto, garantir boa qualidade do serviço prestado e a celeridade na prestação do mesmo dada a especialização de tais entidades privadas. Isto significa que nos casos em que o Estado passa a gestão de determinado serviço público a um privado, não se desfaz dele nem da responsabilidade de garantir a sua boa e regular canalização ao público em geral, como também não deixa de fiscalizar. Afinal trata-se de um serviço cuja prestação é da sua responsabilidade.

E) *Princípio da coordenação e articulação dos órgãos da Administração Pública* – disposto no artigo 9 da Lei de Bases, começa por considerar que a coordenação administrativa aqui referida não se confina a determinados níveis administrativos. É, por conseguinte, abrangente de tal sorte que todos os órgãos, a todos os níveis são sujeitos à acção de coordenação. Conforme o disposto na lei em referência, a coordenação aqui mencionada implica que a organização da Administração Pública seja orientada de modo a permitir a planificação articulada tendo em conta o facto de o Estado ser constitucionalmente unitário, as políticas nacionais serem

---

<sup>255</sup> Artigo 7 da Lei n° 5/2019 de 31 de Maio, n° 2. A tutela administrativa consiste na verificação da legalidade dos actos administrativos através da inspecção, auditoria, inquérito e sindicância; n° 4. A tutela administrativa é exercida pelo Conselho de Ministros, podendo delegar esta competência no Ministro que superintende a área da administração local. n° 5. Independentemente de inspecção, inquérito, sindicância e auditoria, o órgão de tutela administrativa do Estado pode solicitar informações das decisões administrativas dos órgãos de governação descentralizada provinciais e das autarquias locais.

<sup>256</sup> Artigo 8 da Lei n° 5/2019 de 31 de Maio, n°1. O exercício da tutela financeira do Estado consiste na fiscalização da legalidade dos actos de gestão financeira e patrimonial praticados pelos órgãos de governação descentralizada provinciais e das autarquias locais através de inspecção, inquérito, sindicância e auditoria. n° 3. A tutela financeira é exercida pelo Conselho de Ministros, podendo delegar esta competência no Ministro que superintende a área de finanças. n° 4. Independentemente de inspecção, inquérito, sindicância e auditoria, o órgão de tutela financeira pode solicitar informações das decisões dos órgãos de governação descentralizada provinciais e das autarquias locais.

unitárias, centralizadas e centralmente concebidas, abrangendo e obrigando a todos, entre outros factores.

Com efeito, são mencionados na Lei de Bases uma série de instrumentos que garantem a apregoada articulação e coordenação, nomeadamente, o programa quinquenal do governo, o plano económico e social e orçamento do Estado; políticas públicas respeitantes a diversos sectores, planos estratégicos, balcões de atendimento único e outras modalidades de unificação de procedimentos administrativos.

Importa referir que a Lei de Bases em referência remonta de 2012, pouco mais de seis anos antes da introdução do novo paradigma da descentralização através da Lei nº 1/2018, de 12 de Junho, Lei de revisão pontual da Constituição da República de Moçambique que traz consigo vários desafios no quadro da sua materialização e que colocam um espaço para o questionamento sobre a aplicabilidade na globalidade nas instituições públicas de alguns instrumentos indicados acima e arrolado na Lei de Bases, como sejam o programa quinquenal do Governo, o plano económico e social e orçamento do Estado. Pela natureza das entidades descentralizadas não parece que seja linearmente obrigatória a aplicabilidade dos instrumentos aqui arrolados a nível das suas instituições. Ao abrigo da lei, estas entidades podem, através dos seus próprios órgãos aprovar programas quinquenais (locais) de governação, programas económicos e sociais locais bem assim, o orçamento dos órgãos<sup>257</sup> que podem estar em certa medida ou em toda extensão, desalinhados aos instrumentos centrais do Governo.

A este propósito, Impissa, sinaliza na sua obra alguns desafios que Moçambique enquanto Estado, passa a enfrentar, como necessária consequência da introdução e materialização da governação descentralizada. Entre os diversos desafios que alista, anota a “necessidade de adopção de uma visão estadual comum de longo prazo sobre o desenvolvimento integrado do território nacional<sup>258</sup>”.

No contexto da materialização do novo paradigma da descentralização tal como se encontra disposto na Constituição da República pode, potencialmente acontecer que,

---

<sup>257</sup> Artigo 11 da Lei nº 6/2019, de 31 de Maio, Compete à Assembleia Provincial, alínea a) aprovar o programa e orçamento anual do Conselho Executivo Provincial e fiscalizar o seu cumprimento. Artigo 14, nº 1. Compete a Assembleia Provincial pronunciar-se sobre, alínea a) proposta de programa e plano económico e social de iniciativa local do Conselho Executivo Provincial; alínea b) propostas de programas plurianuais de apoio ao desenvolvimento participativo e fiscalizar a sua execução.

<sup>258</sup> IMPISSA, Inocêncio, *O Novo Paradigma da Descentralização em Moçambique. “Fundamentos da Revisão Constitucional de 2018 - Inovações, Impactos e Desafios”*, pág. 156.

simultaneamente governem o território nacional fraccionado em provinciais e em distritos, por vários partidos, movimentos políticos e ou grupos de cidadãos como também, abre-se a possibilidade de cada partido ou grupo de cidadãos eleitores que tiver ganho as eleições para governar uma província, um distrito ou ainda, uma autarquia, conceber, apresentar e fazer aprovar o seu programa quinquenal de governação específico, para através dele, conduzir o seu mandato. Portanto, a prática de implementar-se em todo o território nacional um único programa quinquenal do governo deixa de ser prática pois, aceitando-se ou não, embora diga respeito a todo o após, o mesmo representa a visão política e antagónica do partido vencedor, independentemente de poder concebe-lo na base das realidades locais<sup>259</sup>. É na base desta possibilidade que reside o cerne da colocação trazida, atendendo ao país que Moçambique é e como qualquer um, almeja o alcance do desenvolvimento integral dos territórios que o compõem, devendo, por conseguinte, articular-se nas diferentes vertentes para alcançar tal desiderato.

A qualidade dos programas quinquenais que cada um tiver concebido e aprovado estará muito dependente da experiência dos seus proponentes, do seu esclarecimento em relação aos mais diversificados e complexos processos de desenvolvimento, entre outros, a existência de óptimas equipas técnicas na concepção dos projectos de governação para além da criatividade na definição das propostas de soluções para os problemas concretos e específicos de cada local, capacidade crítica ao estado de arte e a visão de oportunidades. Entretanto, ainda assim, os partidos ou grupos de cidadãos que se fizerem eleger e vencer podem identificar e adoptar diversas soluções que entendam ser as melhores mesmo que não se enquadrem ao contexto, ao passo ou a direcção pretendida pelo Estado moçambicano enquanto um todo<sup>260</sup>.

Assim, movidos por interesses diversos uns dos outros, diferentes formas de pensar e diferentes metodologias e prioridades, podendo, nessa ordem, definir em seus instrumentos específicos de governação bem assim, estabelecer prioridades diferentes das que constem, por exemplo, do Programa Quinquenal do Governo do dia, podendo resultar na desarticulação dos esforços dos diversos actores, quer na aceleração do passo no processo de desenvolvimento quer, no seu retrocesso e ou na desaceleração do passo.

---

<sup>259</sup> IMPISSA, Inocêncio, *O Novo Paradigma da Descentralização em Moçambique*. “Fundamentos da Revisão Constitucional de 2018 - Inovações, Impactos e Desafios”, pág. 156 e 157.

<sup>260</sup> IMPISSA, Inocêncio, *O Novo Paradigma da Descentralização em Moçambique*. “Fundamentos da Revisão Constitucional de 2018 - Inovações, Impactos e Desafios”, pág. 157.

Esta situação, pode estar associado ao facto de, não obstante terem sido claramente fixados os objectivos do Estado Moçambicanos, não foi concebida a mais alto nível, uma visão única e unívoca de longo prazo sobre o desenvolvimento territorial integrado do país, por exemplo, pela Assembleia da República na qualidade da instituição mais representativa do Estado<sup>261</sup>.

Esta visão deveria entre outros procedimentos, ser sujeita a uma ampla auscultação a todas as províncias, a diferentes grupos de interesse e aos diferentes sectores de actividade de modo a que todos os grupos se vissem espelhados nela e que tal instrumento funcionasse como uma bússola obrigatória, um trajectória nacional para qual todos se deviam curvar e direccionar seus esforços com a vantagem de os cidadãos poderem fiscalizar directamente. É nesse quadro receoso que reside o cerne da colocação trazida, atendendo que Moçambique é um país que como qualquer um, almeja o alcance do desenvolvimento integral dos territórios que o compõem, devendo, por conseguinte, articular-se nas diferentes vertentes para alcançar tal desiderato.

A adopção de um instrumento desta natureza obrigaria a todos os indivíduos que viessem a assumir cargos políticos e ou governativos a observar com rigor a direcção e prioridades definidas pelos moçambicanos para que independentemente da proveniência, crenças e outras variantes, não fosse defraudada a aspiração do povo nem se retrocedesse o passo do desenvolvimento por todos almejados.

Com efeito, o não alinhamento ou, o distanciamento das opções programáticas dos executivos em relação à visão nacional de desenvolvimentos condicionaria a aceitabilidade do plano pelos diferentes actores intervenientes no processo e, por conseguinte, a reprovação pelas respectivas assembleias. Supondo-se, entretanto, que, o alinhamento das opções programáticas dos executivos à visão nacional de desenvolvimento constituiria um importante pressuposto para a análise positiva dos instrumentos de governação. Caberia, entretanto, a cada governante eleito ou nomeado para dirigir o país, a província ou distrito, proceder aos ajustes que entender necessários aos instrumentos de governação atendendo ao contexto específico do território sob sua alçada, tendo em conta a conjuntura, “puxando os cordões” coordenando e dirigindo as múltiplas equipas de trabalho a seu cargo para o alcance de cada vez melhores resultados; nestes termos, estaria em causa, não o alinhamento dos planos e programas de governação mas,

---

<sup>261</sup> IMPISSA, Inocêncio, *O Novo Paradigma da Descentralização em Moçambique. “Fundamentos da Revisão Constitucional de 2018 - Inovações, Impactos e Desafios”*, pág. 157 e 158.

propriamente, a capacidade de liderança de equipas e de processos que resultaria ou na aceleração ou na desaceleração do passo rumo ao tal almejado desenvolvimento. Neste caso, cada governante viria dar a sua contribuição, não para o alcance de objectivo individual e egoístico, mas, para o alcance da visão comum definida pela população moçambicana através da Assembleia da República.

F) *Princípio da modernização, eficiência e eficácia da Administração Pública* – disposto no artigo 12 da Lei de Bases, demanda que a Administração Pública se pautar pela modernização dos seus serviços adequando-se às exigências conjunturais para que ela se mantenha permanentemente relevante e ofereça respostas adequadas a cada etapa de evolução com a qualidade exigida. Assim, no seu processo de modernização a Administração Pública tem em conta uma série de factores, nomeadamente, os avanços da ciência e da tecnologia, a evolução económica social e cultural do País de modo a que se alcance um equilíbrio entre as diferentes realidades circundantes.

Na sua prestação, a Administração Pública impõe aos diferentes órgãos representativos e os serviços se organizem e actuem de modo economicamente mais vantajosa para si, sem contudo, prejudicar a satisfação do interesse geral tornando eficiente a sua forma de actuação. Mais ainda, deve garantir que os resultados por si produzidos correspondam aos resultados esperados e nos termos definidos o que permite um melhor controlo e monitoria de todos os processos, procedimentos, custos e recursos necessários para a produção de resultados similares.

G) *Princípio da Ética Boa-fé* – consagrado que na Lei de Bases de Organização da Administração Pública, como na Lei de formação da vontade da Administração Pública preconiza que, “no desempenho da actividade administrativa, e em todas as suas formas e fases, a Administração Pública e os administrados devem actuar e relacionar-se de acordo com os valores e regras de boa-fé, integridade, lealdade e honestidade”.

Com base neste princípio, reforça-se a ideia de que a Administração Pública deve intensificar o seu sentido altruísta, actuando sem nenhum interesse particular e prestando-se ao exclusivo interesse público e no respeito à lei e sem ressentimentos nem interesses que lhe habilitem a agir de má-fé ou com dolo, nem de agir de forma desonesta, características atribuídas às pessoas físicas e não institucionais.

De acordo com o estatuído na disposição acima, esta forma de actuar não deve cessar em nenhum momento ou seja, a actuação na base da boa-fé é permanente e portanto, sem espaços para se agir de forma contrária. É assim que, na descrição do significado e alcance do princípio em referência, dispõe-se que a Administração Pública deve actuar assim “*em todas as suas formas e fases*”, que não lhe sobra espaço para manobra ou actuação diversa.

Este princípio, como se referiu acima, encontra algum aprofundamento na Lei n° 14/2011 de 10 de Agosto, Lei da formação de vontade da Administração Pública, que lhe introduziu um texto adicional no n° 2 do artigo 8, segundo qual, para observância do que a lei considera boa-fé, na sua actuação, deve ponderar-se os valores fundamentais do direito, relevantes em face das situações consideradas e, em termos especiais, a confiança suscitada na contraparte pela actuação em causa e o objectivo a alcançar com a actuação realizada.

Esta disposição parece oferecer o entendimento sobre a impossibilidade de a lei poder ser exhaustiva, podendo nas suas disposições prever todas as imagináveis e inimagináveis situações por regular mas que na base dos valores fundamentais do direito e na base de critérios e práticas assentes na Administração Pública, no seu relacionamento com o particular, possam servir de base para que o seu relacionamento corra sem dificuldades. Fica, igualmente assente a ideia da necessidade da manutenção da confiança estabelecida entre a Administração Pública e o particular, ideia também é defendida por Caupers (2013, pág. 105) abordando do Código do Processo Administrativo (CPA) português.

H) *Princípio da colaboração da Administração Pública com os administrados* – disposto no artigo 24 da Lei n° 7/2012, de 8 de Fevereiro, estabelece-se que, no desempenho das suas funções, a Administração Pública e os cidadãos devem actuar em estrita cooperação recíproca, devendo em termos particulares (i). prestar as informações orais ou escritas, bem como os esclarecimentos solicitados, desde que não tenham carácter secreto, confidencial ou restrito; (ii). apoiar e estimular todas as iniciativas socialmente úteis dos cidadãos, receber as suas informações e considerar as suas sugestões.

Das disposições acima, pode compreende-se, no primeiro caso, que estando, por exemplo, em curso a tramitação de um processo de determinado particular ou em decurso de uma determinada actividade, o particular pode ser solicitado a prestar informação ou dados complementares que permitam a clarificação de determinadas situações ou a conclusão do

processo, seja este do seu interesse ou de interesse de terceiros ou de processos de iniciativa da Administração Pública. De outro lado, pode suceder que haja necessidade por parte do particular de obter informação, explicações e ou esclarecimentos que lhe digam interesse, quer à margem do tratamento de um processo particular, quer à margem do gozo do direito à informação que lhe assiste na qualidade de cidadão.

Entretanto, esta possibilidade colaborativa tanto por parte da Administração Pública como do particular, impõe-se limites legais sob esta exigência para os casos em que as informações solicitadas ostentem o carácter secreto, confidencial ou restrito, não se podendo, por conseguinte partilhar a menos que seja por razões jurisdicionais. Ou seja, nesta limitação legal imposta por lei, fica aqui assente a ideia da necessidade e necessário respeito à privacidade dos sujeitos.

No segundo caso, a lei faz a entender que não obstante o facto de o particular não integrar, no geral a orgânica da Administração Pública, desempenha uma enorme influência e um papel crucial para o melhoramento progressivo da sua actuação; por um lado, pelo facto de o particular, na qualidade de ser pensante e crítico, com opiniões que possam influenciar o aprimoramento da actuação daquela e por outro, pelo facto deste integrar o grupo a quem esta deve servir, tornando-se, por conseguinte o centro da sua atenção na perspectiva de lhe prestar cada vez melhores bens e serviços na quantidade e qualidade que o satisfaçam. O particular é, na verdade, dentre as mais diversificadas qualidades, um parceiro que a Administração Pública precisa ter para ser capaz de medir o nível de sua satisfação em relação aos bens e serviços a eles prestados.

I) *Princípio da responsabilização da Administração Pública* – encerra que a Administração Pública é, também, sujeita a responsabilização quer a nível organizacional, quer a nível pessoal dos colaboradores. O princípio da responsabilização da Administração Pública consiste, nos termos do artigo 27 da Lei nº 7/2012, de 8 de Fevereiro, no facto de esta ser chamada a responder a nível institucional pelos actos ilegais dos seus órgãos, funcionários e agentes no exercício das suas funções de que resultem danos a terceiros, nos mesmos termos da responsabilidade civil do Estado, sem prejuízo do respectivo direito de regresso, nos termos da lei.

Estando, normalmente, os órgãos, funcionários e agentes a agir em nome da Administração Pública, na sua relação com os particulares, entende-se que é ela mesma (AP) que age de forma plena resultando daí e aos olhos daqueles (terceiros) que, quem terá praticado os

actos de que resultaram danos e ou prejuízos na sua esfera jurídica é a Administração Pública. Nos casos de ser demandada, a Administração Pública assume a responsabilidade institucional dos prejuízos causados a terceiros entretanto, internamente, ela acciona mecanismos contra quem tiver causado a situação lesiva para ver-se ressarcida na proporção a que ela mesma tiver respondido para com os terceiros.

Na dimensão individual, a Lei n° 7/2012, de 8 de Fevereiro dispõe no n° 1 do artigo 17 que, “os titulares dos órgãos da Administração Pública, os seus funcionários e demais agentes respondem civil, criminal, disciplinar e financeiramente pelos actos e omissões ilegais que pratiquem no exercício das suas funções, sem prejuízo da responsabilidade solidária do Estado, nos termos da Constituição e demais legislação aplicável.

A dimensão da responsabilidade disciplinar dos funcionários e agentes públicos que parece ter maior interesse nesta abordagem é melhor tratada na Lei n° 10/2017, de 1 de Agosto que aprova o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, instrumento que aborda os termos em que se processa a responsabilização dos que tiverem infringido na sua qualidade de representante do Estado perante os cidadãos nos diferentes níveis e áreas de actividades.

Sobre o instituto da responsabilidade disciplinar pode considera-se que a relação jurídico-laboral pública, assenta no cumprimento pelo funcionário e em nome do Estado, de deveres públicos em observância de normas e procedimentos legais no contexto da prestação de serviços públicos para satisfação das necessidades da colectividade, escopo da actuação da Administração Pública na prossecução dos objectivos do Estado<sup>262</sup>.

No quadro do cumprimento de seus deveres e observância de normas e procedimentos estatuídos pelo Estado, podem ocorrer disfunções ou violações à regra, de natureza diversa, omissões do dever de facto, que corporizam uma contrariedade dos funcionários ou agentes públicos às normas que regulamentam a sua actuação enquanto representantes do Estado. Quando tais situações acontecem considera-se que o indivíduo comportou-se em desconformidade com o seu dever, ou simplesmente, não observou a disciplina que lhe é imposta, na sua qualidade.

Nos termos do n° 1 do artigo 87 da lei, as infracções sobre quais recaiam o regime da responsabilidade disciplinar acima registam-se, resumidamente, quando determinado funcionário

---

<sup>262</sup> IMPISSA, Inocêncio, *Administração Local Especial – A Descentralização e a Desconcentração no contexto moçambicano*, pág. 51ss.

ou agente público (a.) *não cumpre ou falta ao cumprimento dos seus deveres;* (b.) *abusa das suas funções para fins diversos dos preconizados pela Administração Pública;* ou (c.) *aquele que de qualquer forma, prejudica a Administração Pública.*

Por mais que pareçam de pequena dimensão, as situações dispostas no parágrafo acima de modo agrupado, tornam irregular o funcionamento da Administração Pública e por isso são tidas como causas fundamentais que dão azo ao processo disciplinar contra quem age nos termos acima ou deixa de agir quando devia, ou quando da tal actuação, resulte em prejuízos ao Estado<sup>263</sup>.

A actuação ou omissão de um dever de facto de que resultem prejuízos de diversa natureza à Administração Pública, aplicam-se sanções que se repute adequadas à natureza da violação, atendendo as circunstâncias assentes ou por detrás de cada situação. Portanto, a aplicação destas não observam uma regra específica, mas tão-somente a natureza da infracção, os prejuízos resultantes dela e as circunstâncias que determinaram a prática.

Como se pode constatar, da descrição e aprofundamento do alcance dos princípios de organização e funcionamento da Administração Pública dispostos nas normas que a regem, estabelecem as regras com base nas quais se deve manifestar toda a Administração ficar claro que em nenhum deles se oferecem dúvidas ou campo de manobras para a exculpabilidade dela, nos casos em que ela decida omitir o seu dever de responder as solicitações do particular. Esta é, sem dúvidas, a grande nota a fazer para, ainda em sede dos princípios norteadores da Administração Pública, reforçar a ideia de que, o seu silêncio, não constitui uma atitude com raízes nem nos princípios nem nas leis ordinárias que a regem, logo, pode subentender-se como comportamento à margem do que dela se espera.

Por conseguinte, alistamento e a descrição dos princípios acima, quer arrolados a nível da teoria da administração pública, quer da legislação (moçambicana) confere uma permissão para se afirmar com certeza que o silêncio não constitui nem pressuposto, nem princípio de actuação, portanto, a sua ocorrência, está fora do espectro da satisfação quer do particular, quer da própria Administração Pública, enquanto organização.

---

<sup>263</sup> IMPISSA, Inocêncio, *Administração Local Especial – A Descentralização e a Desconcentração no contexto moçambicano*, pág. 52.

### **7.3. RELACIONAMENTO ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS PARTICULARES**

O tratamento da matéria relativa ao silêncio da Administração Pública encontra relevância, precisamente, no contexto do relacionamento entre esta com o particular, circunstância que coloca os dois sujeitos em necessário contacto quer prestando quer solicitando informação, serviços entre outros interesses. As relações estabelecidas entre a Administração Pública e outros sujeitos assentam a sua base nas chamadas normas relacionais, observando estritamente termos e condições estabelecidos por lei, não sendo, por conseguinte, aleatórias.

A Administração Pública moçambicana serve o interesse público e na sua actuação respeita os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos; os órgãos da Administração Pública obedecem à Constituição e à Lei e actuam com respeito pelos princípios da igualdade, da imparcialidade, da ética e da justiça, tal como se acha disposto no artigo 248, da Constituição da República.

Na base da disposição acima, a Constituição da República de Moçambique clarifica que não obstante a Administração Pública servir apenas ao interesse público, portanto, seu foco, sua razão de ser e de existir, nada lhe confere o direito para de forma indiscriminada e aleatória a atropelar os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos porquanto, estes são também direitos de dignidade constitucional que devem ser respeitados e preservados por todos.

Como foi referido em sede do projecto da presente tese, na sua actuação, a Administração Pública desenvolve relações jurídicas com outras diversas entidades públicas ou privadas, colectivas e ou individuais, sendo que estas (relações) são reguladas pelas normas do Direito Administrativo, mormente, as normas relacionais.

Nesta ordem de ideias reputam-se de maior relevância as normas relacionais que regulam a relação entre a Administração Pública e o particular em circunstâncias em que se estabelece a obrigatoriedade de aquela (Administração Pública) ter que se pronunciar ou responder à todas as solicitações e ou pedidos que lhe são formulados por estes (particulares) devendo observar nesse quadro, os termos e procedimentos legalmente estabelecidos para formação da sua vontade enquanto uma organização, uma entidade que se rege por normas legais específicas.

A formação da vontade da Administração Pública, por conseguinte, remonta de um processo objectivo que observa princípios, pressupostos e procedimentos legalmente estabelecidos de cuja materialização sobre uma situação concreta de um particular, toma a qualificação de acto administrativo.

A formação da vontade da Administração Pública moçambicana é regulada por lei, mais precisamente, a Lei n° 14/2011, de 10 de Agosto, que estabelece, igualmente, as normas de defesa dos direitos e interesses dos particulares. Entre outras matérias abrangidas, a Lei em referência aplica-se aos órgãos e instituições da Administração pública que, no exercício da actividade administrativa de gestão pública, estabeleçam relações com os administrados bem como aos actos em matéria administrativa praticados pelos órgãos do Estado que, embora não integrados na Administração Pública, exerçam funções materialmente administrativas, cfr. n° 1, artigo 3.

Entre outros conteúdos e de relevância para a temática em análise, dispõe, a Lei, no seu artigo 61 que o procedimento administrativo pode começar quer por iniciativa da Administração Pública, quer por iniciativa do particular interessado. Para o caso da pesquisa vertente, parece mais interessar a segunda hipótese, em que o procedimento administrativo dá-se por impulso do particular interessado e que daí, espera obter uma resposta que cabe à Administração Pública prestar.

Estando, a Administração Pública em face de uma solicitação concreta de um particular esta tem, no geral duas possibilidades, nomeadamente, a primeira, que é de aceitar ou dar provimento, ou a segunda, que é de rejeitar, indeferir ou negar provimento. Ao pronunciar-se, quer dando ou negando seu provimento, a Administração Pública estará a exteriorizar a sua vontade institucional cuja construção passa ou deve passar por um conjunto de etapas (procedimentos) para garantir que tal vontade é expressa tendo em conta a vontade da Lei, uma vez que, nos termos da Constituição da República, a actuação da Administração Pública deve cingir-se na estrita observância à Constituição e a lei.

Ao abrigo Lei n° 14/2011 de 10 de Agosto em referência, a vontade institucional da Administração Pública forma-se na base da observância de procedimentos e prazos devidamente estabelecidos e que se reputam de elevado interesse fazer menção no presente capítulo de modo a que se clarifique que, primeiro, a vontade da Administração Pública não é uma vontade

aleatoriamente expressa, segundo, que a vontade desta entidade não se confunde nem se deve confundir com a vontade do indivíduo que a prepara ou que a exterioriza; mas sim, que se trata de uma vontade institucional e por conta disso, é uma vontade formal.

O procedimento administrativo cujo impulso é dado pelo particular interessado é, regra geral<sup>264</sup>, feito por meio de um requerimento escrito e que deve, nos termos da lei, apresentar elementos essenciais para que o mesmo mereça o devido tratamento entre quais, constam: *a designação do órgão administrativo a que se dirige o requerimento; a identificação do requerente, indicando o nome, estado civil, profissão e domicílio habitual; a exposição dos factos em que se apoia o pedido e sendo possível, os respectivos fundamentos de direito; a indicação do pedido, em termos concretos, claros e precisos; a data e a assinatura do requerente, ou de outrem, a seu pedido, se o mesmo não souber ou não puder assinar.* O requerimento assim instruído é apresentado junto dos serviços dos órgãos a que são dirigidos e nos casos de necessidade, podem ser anexos documentos complementares para prestar suporte ao pedido formulado no requerimento.

6.1. Nos casos em que a lei admite a formulação oral do requerimento de um particular, é lavrado o respectivo termo pelos serviços da Administração Pública solicitados, o qual deve conter os mesmos elementos indicados em requerimentos escritos, devendo, entretanto, ser datado, assinado pelo requerente e pelo agente que receba o pedido.

Aceite o requerimento, o procedimento deve, nos termos do artigo 76 da Lei nº 14/2011 de 10 de Agosto, ser concluído no prazo de vinte e cinco dias, a menos que outro prazo decorra da lei ou seja imposto por circunstâncias excepcionais. Porém, nos casos em que não haja sido fixados prazos específicos pela Administração Pública, o prazo para os actos praticados para os actos a praticar pelos órgãos administrativos é de quinze dias; é, também, de quinze dias o prazo para os interessados requerer ou praticar quaisquer actos, promover diligências, responder sobre matérias acerca das quais se devam pronunciar ou exercer outros poderes no procedimento, conforme se apura do disposto no artigo 77 da Lei em apreço.

---

<sup>264</sup> Regra geral porque, nos termos do disposto no nº 1 do artigo 80 da Lei nº 14/2011 de 10 de Agosto, a lei admite que possam ser apresentados pedidos na forma verbal.

Com efeito, entre a entrada e aceitação do requerimento do particular, a formulação da vontade da Administração Pública e a respectiva manifestação através de uma decisão podem, no decurso dos prazos, ocorrer várias diligências complementares como forma de conferir maior consistência as decisões a tomar. Pode no decurso do prazo, por exemplo, proceder-se a audição dos interessados, consulta de dados e documentos que sejam julgados relevantes sobre a matéria, podem ocorrer notificações bem assim a dilação de prazos, entre outras situações, incluindo a produção de pareceres.

Analizadas as todas as questões julgadas relevantes para a correcta decisão sobre os assuntos, estes são submetidos aos órgãos competentes para, a seu nível decidirem sobre os mesmos. Para o efeito, o funcionário ou agente a quem cabia preparar as decisões submete informação relevante sobre as solicitações ou requerimentos dos particulares contendo entre outros, *a) o resumo da matéria sobre qual versa a questão a ser despachada, se esta não estiver previamente resumida; b) a menção das disposições legais aplicáveis ou sugestão sobre a forma de suprir a sua omissão, designadamente, resumindo os precedentes de resolução de situações análogas; c) a indicação dos aspectos sobre os quais deve incidir a resolução e proposta de decisão; d) a data e assinatura do informante.* Nesta fase pode considerar-se que o processo encontra-se devidamente preparado, carecendo apenas da decisão do órgão competente dos serviços da Administração Pública que deverá ponderar a decisão na base dos elementos constantes do mesmo.

#### **7.4. A OBRIGATORIEDADE DE DECIDIR POR PARTE DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A Lei nº 14/2011 de 10 de Agosto atinente à formação da vontade da Administração Pública sujeita a esta (AP) entre outras matérias, a decidir sobre todas as questões e ou pedidos que forem formulados pelo particular em estrita observância ao princípio da decisão disposto no artigo 11. Como foi anteriormente referido. O princípio da decisão consiste na obrigatoriedade de “os órgãos administrativos decidir sobre todos os assuntos da sua competência que lhes sejam apresentados pelos particulares, designadamente os que lhes disserem directamente respeito, e

ainda, os relativos a quaisquer petições, representações, queixas, reclamações ou recursos apresentados em sede de defesa da legalidade ou do interesse geral”.

Neste princípio assenta-se a ideia do dever da Administração Pública prestar-se aos legítimos interesses dos particulares e as suas preocupações. No enunciado legal do princípio da decisão não parece haver nenhuma abertura ou possibilidade atribuída a Administração Pública para furtar-se de decidir. Este é, no entanto um dever dos órgãos da AP que, como se viu, contam com uma máquina administrativa de apoio com a responsabilidade de juntar e organizar informação relevante, preparar pareceres que se apresentem adequados a cada solicitação e que facilitem a compreensão das solicitações dos particulares por parte dos órgãos a fim de que estes últimos, por sua vez, tomem decisões que julgarem ser mais apropriadas para cada caso.

Ora, ao exigir, a lei, que os órgãos da Administração Pública decidam sobre todos os assuntos que lhes são apresentados pelos particulares, a lei não qualifica nem remete a estes a um determinado sentido da resposta. A resposta vai certamente decorrer da conjugação de vários elementos e factores entre os quais, a legalidade do pedido, a causa do pedido, a conformidade do pedido com as normas, os efeitos do mesmo em face de direitos de terceiros.

Assim, os órgãos da Administração Pública deviam ter, na melhor das hipóteses, duas possíveis respostas, nomeadamente, uma que corresponde *aceitação* do pedido pressupondo a conformidade do pedido formulado pelo particular aos requisitos legais de aceitabilidade, cabendo-lhe tal decisão e consequente satisfação (do particular); outra que corresponde *rejeição* do pedido formulado pelo particular que, para todos efeitos, deve subentender-se como não tendo reunido as exigências formais e ou materiais para sua aceitação. Portanto, a aceitação ou rejeição de um pedido de um particular pela Administração Pública não se funda na iniciativa pessoal, nem se deve confundir como sendo vontade subjectiva do órgão a quem cabe decidir mas, nos pressupostos e fundamentos daquele. Por isso é que se mostra necessário proceder ao enquadramento jurídico do pedido no requerimento que o instrui, sempre que possível, o que de certa maneira facilita o seu tratamento.

Em conformidade com o disposto no n° 3 do artigo 93 da Lei que regula a formação da vontade da Administração Pública em apreço, quando o assunto submetido a despacho esteja constituído em processo do qual já conste informação completa, o órgão competente para decidir pode limitar-se a confirmar aquela, entendendo-se como tal, a aposição de simples *visto e*

*concordo* ou meramente *concordo*. Neste caso, não se vislumbra qualquer necessidade adicional por parte do órgão a quem a decisão cabe a tomar, subentendendo-se que este concorda com os argumentos, fundamentos e termos dos pareceres constantes do processo que lhe é submetido para decisão.

A decisão é considerada por lei como sendo uma das formas de extinção do procedimento iniciado através de um requerimento formulado por um particular e está sujeita a observância de um prazo de quinze dias contados a partir da data da apresentação do processo ao despacho<sup>265</sup>. É na decisão que o órgão competente deve resolver todas as questões pertinentes suscitadas durante o procedimento e que não hajam sido decididas anteriormente. É nesta fase que cabe ao órgão decisor expressar a vontade da Administração Pública em relação ao pedido formulado pelo particular, podendo esta vontade configurar na aceitação ou na rejeição do pedido em função do que for apurado como sendo conforme com a lei.

Por sua vez, o despacho é obrigatoriamente remetido, por escrito, ao conhecimento dos interessados devendo a notificação ser feita de acordo com as possibilidades e as conveniências, podendo ser, pessoalmente ou por expedição de ofício, nota, telegrama, telex, telefax ou por telefone sem descurar-se a possibilidade de publicação de editais para casos em que interessados não sejam localizáveis ou quando os métodos anteriores não se afigurem eficazes. A comunicação da decisão é uma etapa e procedimento complementar que ajuda a garantir a sua posterior efetivação.

Paralelamente as duas possíveis e apropriadas respostas à solicitações de particulares ocorre na realidade factual e formal moçambicana, uma terceira situação não invulgar que se caracteriza pelo *silêncio* da Administração Pública, que para todos efeitos, não chega a transmitir nenhuma objectividade que permita compreender, efectivamente, o sentido que se pretende dar. O silêncio da Administração Pública é de todo ambíguo pois não parece ser capaz de exteriorizar nenhuma vontade unívoca e pode, por consequência, dar azo a interpretações diversas. Não se pode, através do silêncio compreender a decisão final da Administração Pública sobre o pedido do particular, nem sobre as motivações para ela optar pelo silêncio.

O facto de o silêncio não representar, em bom rigor, nenhuma decisão e por conseguinte, nenhuma expressão de vontade da Administração Pública em face de um pedido concreto de um

---

<sup>265</sup> Artigos 104 e 105 da Lei n° 14/2011, de 10 de Agosto.

particular pode dizer-se que se está perante uma violação flagrante do princípio da legalidade com base no qual esta se deve orientar e do princípio e da obrigatoriedade de decisão numa situação em que a Administração Pública é a entidade prevaricadora.

A preocupação em relação ao silêncio da Administração Pública avulta, pelo facto de tratar-se de uma grave e relevante omissão de dever perante o particular pois, embora dele não se pode apurar, de forma rigorosa, nenhuma expressão de vontade, ele produz efeitos na esfera jurídica do particular, em muito poucos casos, para sua satisfação e na maioria dos casos em seu desfavor e prejuízo, pondo em causa a materialização do seus interesses constitucional e legalmente protegidos, uma característica incomum e dubitavelmente defensável em um Estado de Direito que se prese como tal, como é o Estado moçambicano.

A este propósito, é preciso referir que, a ausência de manifestação de vontade da Administração Pública, quando reclamada pelo administrado, é situação absolutamente inaceitável, porquanto implica violação de relevante dever estatal, qual seja, o dever de resposta ou de manifestação em face do administrado<sup>266</sup>.

A expressão desse dever está consubstanciada na Constituição brasileira em que se estabelece a favor dos administrados, o direito de receber informações dos órgãos públicos no contexto dos direitos de petição e de certidão. Estes direitos, impõem, por conseguinte, ao poder público a uma manifestação expressa sobre o reclamado do administrado e sustenta este posicionamento num acórdão do Supremo Tribunal Judicial segundo qual, “... o direito de petição, tem como corolário o direito ao pronunciamento da autoridade destinatária do pedido. O silêncio em tal pronunciamento constitui omissão ilícita...”<sup>267</sup>

Como se refere Amaral<sup>268</sup>, para que se esteja perante uma omissão juridicamente relevante devem verificar-se cumulativamente os seguintes pressupostos: (i.) quando a iniciativa emana do particular; (ii.) quando a interpelação ou requerimento é feito perante um órgão com competência para decidir; (iii.) quando se ache existente o dever legal de decidir; e (iv.) quando se verifique o decurso dos prazos legalmente fixados.

---

<sup>266</sup> SANTOS, F. E. *O valor do silêncio da Administração Pública na hipótese de ausência de pronúncia em face do reclamo do administrado*. Extracto do RPGE, Porto Alegre, 2012, pág. 94.

<sup>267</sup> SANTOS, F. E. *O valor do silêncio da Administração Pública na hipótese de ausência de pronúncia em face do reclamo do administrado*, págs. 94 e 95.

<sup>268</sup> AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de Direito Administrativo*, Pág. 48.

Como se pode depreender dos parágrafos anteriores, o mesmo silêncio da Administração Pública pode ser nalguns casos, benéfico e noutros, prejudicial para o particular interessado. A ciência administrativa entendeu conferir uma terminologia técnica ao silêncio para diferenciar cada situação tendo em conta o sentido que o mesmo assume para cada caso. Com efeito, para os casos em que o silêncio da Administração Pública é entendido e aplicado com um teor interpretativo, positivo a favor do interesse do particular diz-se que se está perante uma situação de *deferimento tácito*; entretanto, para uma situação em que o silêncio da Administração Pública é entendido e aplicado com um teor interpretativo, negativo em prejuízo do interesse do particular diz-se estar perante a uma situação de *indeferimento tácito*.

A LPA consagra no n° 1 do artigo 107 que, “se a decisão não for proferida no prazo estabelecido por lei, as autorizações ou aprovações solicitadas apenas se consideram concedidas nos casos em que leis especiais prevejam o deferimento tácito.” Esta disposição constitui um grande progresso no quadro da marcha rumo ao estabelecimento de uma administração que presa pelo sistema de deferimento tácito, entretanto, para o caso de Moçambique, esta possibilidade não é perene; não significa que basta o silêncio para que se considere tacitamente deferido o pedido.

O artigo 107 da lei em referência, dispõe no número 6 que, “para efeitos da verificação do deferimento tácito, a Administração Pública deve, por diploma próprio, aprovar a lista dos assuntos sujeitos a deferimento tácito e estabelecer os respectivos prazos para sua efectivação”. Nessa base, dispõe-se no artigo 102 do Decreto n° 30/2001, de 15 de Outubro. dispõe-se que “todas as instituições do Estado deverão submeter aos órgãos competentes, no prazo de sessenta dias a contar da data da entrada em vigor do presente diploma”, uma lista a ser publicada no Boletim da República, dos assuntos que em função dos estatutos e regulamentos considerem susceptíveis de merecer o tratamento de deferimento tácito, cabendo as instituições, no mesmo prazo, a responsabilidade de divulgar os casos em que a lei assim previsse.

Por conseguinte, o regime geral do relativo ao silêncio na realidade jurídico-administrativa moçambicana é o do indeferimento tácito sendo que este apenas compreende o sentido de deferimento tácito e em benefício dos particulares para os casos em que, de forma expressa, se indique como tal e sob condição da indicação específica dos casos em que tal situação de deferimento tácito se aplica, portanto, uma excepção à regra.

Com efeito, para dar sequência ao comando da lei relativo à excepção a regra do indeferimento tácito que vigora em Moçambique, de forma muito tímida, deu-se um passo relativamente curto e insignificante que se consubstanciou na aprovação da Resolução n° 1/2003, de 28 de Maio, do então Conselho Nacional da Função Pública<sup>269</sup> que apresenta a lista dos assuntos que devem ser considerados como sendo abrangidos pelo sistema de deferimento tácito em casos de silêncio por parte dos órgãos competentes a decidir sobre pedidos de particulares no prazo de 25 dias contados a partir da data da submissão dos pedidos.

Ao abrigo do disposto no artigo 107 da Lei 14/2011, de 10 de Agosto, em referência, para o caso de matérias que tenham sido alistadas como sendo passíveis do tratamento do deferimento tácito resguarda-se a garantia segunda qual, passado o prazo de 25 dedicados a resposta dos órgãos da Administração Pública competentes para decidir e depois da confirmação do deferimento tácito, nenhuma outra decisão posterior a confirmação da autorização tácita poderá gerar outros efeitos que não sejam os equivalentes a aceitação do pedido feito pelo particular. Portanto, a observar-se de tal modo, a lei considera como sendo nula e de nenhum efeito.

Assim, ao abrigo do disposto do n° 1 da Resolução n° 1/2003, de 28 de Maio, que não obstante estar alinhada, na sua intenção, ao disposto na LPA, esta decorreu em observância do disposto no Decreto n° 30/2001, de 15 de Outubro, atendendo a cronologia da sua aprovação, tendo sido, com efeito, alistadas as seguintes matérias abaixo:

- a) Pedido de autorização para o exercício de actividade remunerada fora de horas normais de serviço;
- b) Pedido de licença registada;
- c) Pedido de licença ilimitada;
- d) Pedido de licença para acompanhamento de cônjuge colocado no estrangeiro em missão de serviço;
- e) Pedido de início de gozo de licença anual;
- f) Pedido de licença de casamento, bodas de prata ou de ouro;

---

<sup>269</sup> Actualmente, Comissão Interministerial da Reforma da Administração Pública (CIRAP) - órgão de coordenação dos objectivos a alcançar e das actividades a desenvolver no âmbito da aplicação da Estratégia da Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública.

- g) Pedido de exoneração;
- h) Pedido de rescisão de contrato;
- i) Pedido de dispensa para realização de exames, concursos e provas de admissão;
- j) Pedido de dispensa para realização de provas para o serviço militar obrigatório;
- k) Pedido de nomeação definitiva;
- l) Reclamação ou recurso sobre classificação de serviço; e
- m) Reclamação sobre resultados de concurso.

Como referido acima, este passo foi muito curto, insignificante sob ponto de vista de abrangência e de impacto para além de ser timidamente efectivado dada entre outras, algumas razões que abaixo colocadas:

- a) a primeira, pelo facto de a lista dos assuntos a serem tratados no quadro do sistema do deferimento tácito ter sido sugerida pelos mesmos órgãos a quem cabe o cumprimento do dever de decidir como que, juiz em causa própria, tendo, se calhar nessa base sido definidos assuntos absolutamente leves na base de auto condescendência, com quem não estivesse interessado em apresentar matérias delicadas. A indicação ou alistamento de matérias complexas ou mais exigentes, exigiriam mais dos órgãos decisores bem assim as suas equipas de suporte;
- b) a segunda, tem a ver com o facto de o raio de aplicação das matérias indicadas ser muito limitado ou fechado. As matérias alistadas não abrangem ao cidadão comum que se dirige aos serviços da Administração Pública para solicitar serviços mas, abrange apenas a funcionários ou agentes do Estado que nos termos gerais, agem em nome do Estado, logo, tratou-se de uma auto regulamentação e em benefício próprio com um raio que pode ter o risco de outorgar-se pouca credibilidade sobre a tentativa feita para além de o sentido de particular interessado estar diluído pelo facto de os funcionários e agentes do Estado estarem a agir dentro da organização;
- c) a terceira, pelo facto de a lista indicada das matérias abrangidas pela Resolução mencionada incidir sobre direitos já estabelecidos por lei e cujo gozo não depende exclusivamente da manifestação dos interessados mas também da observância de prazos

e comandos derivados da própria lei sendo que os órgãos de decisão tem pouca senão nenhuma margem manobra para se manter em silêncio ou recusar o gozo dos mesmos e que falta de resposta não parece ter grande impacto sobre a verificação ou gozo ou não do direito; e

- d) a quarta, o facto de não obstante haver diversos sectores de actividades com vocações diferentes, responsabilidades diferentes para com os particulares, prestarem serviços diferentes, a matérias indicadas respeitam tão somente à gestão de recursos humanos do Estado, como que uma “medida um peso” independentemente das diferenças sectoriais entre as instituições. Portanto, ainda não se pensou, ou pelo menos não se evoluiu para uma situação em que a Administração Pública moçambicana adopta o sistema do deferimento tácito virado para fora, para o cidadão comum, que não tenha laços laborais com o Estado/AP.

Com base na pequena amostra acima, pode inferir-se que são diminutas as matérias sobre as quais se aplica o deferimento tácito sob forma de excepção à regra e ao que se aplica, é-lo apenas para um grupo qualificado (funcionários e agentes do Estado) o que limita completamente o raio do seu impacto, não se podendo beneficiar os cidadãos no geral. Mesmo para o caso dos funcionários e agentes do Estado, a aplicação desta medida respeita tão-somente as questões relativas a gestão de recursos humanos, não sendo de forma nenhuma representativa em face das várias e diversas preocupações e interesses que cada um poderá ter noutras áreas do domínio da Administração Pública.

Nesta perspectiva de análise, manter o silêncio da Administração Pública perante as solicitações dos particulares com o sentido negativo para além de ser absolutamente prejudicial para este último, tem, como se avançou em sede do projecto, um alto potencial de albergar em si, situações de diversa ordem cujas consequências e prejuízo gravitam, por um lado, na esfera jurídica destes (dos particulares) facto que não pode encontrar espaço cómodo num sistema jurídico-legal e administrativo de países que presam pelo Estado de Direito como é o caso de Moçambique, porquanto esta situação relega o interesse legítimo dos particulares para o segundo, senão, para o último plano e por outro, sobre a Administração Pública enquanto uma organização com objectivos e fins a alcançar mas que podem estar em causa por conta de práticas dissonantes e desfasadas do seu escopo organizacional.

Entre as diferentes situações reprováveis que podem resultar da manutenção e implementação do sistema do indeferimento tácito, destacam-se:

- e) O concurso para a irresponsabilização quer da Administração Pública quer dos seus agentes pelas várias e sucessivas violações e ou lesões de direitos e interesses de particulares que depois perdem a confiança nas instituições e nas autoridades públicas;
- f) Criação de ambiente favorável para a letargia ou inércia dos funcionários e agentes do Estado ganhar espaço em consequência de julgarem-se livres de optar por responder ou não às solicitações dos particulares por saberem que a não resposta significa negação do pedido e não fica afectado na sua esfera particular e ou jurídico-profissional;
- g) Exacerba-se a morosidade no tratamento dos expedientes dos particulares, retardando as respostas as suas solicitações e prejudicando expectativas e muitas vezes, projectos de vida;
- h) Põe em permanente questionamento a transparência das instituições, dos órgãos bem assim, dos actos praticados entre outros perigos e aspectos nocivos descredibilizando a Administração Pública perante aqueles à quem esta tem obrigações legais de servir;
- i) As instituições da Administração Pública podem estar a ser autênticas incubadoras de casos de incompetência técnica de funcionários e agentes públicos que estando perante solicitações e ou processo de certa complexidade e conhecendo a possibilidade e efeito do seu silêncio, furta-se de prestar a sua actuação na preparação de pareceres e informação relevante para uma boa tomada de decisão por parte de órgãos competentes, degenerando, entre outros, em custos ao Estado com pagamento de salários a indivíduo que não lhe prestam serviço com a devida qualidade;
- j) Registo de casos em que as solicitações dos particulares, mesmo as devidamente instruídas observando todos os requisitos para sua aceitação mas que, por razões subjectivas e por vezes, inconfessáveis, um servidor público decide, simplesmente manter silêncio; e em alguns casos, para criar desespero do particular para que este se comprometa ou ofereça benefícios indevidos aos servidores públicos para que sua solicitação conheça respectiva marcha e quiçá, um desfecho favorável, em clara alimentação à prática da corrupção.

A multiplicação dos efeitos negativos resultantes da manutenção do sistema de indeferimento tácito não só põe em causa o gozo dos direitos e interesses legítimos dos particulares, põe em causa, como se fez compreender, a essência da própria Administração Pública que deixa de ser actuante, como é de se esperar passa a ser uma organização inerte e desnecessária por não mais ter influencia na vida dos particulares por falta de confiança nas suas instituições e nos seus serviços, podendo degenerar uma situação de anarquia administrativa ferindo-se o Estado de Direito que ainda precisa de se consolidar

Colocados os aspectos como foi, resulta cristalino que o silêncio e a inércia da Administração Pública atribuindo-lhe sentido negativo perante a solicitação dos particulares e em seu prejuízo parece ser, de longe, uma medida injusta pois, não só não respeita a posição dos particulares no quadro do seu relacionamento com aquela, como também, onera-lhe no exercício que deve fazer para exigir de quem tem a obrigação originária de lhe prestar atenção bem como lhe prover bens e serviços.

Nessa base e na pior das hipóteses, é posição eventualmente defensável, de que tendo em conta a sua função e o seu móbil, o silêncio da Administração Pública perante a solicitação concreta do particular tivesse um efeito contrário ao actualmente estabelecido como regra geral na lei moçambicana (sistema de indeferimento tácito). Tendo em conta as diversas consequências arroladas e analisadas acima em relação ao sistema do indeferimento tácito e o facto de tais consequências desvirtuarem e não se coadunarem, nem com o Estado de Direito que reza em Moçambique, nem com a essência e os objectivos da Administração Pública, enquanto uma organização assente em finalidade e objectivos claros o mais adequado parece ser o de recomendar que o legislador deve e devia, no mínimo, adoptar o posicionamento que confere ao silêncio daquela, o sentido positivo, promovendo e propiciando a vingança do sistema do deferimento tácito pelas vantagens que dela poderão, indubitavelmente, resultar.

Com efeito, a adopção do sistema do deferimento tácito, para além de corresponder a uma completa viragem da consciência global da Administração Pública, parece coadunar-se com as entranhas da sua génese criadora como ficou referido acima e com o sentido de dever e de servir que passariam a ser o apanágio da organização cujo escopo é, efectivamente, desdobrar-se no serviço ao cidadão; afigura-se, ainda, como sendo, quanto ao presente estudo, a medida mais

consentânea com o primado vinculante em Estados de Direito democrático como o é em Moçambique.

Ademais, sendo a Administração Pública uma organização com meios de diversas natureza para a materialização do seu papel e que integra pessoal (funcionários e agentes) a quem cabe a observância de normas e uma conduta melhor regulada, há maior facilidade de controlo através dos instrumentos reguladores por parte dos órgãos que a dirigem e com a possibilidade de obrigar e induzir a correcção de determinados comportamentos. Mais ainda, através dos seus meios, deveres e direitos, a Administração Pública está em melhor condições de, no caso de omissão de seu dever motivado por negligência ou inércia de um dos seus colaboradores, poder aplicar medidas sancionatórias a estes, inclusive de se recompor, poupando e protegendo, com efeito, como é de esperar, o seu servido, o particular cujo direito tem estado a ser indiscriminadamente violado sem que este possa, por diversas limitações, lutar pela justiça e alcançá-la na oportunidade que dela precisa e demanda.

## **7.5. A OBRIGATORIEDADE DE FUNDAMENTAÇÃO POR PARTE DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A fundamentação de um acto administrativo consiste na enunciação explícita das razões que levaram o seu autor a praticá-lo ou dotá-lo de certo conteúdo<sup>270</sup>.

Paralelamente, porém, associado ao princípio e obrigatoriedade de decisão, a Administração Pública está, igualmente sujeita à observância do princípio e obrigatoriedade de fundamentação das suas decisões que consiste, literalmente, na apresentação das razões ou motivações institucionais que estariam na base da tomada de determinado posicionamento respeitante a uma solicitação concreta de um particular a ponto deste poder ser exteriorizado. O facto é que, sempre que se apresenta uma solicitação à Administração Pública deve, nos termos da lei, pronunciar-se decidindo<sup>271</sup>, não emitindo juízo de valores sobre está mas pronunciando-se

---

<sup>270</sup> AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, 2001, pág. 348.

<sup>271</sup> Artigo 10 do Decreto n° 30/2001 de 15 de Outubro - 1. “Os órgãos da Administração Pública devem decidir sobre todos os assuntos que lhes sejam apresentados pelos particulares. 2. Se um assunto for apresentado a um órgão não

sobre a sua conformidade ou inconformidade legal, bem assim, dando ou negando o provimento conforme se apura, o que muitas das vezes, ou quase sempre, condiciona a satisfação ou insatisfação do particular solicitante.

Na verdade, ancorada a ideia e obrigatoriedade de fundamentação das decisões da Administração Pública está a ideia da transparência dos actos praticados, da legalidade com que estas são tomadas e eventualmente, a ideia da igualdade com que se tratam diferentes particulares que se encontrem em condições de igualdade de circunstâncias bem assim, da razoabilidade das mesmas. A apresentação dos fundamentos por de trás das decisões tomadas pelos órgãos da Administração Pública reputa-se, assim, não apenas como elemento importante, mas também necessárias sobretudo para os casos em que haja interesse do seu conhecimento por parte dos particulares, por um lado e por parte dos órgãos de fiscalização, por outro.

O posicionamento acima é sustenta-se no argumento segundo qual, a fundamentação dos actos administrativos é uma formalidade de grande importância no moderno Estado de Direito democrático, não apenas para o particular lesado pela actuação administrativa, mas também na perspectiva do Tribunal competente para ajuizar da validade do acto praticado e ainda, na óptica do próprio interesse público, como mais abaixo se apresenta.

Como é de simples compreensão, estando as decisões da Administração Pública condicionadas à escrupulosa observância da lei, quer as respostas que configurem aceitação, quer as que configurem negação das solicitações concretas dos particulares, devem ter por base a lei; significando que, embora na Administração Pública vigore a favor de órgãos decisores, o poder da discricionariedade na tomada de decisões, não parece que lhes seja permitido decidir de forma subjectiva e à margem da lei. Assim, tanto umas como as outras decisões devem objectivamente, assentar-se sobre ditames da lei, cumprindo-se com efeito, a sua conformidade.

Esta abordagem legalista e formal é, igualmente, sustentada em Amaral<sup>272</sup>, que, socorrendo-se da legislação portuguesa considera que a fundamentação deve, em primeiro lugar, ser expressa, enunciada no contexto do próprio acto pela entidade decisória; em segundo, a fundamentação tem de consistir na exposição, ainda que de forma sucinta, dos fundamentos de

---

competente em razão da matéria, este emitirá um despacho a mandar remeter o expediente ao órgão competente, com conhecimento do interessado. 3 Se o órgão for incompetente em razão da hierarquia, este deverá oficiosamente remeter ao órgão competente e informar desse procedimento ao interessado.”

<sup>272</sup> AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, 2001, págs. 350 e 351.

facto e de direito da decisão, bem assim, deve referir o quadro jurídico que habilita a Administração Pública a decidir de certo modo; conclui, o autor, tratar-se de um corolário do princípio da legalidade a que a Administração Pública se encontra sujeita.

Nesta ordem, nem todas as decisões às solicitações dos particulares serão favoráveis. Podem ocorrer casos em que as decisões administrativas tomadas não correspondam com as expectativas das solicitações feitas e contrariando, completamente com os desejos ou interesses dos particulares. Podem ocorrer, ainda, casos em que mesmo aceites os pedidos, a decisão de aceitação não corresponda à proporção desejada, como são os casos de aceitação parcial do pedido, por exemplo.

Embora, regra geral, haja o dever de fundamentar as suas decisões (actos administrativos), a lei<sup>273</sup> moçambicana parece ser expressamente incisiva para os casos em que as decisões que correspondam ao indeferimento do pedido do particular ou revogação, a alteração ou a suspensão de actos administrativos anteriores por não corresponder a expectativa do particular e por consequência, ser mais susceptíveis a repúdio por parte deste, podendo lançar mão a outras investidas para ver satisfeito o seu pedido. Por isso, impõe-se maior rigorosidade na observância do dever de fundamentação de tais decisões de modo a que fiquem claramente expostas as razões da improcedência do seu pedido, mas também, para que, querendo, este (particular) possa encontrar pontos sobre os quais incidir quer para sanar irregularidades, se esse for o caso ou para rebater com argumentos e fundamentos que julgar mais apropriados para recorrer às garantias legais<sup>274</sup> que lhe assistem de modo a exigir resposta que satisfaça sua pretensão.

Entretanto, constata-se que a rigorosidade de fundamentação das decisões que contrariem as pretensões do particular já não se impõe, da mesma forma nos casos em que a decisão seja satisfatória para este (o particular) podendo-se subentender que o pedido formulado, como se viu anteriormente na abordagem feita sobre os procedimentos para a formação da vontade da Administração Pública, estaria, não somente, devidamente instruído, como também, estariam preenchidos os requisitos legais exigidos para sua aceitabilidade, por um lado e, por assumir-se

---

<sup>273</sup> Art. 12 do Decreto n° 30/2001 de 15 de Outubro - “A Administração Pública deve fundamentar os seus actos administrativos que impliquem designadamente o indeferimento do pedido ou revogação...”

<sup>274</sup> Nos termos do disposto no n° do artigo 18 da Lei n° 14/2011, de 10 de Agosto, são garantias dos direitos das pessoas singulares ou colectivas as seguintes: a) o requerimento; b) a reclamação; c) o recurso hierárquico; d) o recurso hierárquico impróprio; e) o recurso tutelar; f) o recurso de revisão; g) a queixa; h) a denúncia; i) a petição, queixa ou reclamação ao Provedor de Justiça.

que actuação da Administração Pública está condicionada à observância escrupulosa e meticulosa da lei, supondo-se que, apenas na base da lei, ela actua. Mais ainda, por compreender-se que, uma vez satisfeita a pretensão do particular, não haveria, potencialmente nenhum conflito sobre o qual aquele se interessasse em lançar mão contra a Administração Pública, ou contra seus representantes. Nos casos em que o órgão decisor concorde com o parecer técnico ou com a informação prévia para decisão e nos casos em que esta favoreça o particular, pode o órgão decisor dispensar a fundamentação, apostando apenas na sua concorrência com o parecer, devendo para todos os efeitos, anexar-se o parecer técnico<sup>275</sup>.

Sobre esta matéria, Amaral<sup>276</sup> assinala, na base de disposições contidas no Código do Processo Administrativo português (CPA), os casos em que existe o dever de fundamentar, recaindo sobretudo e de forma coincidente com o regime aplicável em Moçambique, para os lesivos dos interesses de terceiros e sintetiza agrupando no alistamento que se segue: os actos primários desfavoráveis, as decisões das reclamações e dos recursos administrativos (recurso hierárquico, recurso hierárquico impróprio e recurso tutelar), os actos de indeferimento bem como os que discordem de parecer ou de informação ou proposta dos serviços, os actos contrários a pratica habitual e os actos secundários, que têm de ser fundamentados independentemente de ser ou não favoráveis.

Rui Machete citado por Amaral<sup>277</sup>, aponta quatro funções do dever de fundamentação dos actos administrativos, a saber:

- a) *Defesa do particular* - que só consegue estruturar cabalmente uma impugnação graciosa ou conscienciosa no caso de conhecer todos os motivos que levaram a Administração Pública a decidir em certo sentido. Na verdade, ao lançar mão para impugnar uma decisão, o particular precisa de saber sobre que factos ou aspectos focalizar, sobre pena de fazê-lo as escuras ou, simplesmente, de não fazê-lo, vendo-se, por conseguinte, privado do exercício de um direito. Adicionalmente, visando fazer vingar a exigência para cada caso, o devido processo legal, a Administração Pública não pode se abster de apresentar as razões do seu posicionamento sob pena de tornar impossível o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa, bem assim a tutela de seus direitos e interesses.

---

<sup>275</sup> AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, 2001, pág. 354ss.

<sup>276</sup> AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, 2001, pág. 348ss.

<sup>277</sup> AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, 2001, pág. 350.

- b) *Autocontrolo da Administração Pública* - uma vez que, por um lado, o dever de fundamentação equivale a um convite a ponderação de todos os factos que possam interessar à decisão e por outro, a explanação dos motivos da prática de um acto facilitam o respectivo controlo pelos órgãos dotados de poderes de supervisão, que estarão em condições de apurar a conformidade ou não dos actos praticados com as leis que rege a sua prática;
- c) *Planificação das relações entre a Administração Pública e os particulares* - posto que estes últimos tendem a aceitar melhor as decisões eventualmente desfavoráveis se as correspondentes razões lhes forem comunicadas de forma completa, clara e coerente. O particular, está em melhores condições de aceitar e compreender a rejeição do seu pedido quando é, para si, possível, entender onde reside a sua eventual falha, omissão ou ignorância sobre determinados aspectos relativos às suas solicitações, bem assim, se compreender de melhor forma, o alcance ou interpretação dos dispositivos que na sua análise e em primeira mão, lhe favoreçam.
- d) *Clarificação e prova dos factos sobre os quais assenta a decisão* - o que se pretende com o cumprimento das exigências de transparência da actuação administrativa. Daí que no enunciado da sua fundamentação, a Administração Pública deve não apenas lançar mãos aos factos mas também ao direito, sobre tudo a este último factor tendo em conta a sua base de actuação, a lei.

Por fim, o autor remata considerando que o objectivo essencial e imediato da fundamentação é, portanto, esclarecer concretamente a motivação do acto permitindo a reconstituição do item cognoscitivo da instituição que determinou a adopção de um certo acto com determinado conteúdo.

## **7.6. TRATAMENTO DO SILÊNCIO ADMINISTRATIVO E SUA VALIDADE E OU IMPORTÂNCIA NO SISTEMA JURÍDICO-ADMINISTRATIVO MOÇAMBICANO**

Como ficou assente, nos termos do disposto no n° 1 do artigo 11 da LPA, os órgãos da Administração Pública moçambicana devem decidir sobre todos os assuntos da sua competência

que lhes sejam apresentados pelos administrados sem que lhes tenha sido dada quaisquer alternativas para fazê-lo de forma diferente, por exemplo, omitindo-se desse dever. Nessa disposição, a Lei não define o sentido da resposta a ser dada pela Administração Pública (se positiva ou negativa), cabendo aos órgãos dos serviços solicitados a verificação dos pressupostos das solicitações, da sua conformidade ou não, bem assim, do seu o enquadramento ou não com os requisitos exigidos por lei.

Sucedem na prática, porém, que, fora do expectável, se se tiver em conta a inteligibilidade das normas e dos princípios que regem a Administração Pública moçambicana no que concerne à sua responsabilidade para com as solicitações dos particulares, para o desagrado destes (dos particulares), órgãos encarregues e com poderes e deveres explícitos para reagir às solicitações daqueles, podem decidir optar pelo inesperado silêncio e não decidir sobre a solicitação feita, como seria de esperar.

Para este silêncio, a legislação moçambicana, mais especificamente a Lei de formação da vontade da Administração Pública, dispõe no seu artigo 108 que a falta de decisão final, no prazo fixado para sua emissão, sobre pretensão dirigida a um órgão administrativo competente confere ao interessado, a faculdade de presumir indeferida essa pretensão, para que este possa exercer o respectivo meio legal de impugnação.

A disposição acima integra diversos ordenamentos jurídicos e constitui tão-somente um meio para que o particular fazer usos das suas garantias legais para exigir dos órgãos da Administração Pública, o que se reputa de relevante para um Estado de Direito. Porém, até este estágio, não existe rigorosamente, nenhuma decisão tomada da qual se aproveite o particular no seu interesse.

Ao que parece razoável, ao dirigir-se junto de entidades ou instituições públicas para apresentar sua solicitação, o particular não espera confrontar-se com situações que lhe exijam a observância de procedimentos extraordinários ou para além dos procedimentos regulares, nas suas contas. Espera, com efeito, encontrar resposta e satisfação da sua pretensão dentro de um prazo legal (geralmente curto) razoável. No entanto, na forma de como a questão da presunção do indeferimento tácito é tratada na lei, parece ficar claro o entendimento de que se está perante uma situação rara e excepcional da qual o cidadão pode recorrer em caso de se confrontar com a

situação de não ter tido resposta na solicitação ou solicitações que faz Administração Pública através dos seus órgãos.

Ora, a realidade moçambicana é um tanto quanto complexa quando o problema é abordar a questão do deferimento ou de indeferimento tácito pelos aspectos acima arrolados mas que aqui vão tratados por via de confrontação.

Se de um lado, na legislação se prevê o deferimento tácito, como consta, quer do artigo 102 do Decreto n° 30/2001 de 15 de Outubro, Decreto que aprova as normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública, quer do artigo 107 da Lei n° 14/2011 de 10 de Agosto, ela mesma (a lei) condiciona esse facto à existência de uma lista prévia das matérias que sejam susceptíveis de merecer o tratamento de deferimento tácito, que na presente tese se entende e defende como sendo o melhor posicionamento e mais consentâneo com a natureza do Estado moçambicano<sup>278</sup>, Estado democrático que preza e respeita os direitos e interesses legítimos dos particulares, não fosse o condicionalismo ài imposto. Nessa base, pode afirmar-se com toda a certeza que o deferimento tácito nos termos dispostos na legislação moçambicana não corresponde a um princípio nem uma realidade genuína e perene e que por si só gera efeitos. É, antes, uma previsão condicionada e por conta disso, pode limitar a sua materialização e ou, nunca chegar a ser concretizado, dependendo da vontade ou não de se observar ao condicionalismo imposto.

Anote-se que, analisada a única lista de tais matérias e aprovada a esse propósito, por meio da Resolução n° 1/2003, de 28 de Maio, em observância ao comando disposto no artigo 102 do Decreto n° 30/2001 de 15 de Outubro, a lista é excessivamente curta e exclusiva, dando cobertura apenas uma única área de actuação das instituições, designadamente, a área de gestão de recursos humanos; não é abrangente e limita-se apenas aos funcionários e agentes do Estado no activo e por consequência, não extensiva nem representativa, não abrangendo aos cidadãos no geral (que não tenham vínculo laboral com o Estado) tendo o seu reflexo apenas no interior das instituições públicas e não na vida dos cidadãos no geral, aqueles a quem estes devem, efectivamente servir.

---

<sup>278</sup> Artigo 1, CRM – A República de Moçambique é um Estado independente, soberano, democrático e de justiça social. Artigo 3, CRM – A República de Moçambique é um Estado de Direito, baseado no pluralismo de expressão, na organização política democrática, no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do Homem.

Portanto, a ideia do sistema do deferimento tácito na realidade moçambicana é clara porém, não é prática nem há ainda condições nem clara vontade formais para que tal aconteça pois, havendo o condicionalismo de se estabelecer uma lista prévia que na percepção da lei, compete a cada instituição apresentar tal lista; tal lista não aparece como era expectável pois, parece haver consciência da responsabilidade que isso representaria, mas também, da pressão de que daí resultaria para aqueles a quem cabe prestar o seu serviço aos cidadãos. A situação de aparente falta de vontade formal agrava-se pelo facto deste condicionalismo estar consignado em legislação e não parece haver alguma movimentação para a reforma deste aspecto, estando-se numa situação de maior susceptibilidade de violação dos direitos dos particulares que tenham solicitações concretas a formular à Administração Pública.

Esta realidade parece confortar as entidades a quem cabe, formalmente reformar esta realidade, em benefício do particular mas, ao que se apura do estudo realizado em volta da temática, a adopção perene do deferimento tácito sem nenhuns condicionalismos, ainda que melhor solução para o cidadãos e mais consentâneo com a realidade de Estado de Direito, constituiria problema para um ambiente, uma Administração Pública, em que a prestação de serviços se processa em benefício do particular como se de um favor àquele, se tratasse e ou, ainda, em climas institucionais em que a letargia e outras práticas nocivas se enraízam e ganham terreno em desfavor da transparência, da qualidade de serviço e do profissionalismo na prestação.

No entanto, não parece fazer muito sentido que se instale um clima de condescendência institucional entre os que actuam em nome da Administração Pública, uma situação em que uma entidade com obrigações legais de fazer, pode, ao mesmo tempo, optar por não fazer ou simplesmente, omitir-se de observar suas obrigações sem que lhe ocorra qualquer natureza de sancionamento ou responsabilização em consequência disso. Como pôde admitir-se ou abrir-se a possibilidade de Administração Pública optar por não decidir e isso significar rejeição do pedido do particular e não o contrario, em benefício deste? Caso esta não seja a melhor colocação, a questão seria, como se pode conceber que uma mesma Administração Pública, com obrigações de se pronunciar em todas as matérias que lhe são apresentadas pelos particulares, sem quaisquer excepções, pode optar entre as matérias que lhe são de obrigação, as que poderá tratá-las de um modo ou de outros, quando uma delas constitui, potencialmente um prenúncio de incumprimento ou não cumprimento da norma?

Ao questionamento feito no parágrafo adiciona-se a circunstância agravante de que tal opção ou atitude de silêncio vem a resultar em violação não apenas de princípios basilares da sua orientação enquanto organização, mais também e acima de tudo, violação de direitos e interesses legítimos do particular.

Ora, tentativa de alistar matérias para sobre elas aplicar-se o sistema do deferimento tácito não pode encontrar mérito desejável devido ao facto de não abranger nem os serviços públicos prestados pelas diferentes instituições como era de esperar, nem aos particulares que deles carecem e solicitam. Ela incide apenas nas matérias internas de gestão do pessoal, não sendo propriamente um serviço ao público do qual estes podem solicitar e obter.

Ao estabelecer-se o condicionalismo de alistamento, em instrumento específico, de matérias para, apenas sobre elas, viabilizar a aplicabilidade, *in concreto*, do deferimento tácito fortalece a convicção de que o regime geral aplicável à matéria de decisões à solicitações de particulares é o do indeferimento tácito assumindo que esta funciona para todas outras matérias que não tenham sido seleccionadas para merecer tal tratamento.

Contrariamente ao disposto nos parágrafos acima, um sistema que se venha a reger na base do deferimento tácito devia, no melhor entender do presente estudo, para além de ser uma regra ampla e abrangente estabelecendo-se um mecanismo de intercomunicação entre o cidadão e a Administração Pública através das suas mais diversificadas instituições e serviços, numa situação em que o legítimo interesse do particular e os serviços públicos são, entre os poucos, os mais privilegiados elementos de conexão entre os dois sujeitos (o Estado e o particular).

Como saldo real da situação de Moçambique, o cenário que se pode concluir é de que mesmo com o “esforço aparentemente feito” na realidade administrativa interna, as decisões remetidas ao deferimento tácito de que se espera pelos cidadãos sobre as mais diversificadas matérias do seu interesse não podem lograr benefícios aos demais cidadãos que se encontrem fora do circuito relacional de trabalho com o Estado/AP.

Como tal, se a base a ser utilizada forem os instrumentos legais vigentes, ora mencionados, o entendimento que se pode aqui formular é de que, prevalece uma vontade formal tímida e eventualmente fictícia de se aplicar, na realidade administrativa moçambicana o sistema de deferimento tácito mas que, materialmente, ainda não há vontade material e condições objectivas criadas nos vários níveis da Administração Pública nas diversas formas de sua

representação, para que tal desiderato passe a constituir realidade fruível, concreto, pelos cidadãos.

Há, com efeito, ainda, um longo caminho a percorrer. Pois, na realidade actual, independentemente de haver a possibilidade de algumas matérias serem susceptíveis de merecer deferimento tácito, em casos de não resposta em tempo legalmente estabelecido, todos os pedidos do particular não respondidos pelos serviços da Administração Pública, não conhecem outra sorte ou outro destino senão o de recorrer aos meios legais garantísticos de impugnação, porque assim, o sistema jurídico-administrativo exige. Como se constatou, a lista acima reproduzida não integra nenhum serviço, nenhum assunto que se reporte de forma directa na esfera jurídica do particular que na qualidade de utente possa solicitar e carecer de uma resposta e, no caso de silêncio, este poder considerar como provida tal, sem que a administração pública se pronuncie.

Portanto, não obstante a obrigatoriedade da Administração Pública ter que observar os princípios da legalidade, da decisão, da fundamentação das suas decisões, da celeridade processual, entre outros, na sua relação para com os particulares e no tratamento dos seus assuntos, para além de ser seu mote organizacional a satisfação do interesse da colectividade através da prestação de vários serviços, no caso de esta entender em não se prestar àquele, é a este último (particular), exclusivamente este, a quem recai não apenas o prejuízo, como também, o ônus de lançar mão a outras investidas para exigir e, possivelmente, ver satisfeito o seu interesse, empregando para tal muitos mais recursos do que os regularmente deveria utilizar caso a resposta tácita tivesse sido oportunamente dada ou ainda, fosse adoptada a solução de deferimento tácito, evitando-se, não somente a lesão de direitos do particular mas também, da lei.

Ora, o procedimento que foi concebido para ser supostamente simples e célere pode, entretanto, por indecisão e ou inércia da Administração Pública, tomar contornos sinuosos, morosos e mais oneroso em prejuízo do particular caso este pretenda dar continuidade para ver seu direito e interesse devidamente assistidos. Em muitos casos, por falta de informação sobre os mecanismos para quais lançar mãos para exigir da Administração Pública qualquer que seja a intenção, muitos cidadãos cruzam os braços, conformando-se com o silêncio daquela, ficando privado do seu direito, adiando a sua satisfação e de seus interesses, emergindo um sentimento de falta de confiança pelo Estado e pelas suas instituições, concorrendo, esta situação para a descredibilização do Estado.

Nos casos em que os cidadãos entendam persistir lançando mãos aos mecanismos legais instituídos para exigir do Estado uma resposta a todo o custo, devem, em muitos casos recorrer a advogados da praça para, em seu nome, formular suas exigências junto as diferentes entidades, com realce para o Tribunal Administrativo, entidade a qual compete, nos termos da lei, o exercício da função jurisdicional<sup>279</sup> administrativa.

Assim, para que o tão almejado sistema de deferimento tácito possa ser efectivo em Moçambique, deve entre outras medidas, garantir-se:

A existência de uma lista mais extensa e abrangente e que cubra a multiplicidade de serviços prestados pelas diferentes instituições públicas aos particulares, pelo menos os básicos e ou os de massa e que alcance a generalidade de cidadãos ou simplesmente, suprimir da lei o condicionalismo de ter que se estabelecer uma lista de assuntos que mereçam tal tratamento, generalizando, como consequência, a aplicabilidade do deferimento tácito à todas as solicitações;

No caso de vingar a ideia de se manter uma lista, o admissível seria que a mesma fosse larga e abrangente e que inclua todos ou pelo menos, a maioria dos serviços essenciais (pelo menos os que de acordo com estatísticas comprovadas são serviços mais solicitados ou direitos e interesses mais exigidos pelos cidadãos) e que tal lista não fosse concebida pelas entidades a quem a responsabilidade de prestá-los, cabe;

A ter-se por procedente umas das alternativas acima, o que não parece impossível, seria necessário realizar-se uma revisão e reformulação dos instrumentos legais em vigor e com alguma referência sobre a matéria de modo a conformá-los com a nova solução que viesse a ser adoptada; promoção, a nível da organização interna da Administração Pública e dos funcionários e agentes do Estado, a necessidade de prestação da sua actividade com a necessária celeridade, a vinculação da ideia da eficiência e da eficácia, bem assim, da transparência mas também, da responsabilização, não apenas como aspectos cruciais e possíveis de ocorrer, mas também e sobretudo, de garantir a sua efectivação, em casos de violação.

---

<sup>279</sup> Artigo 4 da Lei n° 25/2009, de 28 de Setembro - *Função jurisdicional* - Compete ao Tribunal Administrativo e aos tribunais administrativos: a) o controlo da legalidade dos actos administrativos e da aplicação das normas regulamentares emitidas pela Administração Pública, que não sejam da competência dos tribunais fiscais e aduaneiros; b) a fiscalização da legalidade das despesas públicas e a respectiva efectivação da responsabilidade por infracção financeira; c) julgar as acções que tenham por objecto litígios emergentes das relações jurídico-administrativas.

Neste caso, estando a organização e funcionamento da Administração Pública condicionada à cega observância da Constituição e das leis e estando a estipulação ou determinação do valor jurídico do silêncio da Administração Pública, dependente do valor que lhe for atribuído pelo legislador, o estudo realizado induz à percepção de que o órgão legislador desempenha um papel crucial para alteração do rumo a dar ao tratamento do silêncio administrativo na realidade jurídico-administrativa moçambicana, podendo alterar, em concreto, o actual estado d'arte sobre esta matéria.

Nessa empreitada, o legislador deverá, com efeito, ter sempre presente alguns aspectos essenciais de modo a direccionar a sua abordagem, como sejam, a natureza do Estado moçambicano, necessidade de preservação da dignidade humana, a necessidade da preservação e sobretudo, o garantia do gozo dos direitos constitucionais e interesses considerados legítimos dos particulares, atendendo a génese, essência, o papel e a importância da Administração Pública enquanto uma organização ao serviço do Estado, *lactu sensu*.

Agindo desta forma, a Assembleia da República na qualidade de órgão legislador, consciente dos efeitos nocivos e prejudiciais não apenas ao indivíduo mas a todo o sistema de direitos derivados da Constituição da República e das leis, estaria em muito melhores condições de decidir por reformas que apontam para o caminho mais certo, que se configura com a pronta viabilização e ampla protecção das garantias dos cidadãos enquanto o elemento que se encontra no centro de toda a essência de um Estado de direito democrático de que Moçambique se presa.

Nestes termos, caberia o Governo enquanto órgão do Estado, legalmente encarregue de assegurar, entre outras responsabilidades, de administração do país, velar pela ordem pública e segurança e estabilidade dos cidadãos, promover o desenvolvimento económico e implementar a acção social do Estado...cfr. n.º 1 do artigo 202 da Constituição, organizar-se e estruturar-se a nível da Administração Pública, quer em termos de infra-estrutura como a nível do pessoal que a representa no dia-a-dia na sua actuação de modo a garantir o gozo dos direitos e liberdades dos cidadãos, entendendo-se como sendo o instrumento actuante do Governo.

Vertidos os aspectos acima e sendo certo, como se procurou ilustrar, de que o silêncio negativo da Administração Pública perante uma solicitação do particular é prejudicial e nocivo à satisfação deste, bem assim, nocivo ao seu fim organizacional, para além de constituir uma frontal contravenção à lei e ao alcance dos seus fins, a prática não encontra argumentos bastantes

que possam dar sustento a sua consagração e permanência a nível de um Estado de Direito democrático como é o caso de Moçambique, ainda que aparentemente tácita, mas que os seus efeitos materiais suplantam de longe a vontade formal da intenção do estabelecimento do sistema de deferimento tácito de cujo sustento e cultivo não se vislumbram evidências inequívocas.

Caracterizando o instituto do deferimento tácito, no seu trabalho académico subordinado ao tema: Efeitos Jurídicos do Deferimento Tácito no Acto e no Procedimento, Gonçalves<sup>280</sup> considera que, “sendo o silêncio, no que aos efeitos diz respeito, equivalente à decisão de autorização, o administrado não fica privado do direito a que aspira ou prejudicado na resolução das actividades que pretende praticar”.

Decorrido o prazo previamente estabelecido e estando presentes os respectivos requisitos legais, a pretensão considera-se deferida, com o acto administrativo expresso e o acto silente positivo, enquanto figuras heterogéneas mas alternativas, a gerarem os mesmos efeitos jurídicos<sup>281</sup>.

Sobre a matéria, há autores que consideram inclusive que o acto silente positivo se adapta à nova face que a Administração Pública assume nos principais ordenamentos jurídicos onde prima a igualdade entre Administração e particulares, consubstanciando um instituto altamente democrático<sup>282</sup>. No caso de Moçambique, por exemplo, entre os demais princípios que norteiam a organização e funcionamento da Administração Pública demandam a participação do particular como forma de ser e de estar, coadunando-se com o quadro dominante das administrações modernas e democráticas.

O deferimento tácito é considerado, assim, de um instrumento de natureza legislativa que traz subjacente uma administração sustentada na indulgência e legitimidade da intervenção dos particulares, dispostos a estabelecer uma relação de igualdade entre as partes, contrariamente ao indeferimento tácito que é sustentado por um mecanismo tendencialmente regressivo que prejudica o particular<sup>283</sup>.

---

<sup>280</sup> GONÇALVES, M. S., *Efeitos jurídicos do deferimento tácito no acto e no procedimento. Análise à luz do Regime jurídico da urbanização e edificação*, 2013, pág.17.

<sup>281</sup> Idem.

<sup>282</sup> Idem.

<sup>283</sup> Idem.

Esta autora sublinha que, a quase totalidade dos autores que se debruçam sobre esta matéria é unânime na consideração da figura do deferimento tácito como uma alternativa, legalmente imposta, à decisão final expressa destinada a concluir um procedimento administrativo. E salienta, recorrendo o posicionamento de Sensale, (1991), que o acto silente positivo constitui uma resposta ao facto do legislador ainda não ter sido capaz de ultrapassar a ideia de dever em direcção a um conceito de obrigação de decisão expressa por parte da Administração Pública, não existindo mecanismos sancionatórios aplicáveis a este incumprimento<sup>284</sup>.

Conclui dizendo que, “efectivamente, o acto silente constitui actualmente o único instrumento capaz de travar o poder (revestido de uma verdadeira impunidade) de autoridade da Administração Pública, sendo a sua aplicação devidamente assegurada, do ponto de vista legal e constitucional, pela prévia avaliação por parte do legislador e pela possibilidade de posterior impugnação por parte desta ou de eventuais terceiros lesados.

Como se pode depreender, é o posicionamento acima que se pretende reiterar e defender por meio da presente tese porquanto se afigura mais consentâneo quer com os seus objectivos organizacionais, quer com os comandos constitucionais e legais quer com a natureza Estado de direito democrático que tem estado a dominar o universo e é aplicável na realidade moçambicana. Logo, não parece haver argumentos fortes e declarados que sustentem uma administração pública que defenda simultaneamente o indeferimento tácito e os pressupostos que sustentam a existência de uma Administração Pública moderna e que assente sobre um Estado de Direito democrático.

Na sequência das análises desenvolvidas em torno da questão de fundo e tendo em conta os fins a alcançar, fica sólida e cristalina a ideia de existência de argumentos consistentes para o estabelecimento, como regra, do deferimento tácito com conteúdo positivo e a favor do particular cujos fundamentos se encerram da necessidade de garantir a implementação da garantia de celeridade procedimental, da garantia de protecção de determinados direitos subjectivos constitucionalmente consagrados para além do controlo administrativo e a satisfação da exigência de tutela jurisdicional efectiva face a uma eventual inexistência de meios processuais adequados para assegurar o direito do particular de forma suficiente, como também, se infere do trabalho académico desenvolvido por Gonçalves.

---

<sup>284</sup> GONÇALVES, M. S., *Efeitos jurídicos do deferimento tácito no acto e no procedimento. Análise à luz do Regime jurídico da urbanização e edificação*, 2013, pág.6.

Adicionalmente, a materialização do primado defendido no presente trabalho baseia-se no respeito, entre os demais princípios, os da legalidade, da transparência, da modernização, eficiência e eficácia da Administração Pública, da simplificação de procedimentos, da boa-fé, bem assim, os da decisão e da fundamentação, largamente afluídos. Com efeito, o instituto do deferimento tácito com o conteúdo positivo reveste-se de características necessárias para o alcance dos objectivos pretendidos de celeridade, de simplificação e de igualdade entre as partes, entre outros cujo trajecto viria resultar na boa administração e no melhor modelo da tutela do interesse público.

O deferimento tácito, viria assim a contribuir para afastar a inércia dos órgãos competentes para decidir, por tornar-se, na base deste instituto, tacitamente compulsório que a Administração Pública se pronuncie de forma expressa permitindo que o particular interessado actue nos termos da sua solicitação. Não seria, no entanto, estranho ao se desejar, defender e recomendar a adopção de um sistema jurídico-administrativo que adopte o deferimento tácito como caminho preferencial pelos benefícios que dele viriam a derivar quer a favor do cidadão bem, assim do sistema jurídico nacional como da própria Administração Pública porque assente em valores intrínsecos à natureza do Estado moçambicano.

A análise descritiva feita acima permite afirmar que o quadro jurídico legal moçambicano sobre a matéria do silêncio da Administração Pública é ainda incipiente e lacónico, não podendo corresponder com o desiderato de garantir a materialização da expectativa do cidadão, no que se refere à assistência e à tutela efectiva dos seus direitos e interesses legítimos.

O posicionamento vertido na frase anterior encontram sustento num conjunto de situações que interessam para a presente tese e que se podem extrair da Lei nº 14/2011, de 10 de Agosto, como sejam, não apenas, o facto de condicionar-se a aplicação perene de um sistema de deferimento tácito, a aprovação, por diploma próprio, a lista de matérias cobertas ou abrangidas por tal sistema, mesmo quando a implementação desse sistema pareça ser o mais consentâneo com os ditames do Estado de Direito democrático que vigora no país. A esse propósito, a tentativa da materialização dessa consignação legal através da Resolução nº 1/2003, de 28 de Maio, que sujeita alguns actos da Administração Pública, na área de gestão de recursos humanos, veio apresentar, por um lado, as graves deficiências do instrumento, quando se relaciona o seu conteúdo e o fim da Administração Pública e o seu público-alvo, e por outro, veio consolidar,

ainda que de forma tácita, a ideia do receio ou temor que se tem em avançar, em dar privilégio ao atendimento às preocupações do cidadão.

No elenco das situações que caracterizam a incipiência acima referida, agrega-se ao facto de não se prever, na Lei nº 14/2011, de 10 de Agosto, já muito abordada, o tratamento a dar ao silêncio da Administração Pública nos casos em que o cidadão (interessado), por ignorância, por desinteresse ou por qualquer outro motivo, não enverede por nenhum dos meios legais de impugnação que lhe assistam. A questão central é clarificar, na lei, o que acontece à Administração Pública quando decide manter silêncio em face de solicitação concreta de um cidadão, independentemente deste enveredar ou não pelo recurso aos meios de impugnação.

Com efeito, a atitude a ser adoptada pelo particular não suprime, nem a responsabilidade da Administração Pública em cumprir o seu dever de decidir, nem reduz o grau de reprobabilidade da sua inacção, da sua inércia. Por conseguinte, a reprobabilidade da atitude do silêncio da Administração Pública não está dependente do que vem a acontecer ou deixa de acontecer depois ou em consequência da sua ocorrência; a qualificação negativa da atitude do silêncio está na sua essência por não ser uma prática socialmente aceitável, (admitindo-se que, socialmente, as perguntas devem ser respondidas, os pedidos devem ser satisfeitos, etc.); por não ter o conforto na lei que regula a actuação da Administração Pública, mas também, por ser uma prática que não encontra sustento no sistema jurídico legal nacional.

No entanto, tratando-se de um facto que pode ocorrer e por vezes, sem intenção de quem tenha responsabilidade de evitar a sua ocorrência, apresentando as respostas ou decisões correspondentes às solicitações apresentadas por particulares, estando este (o silêncio), dependente do sentido jurídico que o legislador entender lhe atribuir, e para evitar que decisões importantes e com impacto na esfera jurídica dos cidadãos cuja responsabilidade de protecção e tutela cabe, nos termos da Constituição e da lei, à Administração Pública, ao silêncio devia-se-lhe, excepcionalmente, atribuir o sentido jurídico positivo, configurando aceitação ou deferimento tácito do pedido, por ser, no entendimento da análise feita na presente tese, o sentido que, ainda que excepcional, pode encontrar enquadramento no sistema jurídico legal em vigor em Moçambique onde se preza pela protecção e tutela dos direitos e interesses legítimos do cidadão.

Noutra linha de análise, tendo ficado esclarecido com alguma nitidez sobre a reprobabilidade da atitude do silêncio praticado ao arrepio do postulado da lei, mormente, contra

o princípio da decisão, seria justo e comedido exigir do Estado que, independentemente da iniciativa do particular recorrer aos diversos meios legais de impugnação à sua disposição, devia estabelecer-se e implementar-se mecanismos “*ex officio*” que permitissem reprimir situações do género que forem sendo identificadas na base de uma acção regular de fiscalização das instituições da Administração Pública. Uma vez mais, no entender da análise desenvolvida, esta medida estaria a concorrer para a conformação da actuação da Administração Pública à natureza constitucional do Estado moçambicano.

## **CAPÍTULO VIII**

### **CONTROLO JURISDICIONAL DO SILÊNCIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

O presente capítulo dedica-se à abordagem de como se procede o controlo jurisdicional do silêncio da Administração Pública. O facto é que, abstendo-se da administração de se pronunciar quando devia, sobre uma solicitação concreta do particular, para além de constituir violação dos princípios de actuação daquela enquanto uma organização, o particular pode sofrer lesões ou prejuízos cuja tutela pode ser feita por via da intervenção do Tribunal.

A intervenção do Tribunal constitui, no entanto, uma garantia (adicional) que assiste ao particular para poder forçar, no caso concreto, a Administração Pública que se tenha mantido no silêncio em face de uma solicitação concreta do particular, a pronunciar-se ou responder a solicitação anteriormente não atendida por aquela.

Entretanto, como adiante se dispõe, no presente capítulo, o acesso ao Tribunal e o acesso à justiça, não obstante constituírem direitos fundamentais individuais dos cidadãos estão longe de ser materializados por haver obstáculos de diversa ordem que se impõem e que no geral, encerram quatro categorias, nomeadamente, obstáculos económicos, obstáculos socioculturais, obstáculos psicológicos, obstáculos jurídicos e judiciais e que no caso concreto de Moçambique, tais obstáculos fazem-se sentir de forma acentuada tendo em conta os crescentes desafios de desenvolvimento que se observam.

Nesta ordem, não tendo o particular satisfeito o seu ensejo, o da tutela do seu direito e ou do seu interesse em instâncias administrativas responsáveis para tal e, não dispondo de meios próprios para, por si só, forçar que aquela se pronuncie, encontra na força do poder jurisdicional um mecanismo para poder lograr seus intentos e dar cobro as suas necessidades.

A intervenção do poder jurisdicional legitima-se, por conseguinte, pela reprobabilidade da atitude do silêncio que é e pode ser recorrentemente utilizado pelos órgãos da Administração Pública, valendo-se da aplicação indevida do princípio da discricionariedade que não parece ser o caso aplicável e mais ainda, desta atitude resulta, na maioria das vezes como ficou melhor referido nos capítulos anteriores, na violação de dever por parte da Administração Pública e na violação de direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares, num contexto em que o

cidadão, por si só, não dispõe de força suficiente para impor-se, por si, perante os órgãos da Administração Pública.

Assim, o presente capítulo articula o silêncio em consequência da inércia ou falta de resposta da Administração quando esta devia prestá-la. A questão do interesse do particular em ver satisfeita sua solicitação bem assim, a forma como o poder jurisdicional, no caso concreto de Moçambique, o Tribunal Administrativo se pode debruçar sobre o assunto, preenchidos os pressupostos de aceitabilidade dos recursos apresentados pelos particulares.

A actuação do poder jurisdicional neste caso e no contexto de Moçambique, de modo particular encontra eco e enquadramento constitucional no princípio geral do acesso do cidadão à justiça.

## **8.1. DIREITO DE RECURSO AO TRIBUNAL**

Como ficou assente no capítulo dedicado à matéria do silêncio da Administração Pública ou simplesmente, silêncio administrativo, na abordagem da sua natureza e efeitos ficou claro que este não configura propriamente um acto administrativo, mas tão-somente um pressuposto do recurso contencioso, uma ficção legal de acto administrativo sustentado na necessidade de continuar a garantir-se a protecção da confiança do particular bem assim, na preservação da segurança jurídica do cidadão num Estado de Direito democrático, como é o caso de Moçambique.

A colocação acima é feita a propósito ter-se constatado o facto de, não obstante a obrigatoriedade legal da Administração Pública ter que responder a todas as solicitações que lhe são apresentadas pelos particulares, esta, “decidir ou preferir” em diversas ocasiões, manter-se em silêncio durante todo o lapso de tempo legal de que dispõe para responder, resultando, quase sempre em lesão de direitos de particulares ou pelo menos na não satisfação da mesmas (solicitações); prevalecendo a necessidade de garantir a possibilidade de os particulares poderem demandar a Administração Pública obrigando-a a se pronunciar em face de suas solicitações, eis que o legislador entende atribuir ao silêncio, excepcionalmente, a categoria de acto administrativo, exclusivamente para fins de recurso junto do poder jurisdicional.

Aliás, ao se considerar que o acto tácito ou é um acto administrativo ensejando-se que seja possível a materialização de um recurso contencioso, está-se perante uma situação excepcional em que a lei permite a interposição de recurso contencioso cuja origem não é, propriamente um acto voluntário da Administração Pública, mas tão-somente, o decurso do tempo legal de que a administração dispõe para emitir a sua resposta e que tenha preferido omitir, mantendo-se calada<sup>285</sup>.

É, no entanto, inconcebível que, sob pretexto do exercício do seu poder discricionário, a Administração Pública permaneça em silêncio, especialmente quando se demanda que se manifeste sobre uma situação concreta. Aprofunda o autor considerando que, esta conduta coloca o direito do particular numa situação de vulnerabilidade, como também gera ou pode gerar uma situação de insegurança jurídica. É daí, que impera a necessidade de existência de texto legal que postula o efeito jurídico do silêncio da Administração Pública suprindo-o a bem, quer do Direito, no geral como do particular, em especial<sup>286</sup>.

Com efeito, a preocupação de regular o silêncio administrativo faz com que este se torne juridicamente relevante pois permite que os mesmos sejam caracterizáveis, ainda que presumidos ou tácitos com o fito de viabilizar ferramentas através de quais o particular possa ingressar em juízo contra uma inércia que lhe prejudique nos seus direitos e interesses legítimos pelo facto de, na ausência de um acto administrativo lesivo a um direito seu, o administrado vê-se desprovido de interesse jurídico para seguir. A lei não excluirá nem pode excluir a apreciação do poder judiciário lesão ou ameaça a direito... por conseguinte, o silêncio positivo ou negativo da Administração Pública pode ser apreciado judicialmente<sup>287</sup>.

Em Moçambique, como noutras partes do mundo, a exemplo de Portugal, Brasil, Espanha, etc. inexistente a obrigatoriedade de se esgotar instâncias administrativas para que só depois, o particular possa aceder à instâncias judiciais. Desde logo, transcorrido o prazo legal para resposta por parte da Administração Pública, não tendo esta se pronunciado sobre a sua solicitação e, julgando-se na condição de lesado no seu direito e ou interesses legítimos, pode, o particular lançar mão, directamente ao judiciário. Esta medida resulta da materialização do

---

<sup>285</sup> AMARAL, Diogo Freitas, *Curso de Direito Administrativo*, 2001, pág. 334.

<sup>286</sup> SANTOS, F. E. *O valor do silêncio da Administração Pública na hipótese de ausência de pronúncia em face do reclamo do administrado*, pág. 117.

<sup>287</sup> Revista de Direito Administrativo – *Administrativo & Constitucional*, pág. 72.

princípio geral do acesso à justiça defendido pelos Estados; a Constituição da República de Moçambique dispõe, no seu artigo 70, que “*o cidadão tem o direito de recorrer aos tribunais contra os actos que violem os seus direitos e interesses reconhecidos pela Constituição e pela lei*”; esta norma é, *de per si* perene e independe de quaisquer condicionalismos para além dos que nela se encontram estabelecidos para que a mesma seja accionada pelo particular. É preciso sublinhar, porém, que para o caso vertente do silêncio administrativo, o decurso do prazo é crucial para que o seu tratamento tenha lugar.

Quando invocada a tutela jurisdicional em face de casos envolvendo o silêncio administrativo, cuidando-se de acto praticado no exercício da competência discricionária, a postura do poder judiciário será a de preservação do seu espaço imune a sua sindicabilidade<sup>288</sup>.

No entanto, sucedendo a situação da falta de pronúncia acobertando-se, a prática, como sendo resultante do exercício do poder discricionário dos órgãos da administração, ainda que, não haja um texto legal que atribua ao silêncio um determinado efeito jurídico (positivo ou negativo), o reconhecimento do indeferimento da pretensão é feito pelo magistrado, pelo menos em relação aos direitos do administrado. Este deverá ocorrer mediante iniciativa do particular que ao lançar mão ao recurso jurisdicional sobre o facto, vai exigir do judiciário, tal reconhecimento<sup>289</sup>.

Sob outra perspectiva, tratando-se de acto vinculado, caberá ao juiz suprir a ausência de manifestação e determinar a concessão do postulado, quando for o caso; o juiz poderá deferir ou indeferir a pretensão, conforme atendidas as exigências impostas pelo acto. Ou então, poderá fixar um prazo no qual o poder público se deve manifestar, não podendo, o juiz actuar em substituição do administrador público,<sup>290</sup>.

O entendimento acima é, encontra ecco numa importante nota segundo qual, ao verificar-se silêncio administrativo perante solicitação do particular, a discricionariedade habilita o administrado a recorrer ao judiciário, para em primeiro lugar, obter a pronúncia deste e, logrando sua intenção, pode encetar uma nova lide judicial. Neste caso, decorrido o prazo legal para a administração se pronunciar sobre uma solicitação concreta do particular, numa situação em que se acham estabelecidos os elementos que consubstanciam o interesse de agir, consubstanciando a

---

<sup>288</sup> SANTOS, F. E. *O valor do silêncio da Administração Pública na hipótese de ausência de pronúncia em face do reclamo do administrado*, pág. 117.

<sup>289</sup> VITTA, Heraldo Garcia, *O Silêncio no Direito Administrativo*, RDA, São Paulo, n.218 Out./Dez, 1999.

<sup>290</sup> SANTOS, F. E. *O valor do silêncio da Administração Pública na hipótese de ausência de pronúncia em face do reclamo do administrado*, págs. 117 e 118.

legitimidade do particular<sup>291</sup>, estabelece que este (o particular) pode demandar judicialmente e efectuar, concomitantemente, duas solicitações, a saber:

A primeira, que o juiz supra a ausência de manifestação administrativa e determine a concessão do que fora postulado, quando houver direito do administrado, ao que solicitou, significando que a administração encontrava-se vinculada em relação ao conteúdo do acto e lhe era obrigatório o deferimento da postulação;

A segunda, para que o juiz fixe um prazo no qual a Administração Pública se venha a manifestar caso ela dispusesse de descrição podendo agregar-se a cominação de multa diária, tendo em conta que o particular fazia jus a um pronunciamento com motivação.

Em Moçambique, as questões problemáticas que resultem da relação entre a Administração Pública e o particular no quadro dos direitos e interesses legítimos deste e que devem ser assegurados e garantidos por aquela (AP), são tutelados por via da jurisdição administrativa especial, concretamente, pelo Tribunal Administrativo.

Nos termos do disposto no artigo 227 da Constituição da República de Moçambique cabe ao Tribunal Administrativo o controlo da legalidade dos actos administrativos e da aplicação das normas regulamentares emitidas pela Administração Pública, bem como a fiscalização da legalidade das despesas públicas e a respectiva efectivação da responsabilidade por infracção financeira. Entre demais competências do Tribunal Administrativo acham-se listados no n.º 1 do artigo 229 da Constituição: (i). julgar acções que tenham por litígios emergentes das relações jurídico administrativas; (ii). julgar os recursos contenciosos interpostos das decisões dos órgãos do Estado, dos respectivos titulares e agentes; e (iii). conhecer dos recursos interpostos das decisões proferidas pelos tribunais administrativos, fiscais e aduaneiros.

Com efeito, nos termos do artigo 3 da Lei n.º 7/2014 de 28 de Fevereiro, a jurisdição administrativa tem por objecto, (i). assegurar a tutela efectiva de direitos e interesses legalmente protegidos das pessoas nas relações sujeitas ao Direito Administrativo que estabeleçam com pessoas colectivas públicas ou sujeitos privados; (ii). fiscalizar o respeito efectivo pelos princípios e normas constitucionais, legais e regulamentares a que se encontra sujeita a Administração Pública e reparar a sua violação... (iv). dirimir conflitos entre interesses públicos e privados.

---

<sup>291</sup> PACHECO, Clarissa Dertonio de Sousa, *O Controle Jurisdicional do Silêncio Administrativo*, 2008.

No contexto moçambicano, o Tribunal Administrativo é, por conseguinte, o foro especializado para o tratamento do de matérias controvertidas que envolvam a Administração Pública e outras entidades no quadro da sua actuação pública, como aliás, se acha disposto nos parágrafos acima. Esta característica, quando conjugada com diversas outras que corporizam o sistema administrativo moçambicano, assemelham-no ao modelo clássico francês. No entanto, com o evoluir dos tempos e com o aprofundamento da descentralização em Moçambique, o quadro comparativo entre os sistemas administrativo inglês e francês, permitiu que na conjugação dos elementos e a confrontação com a realidade, Impissa<sup>292</sup>, sugerisse a actualização da característica do sistema administrativo moçambicano, de francês para misto, ainda que, a maior parte dos elementos comparativos coincidam com o francês; isto porque, ainda que do sistema inglês, o País tenha adoptado apenas a descentralização como característica de organização da Administração Pública, esta condiciona e orienta toda a actuação administrativa, com destaque para a administração local que incorpora, a autónoma.

A propósito do facto de o sistema administrativo moçambicano corporizar diversos elementos do sistema francês, vale a pena fazer referência necessária àqueles que permitem compreender o comportamento quer da actuação, num plano horizontal, da Administração Pública e do Tribunal, bem assim, o enquadramento das diferentes opções normativas adoptadas no País, para o sistema jurídico-administrativo.

Entre as diferentes características ou elementos relevantes, impera fazer referência a separação e interdependência entre os órgãos de soberania (cfr. art. 133, CRM) que encontram inspiração na génia tripartição dos poderes do Estado (legislativo, executivo e judicial), atendendo as instituições que os representam, bem assim, a sua forma de actuação.

É a nível dos órgãos de soberania, por arrasto, que se enquadram na lista dos órgãos, o Governo, órgão do poder executivo, cujo instrumento de actuação é a Administração Pública e o Tribunal, órgão do poder judicial encontrando-se ambas em circunstância de equilíbrio de poderes, sendo por conseguinte mutuamente exclusivos entre si, na sua actuação.

À característica da separação de poderes entre os órgãos de soberania com enfoque para o executivo e o judicial, associa-se a característica do privilégio da execução prévia das decisões da

---

<sup>292</sup> IMPISSA, Inocêncio. *Administração Local Especial – A Descentralização e a Desconcentração no contexto moçambicano*, pág. 38.

Administração Pública, permitindo que depois de tomadas, independentemente da intervenção “acidental ou necessária do Tribunal”, estas produzam os seus impactos pretendidos e os seus efeitos se reproduzam quer no plano real, quer na esfera jurídica dos particulares sobre quais as mesmas se tenham direccionado; associa-se também e no contexto das garantias jurídicas dos administrados, a característica segunda qual, apenas se permita que o Tribunal anule as decisões que enfermem de vícios de legalidade e ou ainda, condene as autoridades administrativas, ao pagamento de uma indemnização correspondente ao grau de lesão sofrida pelo particular.

Estas características juntas, fazem com que, o limite de actuação entre as entidades administrativas e judiciais esteja claro de tal sorte que, numa situação controvertida, em concreto em que o Tribunal Administrativo conheça, este limita-se apenas nos aspectos acima indicados não podendo substituir papel dos órgãos da Administração Pública na implementação de qualquer solução de natureza material que julgue relevante. Ele limita-se tão somente, anular a decisão, caso haja fundamentos para tal e condenar, ordenando que seja ela mesma a (a entidade praticante do acto contestado) solucionar o problema e ou a compensar os danos causados por conta da sua má actuação ou por conta da falta da sua actuação e que tenha resultado em danos aos particulares.

Reza, ainda, o disposto no n° 1 do artigo 4 da Lei n° 7/2014 de 28 de Fevereiro em referência que, o princípio da tutela jurisdicional efectiva compreende o direito de obter, em prazo razoável, uma decisão judicial que aprecie, com força de caso julgado, cada pretensão regularmente deduzida em juízo, bem como a possibilidade de a fazer executar e de obter as providências cautelares, antecipatórias ou conservatórias destinadas a assegurar o efeito útil da decisão.

No parágrafo acima, fica assente a ideia de que o Tribunal não pode corroborar nem agir da mesma forma como a Administração, abstendo-se de pronúncia sobre uma demanda de um particular falando-se não apenas de prazo razoável mas também da efectividade da tutela. Portanto, um recurso que se pretende infalível sobre o qual o particular não só deve recorrer em casos de necessidade como também, deve depositar total confiança.

Pacheco<sup>293</sup>, entendendo ser necessária a caracterização do silêncio administrativo como interesse de agir, desenvolve a ideia segunda qual, para que a tutela jurisdicional tenha lugar é

---

<sup>293</sup> PACHECO, Clarissa Dertonio de Sousa, *O Controle Jurisdicional do Silêncio Administrativo*, págs. 118 a 122.

necessário que da parte do particular haja estabelecido de forma clara tal interesse (de agir). Esta académica suporta o seu entendimento em vários autores como sejam os casos de Luiz Rodrigues Wambier, Flvio Renato Correria de Almeida e Eduardo Talamini, que consideram que “o interesse processual está presente sempre que a parte tenha necessidade de exercer o direito de acção e consequentemente instaurar o processo para alcançar o resultado que pretende, relativamente à sua pretensão e que, o que se pede no processo tenha utilidade prática”; o interesse em agir consiste no facto de que, no caso de não se verificar a intervenção de órgãos jurisdicionais, o autor sofreria um dano ou lesão no seu direito ou interesse<sup>294</sup>. Fica assente e de forma cristalina de que a intervenção de órgãos jurisdicionais tem o exclusivo fito de assegurar a tutela de um direito violado ou pelo menos em vias de violação.

Como é possível constatar, a intervenção de órgãos jurisdicionais ocorre, principalmente, mediante a iniciativa do particular lesado. Entretanto, normalmente, observa este procedimento um cidadão com algum nível de preparação (formalmente educada e informada) e com alguma posse financeira que lhe permitam arcar com as despesas decorrentes de processos de natureza jurídica. No entanto este e outros diversos factores podem configurar obstáculos ao acesso ao tribunal comprometendo, por conseguinte, a materialização do controlo jurisdicional de entre outras matérias, o referente ao silêncio da Administração Pública consubstanciando assim, obstáculo ao acesso à justiça.

## **8.2. ACESSO À JUSTIÇA**

O controlo jurisdicional do silêncio da Administração Pública na realidade moçambicana, como em muitas outras realidades jurídico-administrativas do mundo surge como corolário do primado do acesso à justiça aos cidadãos.

Com efeito, no contexto moçambicano o acesso à justiça deriva de uma previsão constitucional e enquadra-se no conjunto dos direitos, liberdades e garantias individuais e que se materializa por via do acesso aos tribunais, como decorre do disposto no n.º 1 do artigo 62 da Constituição da República de Moçambique (CRM) atendendo ao facto de que, nos termos do disposto no artigo 70, da mesma Lei, “o cidadão tem o direito de recorrer aos tribunais contra os actos que violem os seus direitos e interesses reconhecidos pela Constituição e pela lei”.

---

<sup>294</sup> PACHECO, Clarissa Dertonio de Sousa, *O Controle Jurisdicional do Silêncio Administrativo*, pág. 119.

Desde logo, entendendo-se que o silêncio da Administração Pública perante uma solicitação concreta do particular assente na exigência deste para o gozo de um direito ou satisfação de uma necessidade, configura, no geral, uma violação. Por essa razão, não sendo razoável tal facto e para que não se perpetue no tempo a situação de violação e de injustiça contra o particular, o legislador, por meio do artifício da ficção jurídica, entendeu tratar o silêncio como um “acto jurídico” para efeitos de viabilização do recurso jurisdicional a favor do particular lesado, nos termos em que se acha disposto no artigo 108 da Lei 14/2011, de 10 de Agosto, atinente à formação da vontade da Administração Pública, melhor tratada em anteriores capítulos.

Acesso à justiça é, como muitas outras matérias, reconhecidamente de difícil definição<sup>295</sup>. Para consubstanciar este posicionamento, Rioz<sup>296</sup>, recorre ao exemplo de alguns sistemas jurídicos, referindo que, para abordar este aspecto, o Brasil emprega na sua Constituição o termo “acesso à justiça” enquanto que Portugal, aborda sobre “acesso aos direitos e aos tribunais”, que parece ser o modelo também observado por Moçambique, como acima ficou anotado com as referências de artigos da Constituição. Não obstante esta realidade fáctica, todos autores entendem ser necessário compreender a questão.

A expressão “acesso à justiça” [...] serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado; primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individuais e socialmente justos<sup>297</sup>.

O acesso a uma ordem jurídica justa está intrinsecamente atrelado à questão da cidadania, sobretudo porque o direito de acesso à justiça é um direito garantidor de outros direitos e uma maneira de assegurar efectividade aos direitos de cidadania<sup>298</sup>. Esta autora, no desenvolvimento do seu estudo, considera que o alcance do acesso à justiça é fruto de uma intensa batalha da sociedade no contexto da afirmação da cidadania e que se desenrolou com o evoluir dos tempos,

---

<sup>295</sup> NOGUEIRA, H. S.; VELOSO, C. S. M. 07/2018, Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/67367/acesso-a-justica-entraves-e-desafios>.

<sup>296</sup> RIOZ, I. A., *Princípio do Acesso à Justiça* - Tomo Processo Civil, Edição de 1 de Junho de 2018. Disponível no: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/201/edicao-1/principio-do-acesso-justica>.

<sup>297</sup> CAPELLETTI, M. GARTH, B. *Acesso à Justiça*. 1ª Edição. Sérgio Antônio Fabris. Porto Alegre. 1988. Reimpressão 2002, pág. 4.

<sup>298</sup> CAVALCANTE, T. M. N, *Cidadania e Acesso à Justiça*, 2011, Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32195-38277-1-PB.pdf>, acessado em: 28 de Abril de 2018. 16:38’.

entre avanços e recuos. Portanto, o alcance do actual estágio desta temática nos estados de direito democráticos não foi resultado conseguido por via de um processo simples e linear.

Tendo em conta a evolução da questão do acesso à justiça que, nem sempre teve a mesma consideração no decurso dos tempos, tendo passado de um mero estabelecimento formal como conceito e sem quaisquer interesses em concretizá-lo e de garanti-lo em benefício dos cidadãos, actualmente, o acesso à justiça, transcende a sua formalização constitucional que lhe qualifica como sendo um direito social fundamental, mas também, constitui o ponto crucial para o desenho do modelo processual moderno, sendo por isso exigível o aprimoramento dos objectivos e métodos da moderna ciência jurídica<sup>299</sup>.

Entretanto, a disposição, na lei de um direito não é, por si, suficiente para que este chegue à sua concretização e para que o mesmo possa ser usufruído pelos supostos beneficiários. É necessário que sejam, complementarmente instituídos mecanismos capazes de garantir a obrigatoriedade da materialização da ordem legal estabelecida independentemente da vontade subjectiva dos que tem que garantir a sua efectivação, no quadro da materialização da garantia e da certeza jurídica<sup>300</sup>.

Pode compreender-se deste entendimento que para o efeito, é necessário a disponibilização de instrumentos, meios e mecanismos necessários, suficientes e eficazes para garantir que o acesso à justiça se efective, realmente para quem necessita (figurando, entre outros elementos, o ambiente político favorável, um sistema jurídico-legal composto por normas assentes no respeito aos direitos humanos e com instituições fortes e independentes na sua actuação, profissionais de justiça inócuos, isentos e imparciais, uma sociedade instruída e capaz de defender-se ante violações e abuso de poder...). Logo, o acesso à justiça é um direito que transcende o acesso aos tribunais e está atrelado à tutela jurisdicional efectiva e o acesso a uma ordem jurídica justa, cujas decisões possuam de facto aplicabilidade<sup>301</sup>.

O debate alarga-se ao consideração de que o alcance da justiça transcende o mecanismo público formal e complementa-se a outros, ao afirmar que, “o acesso à justiça deve ser compreendido, como o acesso alcançado, tanto por intermédio dos *meios alternativos de solução*

---

<sup>299</sup> CAPELLETTI, M. GARTH, B., *Acesso à Justiça*, págs. 4 e 5.

<sup>300</sup> CAVALCANTE, T. M. N., *Cidadania e Acesso à Justiça*, pág. 15.

<sup>301</sup> NOGUEIRA, H. S.; VELOSO, C. S. M. 07/2018, Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/67367/acesso-a-justica-entraves-e-desafios..>

*de conflitos de interesses*, quanto pela *via jurisdicional e das políticas públicas*, de forma tempestiva, adequada e eficiente, realizando uma ordem de valores fundamentais e essenciais que interessam a toda e qualquer pessoa. É a pacificação social com a realização do escopo da justiça<sup>302</sup>.

José Roberto da Silva Bedaque, citado por Rioz<sup>303</sup>, afirma que “Acesso à Justiça ou mais propriamente acesso à ordem jurídica justa significa proporcionar a todos, sem qualquer restrição, o direito de pleitear a tutela jurisdicional do Estado e de ter à disposição o meio constitucionalmente previsto para alcançar esse resultado. Ninguém pode ser privado do devido processo legal, ou melhor, do devido processo constitucional. É o processo modelado em conformidade com garantias fundamentais, suficientes para torná-lo équo, correto, justo”.

Por fim, Kazuo Watanabe, também citado por Rioz<sup>304</sup> apresenta três considerações essenciais, a saber: (i) “a problemática do acesso à Justiça não pode ser estudada tendo em conta, apenas os limites do acesso aos órgãos judiciais já existentes, mas sim, a sua finalidade de viabilizar o *acesso à ordem jurídica justa*. (ii) sendo o acesso à justiça uma enorme empreitada, é antes de tudo, necessária, uma renovada *postura mental*, *devendo-se* pensar na ordem jurídica e nas respectivas instituições, tendo em conta o destinatário das normas jurídicas estabelecidas, o povo. (iii). há que se preocupar, também, com o direito substancial que deve ser ajustado à realidade social; interpretado e aplicado de modo correcto”.

Pode considerar-se, assim, que, o alcance de uma situação de efectivo acesso à justiça é necessário ter em conta o conjunto dos diferentes elementos que integram ao complexo edifício da justiça, que deve compreender não apenas os mecanismos legais e formalmente estabelecidos mas também, deve ter-se em conta o cidadão para quem as normas tenham sido concebidas, tendo em conta o contexto, que assume um papel relevante, sobretudo para transformação e adequação das mentes à evolução progressiva da sociedade e das necessárias reformas dos sistemas.

Entretanto, o edifício do acesso à justiça continua um desafio perene, actual e permanente pois, debate-se, ainda, e em quase todo o mundo, com obstáculos ou barreiras de vária ordem que condicionam o seu alcance.

---

<sup>302</sup> RIOZ, I. A. *Princípio do Acesso à Justiça* - Tomo Processo Civil, Edição de 1 de Junho de 2018. Disponível no: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/201/edicao-1/principio-do-acesso-justica>.

<sup>303</sup> Idem.

<sup>304</sup> Idem.

### **8.3. OBSTÁCULOS AO ACESSO À JUSTIÇA**

Como ficou referido anteriormente, o acesso à justiça enfrenta enormes obstáculos que o tornam inviável. De acordo com a Revista Âmbito Jurídico (2002), apesar dos avanços significativos conquistados no percurso da consolidação de um integral acesso à justiça na batalha da materialização da cidadania plena, cujos resultados se alcançariam numa situação de plena igualdade de armas, os obstáculos que se lhe colocam agrupam-se em quatro categorias, a saber: *obstáculos económicos, obstáculos socioculturais, obstáculos psicológicos e obstáculos jurídicos e judiciais*. No entanto, essa “igualdade perfeita”, uma utopia teórica que, na realidade, jamais podem ser completamente erradicadas no plano real<sup>305</sup>.

#### **8.3.1. Obstáculos económicos**

No que respeita a esta categoria de obstáculos, os tratadistas da matéria são unânimes em descrever os custos praticados no processo da procura da realização da justiça. Com efeito, a conclusão a que se chega é que os processos relativos ao acesso à justiça ocorrem sob a prática de elevados custos.

Estando disposta desta forma, fica claro que em sociedades cujas assimetrias económicas são notáveis, onde a distribuição de renda pelos integrantes da sociedade é desigual, a realização da justiça é condicionada à capacidade de poder pagar por ela, constituindo por consequência, um factor limitativo. Note-se, a respeito do assunto, que a limitação de acesso derivado do facto económico atinge, acima de tudo, as populações que compõem os extractos sociais de baixa renda, tendo em conta os elevados montantes despendidos com o pagamento dos custos ou despesas periciais, honorários de advogados, pagamento de custas judiciais, custos relacionados com a produção de provas e estadia de testemunhas que são aspectos que interferem significativamente no resultado do processo<sup>306</sup>.

---

<sup>305</sup> CAPELLETTI, M. GARTH, B., *Acesso à Justiça*, pág. 6.

<sup>306</sup> OLIVEIRA, N. C. *Linguagem jurídica e acesso à justiça*. Disponível em: [http://revistapensar.com.br/direito/pasta\\_upload/artigos/a121.pdf](http://revistapensar.com.br/direito/pasta_upload/artigos/a121.pdf).

Conforme entendem Cappelletti e Garth<sup>307</sup>, diferentemente ao sistema jurídico americano, em que o vencido não é obrigado a arcar com o pagamento dos honorários do advogado da parte vencedora, nos países em que se adopta o princípio da sucumbência o custo do processo é penalizador. Como se pode constatar, este factor é potencialmente inibidor, de tal modo que preferem lançar mão à justiça apenas litigantes com certeza de vencer o pleito.

A morosidade processual que grassa muitos países, é também um factor que limita o acesso à justiça. Com efeito, os processos duram em média três anos para que se tornem exequíveis e na maioria dos casos eleva as despesas das partes resultando em pressão económica directa ou indirecta, principalmente aos mais fracos e que por conta disso, sentem-se obrigados a abandonar processos ou a aceitar a realização de acordos com benefícios inferiores aos que teriam caso a justiça tivesse sido célere<sup>308</sup>.

Neste contexto, a Revista *Âmbito Jurídico*<sup>309</sup>, fazendo referência a uma pesquisa realizada coordenada por Mauro Cappelletti no âmbito do Projecto de Florença, considera “perversa” a equação descrita e que ocorre em alguns países em que, o custo do litígio, aumenta a medida em que baixa o valor da causa. Argumenta, pois, que esta tem um destinatário certo: “os indivíduos menos favorecidos, ou seja o trabalhador, o consumidor, o morador dos conjuntos habitacionais e das favelas, enfim, exactamente aqueles que, por sua condição social, mais fragilizados se encontram, mais vulneráveis estão ao domínio de grupos económicos e dos poderosos, e mais dependentes, portanto, de uma expedita actuação do Estado para resguardar os seus interesses, tão desprezados.

### **8.3.2. Obstáculos socioculturais**

Nesta categoria de obstáculos inserem-se os que decorrem do estrato social a que pertencem os indivíduos, muitas vezes influenciados pelas suas limitações em termos de condições económicas, abrangendo assim as dimensões sociais, culturais e educacionais.

---

<sup>307</sup> CAPELLETTI, M. GARTH, B., *Acesso à Justiça*, pág. 8.

<sup>308</sup> Revista *Âmbito Jurídico*. Direito Constitucional, 31 de ago de 2002. disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/acesso-a-justica/>, acessado no dia 13 de Setembro de 2021. 19:21.

<sup>309</sup> Revista *Âmbito Jurídico*. Direito Constitucional, 31 de ago de 2002. disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/acesso-a-justica/>, acessado no dia 13 de Setembro de 2021. 19:21.

Neste domínio, grande parte dos cidadãos não conhece e nem tem condições de conhecer os seus direitos, relacionando este factor, como foi referido no parágrafo anterior, ao poder financeiro do cidadão e por consequência, em casos de violação não poderá exigir reparação, mesmo por desconhecimento. Este desconhecimento, não apenas abrange ao desconhecimento dos seus direitos individuais mas também, estendem-se ao desconhecimento dos mecanismos à sua disposição, não conhece advogados nem serviços de assistência para poder recorrer à tão almejada justiça, para além das limitações ao acesso destes<sup>310</sup>.

Nesta ordem, pode chegar-se à conclusão que, no geral, quanto menos capacidade financeira e quanto mais pobre se é, menos acesso ao contacto o indivíduo tem com um advogado. Entretanto, quando estes podem ter acesso assistência jurídica e judiciária esta é, na maioria das vezes muito deficiente, podendo resultar no benefício a uma justiça precária e distante da almejada.

Horácio Wanderley citado pela Revista <sup>311</sup> considerando a realidade no Brasil e que se verifica em vários quadrantes do mundo, destaca três pontos de estrangulamento no que respeita ao acesso à justiça e que se inserem na categoria dos obstáculos socioculturais, a saber, primeiro, a falência da educação nacional que se caracteriza por baixa qualidade, por um lado e não abrangência por outro, comprometendo a instrução e formação do indivíduo, condenando-se ao desconhecimento, no geral; segundo, o descompromisso dos “meios de comunicação” com a informação, preterindo determinadas informações que através deste veículos podia educar-se e informar-se o cidadão sobre diversas informações do seu interesse; e por fim, terceiro, a quase inexistência de instituições oficiais encarregadas de prestar assistência jurídica prévia ou extra processual, que actuariam informando e educando a população sempre que surgissem dúvidas jurídicas sobre situações concretas tendo em conta a natureza complexa das matérias de natureza jurídica.

Os três pontos de estrangulamento acima, anotados por Horácio Wanderley tem o condão de sumarizar os obstáculos de natureza socioculturais que tem o alto potencial de condicionar, em

---

<sup>310</sup> Revista Âmbito Jurídico. Direito Constitucional, 31 de ago de 2002. disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/acesso-a-justica/>, acessado no dia 13 de Setembro de 2021. 19:21.

<sup>311</sup> Revista Âmbito Jurídico. Direito Constitucional, 31 de Agosto de 2002. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/acesso-a-justica/>, acessado no dia 13 de Setembro de 2021. 19:21.

grande medida, o desenvolvimento de uma cidadania responsável bem assim, o desenvolvimento de uma cultura jurídica saudável e responsável que tem por base a educação do cidadão.

### **8.3.3. Obstáculos psicológicos**

No que respeita a esta categoria de obstáculos, as notas essenciais focalizam, principalmente à pessoas de baixa renda na sequência de serem mais susceptíveis ao desconhecimento de seus direitos individuais e dos meios disponíveis para tutela destes em seu benefício.

Assim, as pessoas de baixa renda, no geral, sentem-se intimidadas diante de determinadas formas de manifestação de poder. Apresentam temor, por vezes, reverencial aos juízes, aos advogados, muitas vezes não confiáveis e magistrados do Ministério Público<sup>312</sup>. Nesta sequência, vale a pena salientar o tipo de traje profissional ostentado pelos juízes, advogados e procuradores durante as sessões e que oferece a ideia de diferença (de superioridade) e equidistância entre aqueles e o cidadão comum, associado à exigência (ao cidadão) de certo tipo de vestuário para ingresso em fóruns e tribunais para além de determinado rigor na forma de estar, expressar, etc. acabam representando evidências que confirmam que aquele espaço onde mora a justiça não pode ser o melhor lugar onde ele pode, de forma livre e desinibida, reivindicar seus direitos. Entende, não ser espaço apropriado para si<sup>313</sup>.

O outro aspecto não menos importante, tem a ver com a sumptuosidade dos espaços jurídicos, com destaque para os tribunais e instituições e as procuradorias dispostos na sua característica complexidade a nível da sua organização interna, a disposição do carácter intimidatório das salas de audiências para além dos respectivos juízes, desempenham um importante papel psicológico que afastam as pessoas de obterem acesso ao Judiciário, não desejando estar exposto perante tal desconforto<sup>314</sup>.

---

<sup>312</sup> ARAÚJO, T. C. P. *Acesso à Justiça e Efectividade do Processo*. Disponível em: <http://revistatema.facisa.edu.br/index.php/revistatema/article/view/17>.

<sup>313</sup> OLIVEIRA, N. C. *Linguagem jurídica e acesso à justiça*. Disponível em: [http://revistapensar.com.br/direito/pasta\\_upload/artigos/a121.pdf](http://revistapensar.com.br/direito/pasta_upload/artigos/a121.pdf).

<sup>314</sup> Idem.

#### **8.3.4. Obstáculos jurídicos e judiciais**

A nível dos obstáculos jurídicos e judiciais se julgam incorporados aspectos de natureza funcional e moral.

A estrutura organizacional do Judiciário é burocrática e hermética para o povo em geral”. Há certos momentos, actos e ou procedimentos jurídicos dispensáveis pois não condicionam a realização da justiça. Em consequência de tais momentos, actos e ou procedimentos degeneram na morosidade na conclusão do processo e por consequência pode resultar no descrédito pela justiça por parte da população<sup>315</sup>. O autor considera, ainda que, o número excessivo de recursos, o excesso de procedimentos, a não adopção das tecnologias de informação e comunicação, e a adopção do formalismo exagerado são alguns dos motivos que geram a demora na conclusão dos processos.

Associado aos actos e procedimentos dispensáveis e ou desnecessários, a inacessibilidade à alguns instrumentos processuais bem como procrastinação dos feitos em razão de lacunas da legislação processual que condicionam a consolidação de uma ordem jurídica justa. A exigência da presença do advogado em todo e qualquer procedimento tem sido visto como um factor que limita o acesso da justiça e o exercício directo da cidadania<sup>316</sup>.

À esta categoria associam-se as denúncias de prática, no seio do poder judiciário, da corrupção e do nepotismo, na carência de recursos humanos, a centralização geográfica das suas instalações, dificultando o acesso aos cidadãos que vivem nas periferias e cuja movimentação implica dispêndio de recursos financeiros de que muitos cidadãos carecem, ficando obrigados a conviver com a sua situação de permanente necessidade de justiça<sup>317</sup>.

---

<sup>315</sup> Idem.

<sup>316</sup> Revista Âmbito Jurídico. Direito Constitucional, 31 de ago de 2002. disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/acesso-a-justica/>, acessado no dia 13 de Setembro de 2021. 19:21.

<sup>317</sup> Idem.

#### **8.4. ACESSO À JUSTIÇA EM MOÇAMBIQUE**

Em fim, como ficou assente acima, os resultados das pesquisas e estudos reportados a respeito da questão do acesso à justiça bem assim, os obstáculos a este, embora se tenham referido à outras realidades do mundo, encontram um perfeito enquadramento na realidade moçambicana onde igualmente moram a pobreza, problemas do analfabetismo de falta acesso à educação, que abrange a uma considerável franja da população moçambicana, o extremar das assimetrias, numa situação em que a maior parte das populações vive no campo e expostas à diversas privações, entre outros factos.

Para abordar este aspecto, foi preferência, tomar com particularidade e ênfase, o Informe Anual do Procurador-Geral da República (de Moçambique), à Assembleia da República, de 2021, apresentado no mês de Fevereiro, com referência ao ano de 2020, como se pode constatar, o mais recente e actualizado, até a data da realização da consulta.

No geral, o informe é incisivo e pragmático no seu conteúdo, em vários aspectos e, no que concerne a acesso à justiça, em particular, fica assente que, tendo em conta as diversas privações com que se deparam as populações, nos vários domínios, que da educação em particular e da economia e no geral que desaguam no espectro da pobreza, comprometem a materialização do primado da cidadania responsável e por conseguinte, como em outras realidades do mundo, comprometem o País no alcance do desiderato estadual e universal de acesso à justiça.

De modo específico, no Capítulo I do informe em referência, atinente à organização interna do sector da justiça, abordado sobre a cobertura territorial, se acha disposto, entre outros aspectos:

Com efeito, a densidade populacional, a extensão territorial, o nível de desenvolvimento e a crescente complexidade dos litígios demandam instituições judiciárias robustas. No caso particular do Ministério Público, a exigência é maior, dadas as suas atribuições funcionais, que não se limitam à intervenção processual.

Importa olhar para a maioria dos distritos, em que temos, apenas, um magistrado que deve exercer a acção penal, dirigir e/ou realizar a instrução preparatória, garantir a representação judicial do Estado, dos menores, incapazes e ausentes, zelar pelos interesses colectivos e difusos, garantir assistência e patrocínio judiciário aos trabalhadores, inspeccionar os estabelecimentos penitenciários, participar em audiências de julgamento e

colaborar na elevação da consciência jurídica dos cidadãos, através de palestras e outras acções de educação cívica.

Sucede, ainda, que o mesmo magistrado conta, apenas, com um oficial de justiça ou assistente de oficial de justiça, que, para além de cumprir com os despachos, incluindo notificações, em toda área territorial do distrito, deve participar nas audições, compilar informação para a elaboração dos relatórios e executar demais actividades administrativas.

Portanto, o adequado funcionamento do Ministério Público, não só pressupõe a nomeação, colocação e formação de mais magistrados, oficiais de justiça e assistentes de oficiais de justiça nos órgãos do Ministério Público, principalmente a nível dos distritos, como também a aproximação de todos os serviços da administração da justiça aos cidadãos.

O informe em referência dedica, no seu capítulo II, referente ao controlo da legalidade, uma abordagem relativa ao acesso à justiça e começa por referir que “o acesso à justiça é um direito fundamental, cuja materialização implica a disponibilidade do Sistema de Administração da Justiça, da informação em geral, do conhecimento dos direitos e dos mecanismos para a sua efectivação”.

Anotou que os magistrados do Ministério Público, em colaboração com os outros actores do Sistema de Administração de Justiça, desenvolveram um conjunto de acções de educação cívica e jurídica do cidadão através de mecanismos que permitam de forma fácil a compreensão de alguns conteúdos sobre a justiça, da sua importância, mas também, dos seus deveres e direitos. Utilizaram os mecanismos de palestras; distribuição e afixação de material gráfico em locais de maior concentração de pessoas e visibilidade, respectivamente; bem como de produção, difusão e exibição de material audiovisual, especialmente concebido para o efeito. Este pode juntar-se aos outros esforços realizados no sentido de garantir uma maior adesão das populações aos serviços da justiça para exigir os seus direitos, contribuindo para a contribuição responsável de ma sociedade justa.

Paralelamente, o informe indica que foi possível desenvolver a interacção com as populações através de audiências, exposições e chamadas telefónicas continua a contribuir para a aproximação dos nossos serviços ao cidadão, entretanto, deve saber-se que, o número de cidadãos

com acesso às instituições da justiça e com acesso ao telefone é ainda muito reduzido, sendo por isso que se admite que:

*... estamos cientes de que, ainda há muito que fazer, principalmente no que concerne à morosidade na tramitação processual que constitui um dos grandes entraves da justiça. Não basta que existam instituições do Sistema de Administração da Justiça aos diversos níveis, é fundamental que estas assegurem a tutela efectiva dos direitos dos cidadãos... na verdade, o país continua com um considerável número de distritos sem tribunais, com todas consequências que esta situação representa, exigindo, por isso, uma intervenção urgente de modo a aproximar os serviços da justiça aos cidadãos.*

O informe, preocupa-se igualmente com os principais actores da justiça, os considerados pilares da justiça e considera que:

*... a contribuição do judiciário passa, não apenas, pela disponibilidade das instituições, mas também, pela atitude do juiz, do procurador, do advogado, do oficial de justiça, entre outros profissionais que devem actuar com zelo, profissionalismo e integridade, cumprindo os prazos legais a que se encontram vinculados, pois só assim é que se pode alcançar a verdadeira justiça.*

Ainda que o informe do Procurador-Geral da República de 2021 tenha feito referência ao ano 2020, no entender da análise realizada, esta faz jus ao reporte correspondente ao estado d'arte actual da situação da justiça em Moçambique, tendo abordado de forma cumulativa e progressiva os assuntos constantes dos informes elaborados e apresentados nos anos anteriores que foram igualmente objecto de análise para efeitos do presente estudo.

As notas acima, permitem afirmar, com segurança, que para o caso de Moçambique, os obstáculos que se impõem no trajecto para o alcance do almejado acesso à justiça pelos cidadãos, no geral, comprometem, igualmente, a boa cobertura das matérias e da tutela jurisdicional do silêncio da Administração Pública ainda que a matéria esteja devidamente coberta por lei. Logo, pode concluir-se ser um mecanismo legal que por maioria de razão vai caracterizar-se por deserção pois, a nível da jurisdição administrativa, o país dispõe apenas, de um Tribunal Administrativo e 11 tribunais administrativos nas capitais das dez províncias do país e um, na Cidade de Maputo, capital do País.

A realidade fáctica do acesso aos tribunais tendo em conta a realidade dos tribunais administrativos apresenta-se muito mais grave que as de jurisdição comum que também não chegam a ser abrangentes, tendo em conta a sua localização física das suas instituições para além dos custos e das limitações de natureza formal impostas pelas normas e procedimentos.

Corroborando com o pensamento de Capelletti e Garth<sup>318</sup>, os diversos obstáculos ao acesso à justiça devem ser removidos para que este desiderato seja alcançado nos termos desejados no entanto, a remoção das barreiras acima afloradas deve ser feita na base de uma actuação em bloco e global sobre pena de, na tentativa de os obstáculos serem atacados um a um, a medida que um for sendo ultrapassado, poderá representar ou exacerbar as barreiras impostas pelos outros. Assim, qualquer estudo que pretenda esboçar possíveis soluções aos obstáculos ao à justiça não deverá negligenciar o estudo inter-relacional entre eles para o esboço de alternativas integradas de soluções mais adequadas.

---

<sup>318</sup> CAPELLETTI, M. GARTH, B., *Acesso à Justiça*, pág. 20.

## CONCLUSÕES

O desenvolvimento da presente Tese sob a chancela do tema **“O regime jurídico do silêncio da Administração Pública, moçambicana no âmbito da sua finalidade organizacional”** permitiu articular imensa literatura nacional e internacional, legislação, documentos e artigos científicos entrelaçada nos diferentes capítulos que lhe corporizam em toda sua extensão e que resultaram nas conclusões abaixo dispostas:

1. Administração Pública tem na sua génese as necessidades colectivas para quais ela existe e cuja satisfação consiste na produção e provimento de bens e serviços públicos aos cidadãos com vista a supri-las e garantindo o bem estar daqueles. No contexto da abordagem desenvolvida, o alcance do estágio de bem estar ocorre através da interacção directa ou indirecta entre a Administração Pública e o particular num contexto normativo objectivo e específico em que, não obstante ambos tenham responsabilidades, o pêndulo inclina, de longe comparável, sobre a Administração Pública, quando esteja em causa a obrigação de garantir a materialização de direitos legalmente previstos e de satisfazer interesses legítimos do particular. Daí resulta a sua “obrigação natural” de ser, enquanto organização, de se dispor ao serviço exclusivo dos cidadãos através dos seus serviços públicos.
2. Não obstante o facto da relação entre a Administração Pública e do particular estar sujeita a um contexto normativo próprio, baseada concretamente nas normas relacionais, a Administração Pública está sujeita a outras normas que ditam a forma como ela deve estar organizada, as normas organizacionais e as que ditam como ela deve funcionar, as normas funcionais, desde a Constituição da República às normas ordinárias, entre leis, decretos-leis, decretos e outras normas de menor dimensão e que cabem na parte inferior da hierarquia das normas, corporizando, no seu conjunto, ao que se considera sistema jurídico-administrativo nacional, pelo que, a sua forma de ser, de estar e de agir, depende da sua conformidade com os comandos aí veiculados e sem nunca desviar ou desvirtuar o seu foco da sua essência e da razão da sua existência. A observância de normas por parte da Administração Pública não resulta, por conseguinte, de um exercício opcional muito menos prerrogativa desta; é, antes, uma obrigação que decorre da sua própria natureza e

lhe é intrínseca. Como se viu, quer na sua organização como no seu funcionamento bem assim, na sua relação com o particular, tendo como a bússola orientadora, as necessidades colectivas cuja satisfação lhe é responsabilizada.

3. Não obstante a dependência da Administração Pública à lei em determinadas vezes, não em número reduzido, esta coloca-se em situações de violação contrariando os ditames da sua génese e natureza organizacional. Entre tais situações de violação reputa-se de elevada preocupação, a prática do silêncio que ocorre ante a obrigação legal desta ter de pronunciar-se e ou dar resposta a todas as solicitações que lhe são apresentadas pelos particulares pois, para além deste (o silêncio) não representar, nenhuma decisão não pode corresponder a uma expressão de vontade da Administração Pública, decorrendo daí, a gravidade da violação.
4. Com efeito, o referido silêncio opera-se no quadro da actuação da AP e verifica-se no momento da sua interacção com o particular em face de uma solicitação concreta deste ou em circunstâncias em que se coloca em dependência, algum acto, facto ou alteração, à decisão daquela. No entanto, o silêncio constitui, por si só, uma flagrante violação dos princípios da decisão e da fundamentação dos actos administrativos, inviabilizando a materialização, quer do princípio da participação dos administrados quer, da celeridade processual, bem assim, o princípio da transparência, degenerando no desrespeito do mais básico princípio da sua organização e funcionamento, o princípio da legalidade. A adopção do silêncio com sentido negativo ou indeferimento tácito como sistema aplicável é mais grave ainda pois, viola frontalmente e de forma flagrante a lei, corporizando o facto, rejeição da sua própria natureza e génese, bem como lesão do direito do particular que deve ser servido. Essas e outras razões que caracterizam o seu potencial de nocividade tornam o silêncio negativo, na sua essência, uma atitude reprovável, em si, razão pela qual, não devia receber conforto legal no sistema jurídico nacional e mais ainda, como regra geral.
5. Por conseguinte, se a Administração Pública surge com o intuito de responder às necessidades colectivas e através dos seus serviços e prestar assistência necessária para satisfação daqueles a quem esta deve servir, a sua omissão no cumprimento deste papel primário, único e exclusivo configura perda de foco na sua acção e põe em causa a

materialização da sua finalidade organizacional. Esta situação é certificada pelo facto de, como se viu, nos termos do artigo 108 da Lei 14/2011, de 10 de Agosto, atinente a formação da vontade da Administração Pública, a falta de decisão final ou resposta pela Administração Pública sobre uma solicitação concreta, no prazo legal, deve ter-se por indeferimento.

6. No caso concreto de Moçambique, não parece ter sido posição acertada do legislador, a dispor de forma condicionada, no n° 1 do artigo 107 da Lei 14/2011, de 10 de Agosto retro mencionada, pois o que se viu é que, a Administração Pública, ela própria, pode sugerir ao Governo, para aprovação deste último, o elenco de matérias cuja falta de resposta, decorrido um certo prazo, se considere que determinada solicitação de um particular tenha sido tacitamente deferida pelo facto daquela (AP), consciente do impacto do que as suas opções representariam no seu dia-a-dia, sob ponto de vista de organização e de funcionamento não optaria em matérias que a remetessem a muita pressão sobre pena de não conseguir dar vazão e por consequência disso, ser muitas vezes demandada (em Tribunal) e ou ver-se a aceitar tacitamente pedidos que para quais não se tenha pronunciado e cujo efeito pode acarretar-lhe imensa responsabilidade. Tal facto pode constatar-se da leitura do conteúdo da Resolução n° 1/2003, de 28 de Maio, onde foram listadas matérias e ou situações de pequena monta e com efeitos quase que inexistentes ou demasiadamente diminutos, para o alcance do espírito do legislador. É assim que, no entender do presente estudo a Administração Pública estaria longe de ser a melhor entidade para sugerir a listagem das matérias que devem merecer tal tratamento.
7. Em complemento do alistamento referido acima e constante da Resolução n° 1/2003 acima, do ponto de vista de efeito útil, não se chega a responder ao almejado desiderato pois a mesma, circunscreve-se a um raio exageradamente reduzido e contido. Com efeito, aproveitam-se da medida, apenas no que se refere a matérias relativas à administração de pessoal, por conseguinte, a indivíduos que se encontram vinculados à Administração Pública, na condição de funcionários ou agentes do Estado, aqueles que integram a organização e com responsabilidades de a representarem na prestação de serviços ao particular que demande dela; portanto, as matérias constantes da lista não abrangem ao cidadão comum que se dirija e solicite serviços da AP, não podendo ser considerada, em consequência, medida eficaz.

8. Tendo em conta o conteúdo acima pode dizer-se que o deferimento tácito na realidade moçambicana não resulta do efeito perene que resulte directamente do silêncio ou em consequência deste, mas sim, é uma medida condicionada. Por conseguinte, pode dizer-se que o silêncio da Administração Pública não é, por si só, pressuposto bastante para validação do mecanismo do deferimento tácito das solicitações do particular. É, antes, necessária a determinação, por norma específica, de matérias sobre quais incide tal medida. Esta conclusão, atendendo as conjecturas nas frases anteriores preenche, por completo as expectativas levantadas nas hipóteses dois e quatro do projecto de tese cujo conteúdo consta do capítulo I da presente tese.
9. Como se pode depreender, não pode ser de simples compreensão o facto que para o estudo desenvolvido configura um paradoxo. Não se compreende, como é que estando a Administração Pública vinculada ao estrito cumprimento da lei, lhe é permitida por esta mesma, o exercício opcional de responder ou não e, lhe é dada a possibilidade “escolher” matérias a sobre quais pode manter silêncio, não respondendo, independentemente do efeito ou sentido atribuído a este. No entendimento do estudo aqui desenvolvido, o simples facto de a Administração Pública poder optar em abster-se de decidir constitui um grave pressuposto com o potencial de conduzir para uma direcção em que ela prefira não decidir em muitas situações, contribuindo para exclusão da sua responsabilização bem assim, daqueles que a representam, para além de configurar um claro conflito de interesse.
10. Na generalidade dos teóricos estudados sobre a matéria do silêncio da Administração Pública não parece haver ou existir algum que entenda e defende a relevância deste pois o entendimento global é de que este, por si só, não chega a exprimir, efectivamente, nenhuma vontade. Os sistemas jurídico-administrativos cujas referências foram utilizadas para a consecução da presente Tese, atribuem ao silêncio da Administração Pública um sentido de negação/indeferimento mesmo tendo a ciência do seu efeito nocivo no contexto dos esforços da edificação de verdadeiros Estados de direito democrático.
11. Rigorosamente, a prática do silêncio não exige a observância de nenhum procedimento por parte da Administração Pública; entretanto, conforme da LPA, as decisões da AP carecem de algum procedimentalismo que exige a verificação de etapas preparatórias relevantes e que permitem a formação de uma vontade baseada e fundamentada na lei e

não em vontades subjectivas de quem tenha a responsabilidade de exteriorizá-la. O silêncio, pode assim, considerar-se uma prática e ou atitude inconcebível e indefensável pelos vícios que incorpora quer no confronto com a lei, como no quadro da tutela dos direitos e interesses legítimos dos particulares pelo que, nem mesmo encontra espaço nas entranhas da sua génese e natureza.

12. Entretanto, é preciso referir que foi de bom grado a concepção do artifício da ficção jurídico-administrativa que resulta no tratamento excepcional do silêncio da Administração Pública como “acto tácito”, mesmo não sendo, visando conferir ao particular a possibilidade de exigir da Administração Pública, através do tribunal, ao abrigo das suas garantias legais, resposta às suas solicitações, fundadas no seus direitos legalmente protegidos e interesses legítimos porém, esta medida, não apenas onera o particular que vê-se na obrigação de lançar mão a recursos e procedimentos adicionais para além do ordinário, retardando prazos, gorando suas expectativas e comprometendo a realização de seus interesses em tempo útil, colocando-se em causa, a observância do princípio da celeridade processual. A conjectura patente no presente parágrafo quando associado aos três parágrafos acima, permitem assumir como atendida de forma cabal a primeira hipótese e complementarmente, a terceira que encontra completa nos parágrafos abaixo.
13. A prática regular de exigir uma resposta de uma solicitação não atendida pela uma Administração Pública e mais ainda, através de um tribunal, quando se trate de lançar mão ao recurso administrativo contencioso, encontra-se, normalmente assente em realidades administrativas em que a sociedade vive e pratica um ambiente de cultura jurídica considerável, alto sentido de cidadania e esclarecimento social. Entretanto, em realidades em que as sociedades veneram o Estado e a Administração Pública, prestando-lhes “temor reverencial”, os particulares não estão, no geral, técnica e psicologicamente preparados para enveredar por uma batalha judicial mesmo que isso lhes custe o adiamento da realização ou mesmo abandono do seu interesse legítimo ou satisfação de um direito legalmente estabelecido. Esta realidade contribui, sem dúvidas, para a generalização e ou normalização daquela prática na AP. Portanto, o desenvolvimento da prática e da cultura jurídicas a nível das sociedades constitui um dos aspectos críticos para

garantir que o silêncio pela Administração Pública perante uma solicitação concreta do particular, não encontre espaço fértil para se enraizar.

14. É assim que acordo com estudo levado a cabo, o sistema jurídico moçambicano, como diversos do mundo enfermam de obstáculos de ordem económica, sociocultural, psicológica e jurídica e judiciária que, como corolário, condicionam e ou limitam a materialização do almejado acesso à justiça. Tais obstáculos decorrem por um lado, por conta das privações a que as populações encontram-se expostas e por outro, a problemas “graves” de natureza organizacional e funcional do sector da justiça cujos serviços não tem tido o alcance territorial e numérico desejável, nem tem sido eficientes e eficazes por conta das suas inúmeras limitações que dificultam sua normal actuação. Esta situação permite chegar a conclusão de que, entre outras, fazendo parte deste mar de insuficiências e obstáculos, o Tribunal Administrativo (enquanto foro adequado), o alcance do acesso à justiça no geral e o efectivo controlo judicial do silêncio da Administração Pública é, ainda, uma miragem.

15. Em boa verdade, o esforço de garantir que o silêncio da Administração Pública tenha um tratamento excepcional para garantir assistência ou tutela jurídica dos direitos e interesses legítimos dos particulares lesados podem indiciar a consciência dos sistemas jurídico-administrativos sobre a gravidade da violação cometida pela AP mas ainda assim, ao invés de colocar fim ao problema e se calhar, da sua fonte, procura-se atenuar nos seus efeitos, recaindo o sacrifício sobre o particular (ónus de recorrer a uma justiça morosidade e inacessível para a maioria dos cidadãos). É convicção de que, se calhar, um corte do problema pela raiz, pode ser um remédio para a problemática.

16. Como resulta cristalino da leitura das conclusões dispostas acima, as hipóteses levantadas em sede do projecto de pesquisa para consecução da presente tese encontram um enquadramento nas ideias vinculadas de modo que, pode afirmar-se que as mesmas foram confirmadas. Este facto consubstancia a ideia de que as hipóteses de estudo terão sido bem seleccionadas e que, em consequência desse facto, a Tese apresentada através do título desenvolvido no estudo, pode dar-se por confirmada.

17. Assim, mostra-se ajustado à presente tese, afirmar de forma definitiva e conclusiva, por um lado, que, o quadro jurídico legal moçambicano sobre a matéria do

silêncio da Administração Pública é ainda incipiente e lacónico e por essa razão não pode garantir a materialização da plena assistência e efectiva tutela dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos e por outro, o silêncio (negativo), embora estabelecido na lei, não parece conformar-se com os pressupostos nem com o primado decorrente do Estado de direito democrático que vigora no País, constituindo assim, uma grave contravenção que inviabiliza a materialização da finalidade organizacional da Administração Pública.

## **RECOMENDAÇÕES**

Alcançadas que foram as conclusões acima, algumas sugestões podem mostrar-se oportunas, principalmente, para influenciar o estado d'arte no concernente ao silêncio da Administração Pública como uma medida colocada à sua dependência. Sendo verdade que da prática do silêncio administrativo só é possível lograr, como se procurou demonstrar, prejuízos na esfera jurídica do particular, num contexto de flagrante violação da lei e dos seus princípios, afigura-se pertinente esboçar ideias que representem um forte sinal à quem de direito para colocar mão à consciência e procurar travar o percurso desenfreado da Administração Pública ao abismo, contra a sua natureza e contra a sua essência organizacional.

Feita a consideração primária no parágrafo acima, parece ser lícito, coerente e legítimo sugerir:

1. Durante o desenvolvimento da tese ficou assente ficou assente que a Administração Pública existe e permanece no tempo porque existem e subsistem necessidades colectivas cuja viabilidade na satisfação é alcançada quando as soluções implementadas em soluções conjuntas e dirigidas para uma multiplicidade de beneficiários e não individualmente. Nessa conformidade a actuação da Administração deve, impreterivelmente, garantir a observância dos comandos emanados pela lei sendo que a inobservância desta quando a si imputável não represente ónus e ou prejuízo para os particulares. Como tal, mostra-se medida adequada rever a disposição contida no artigo 108 da Lei 14/2011, de 10 de Agosto atinente à formação da vontade da Administração Pública, considerando todos os efeitos daí resultantes ou consequentes, atribuindo-se, com efeito, ao silêncio, ainda que excepcionalmente, o sentido jurídico positivo, configurando aceitação ou deferimento tácito do pedido, por ser, no entendimento da análise feita na presente tese, o sentido que, pode encontrar acolhimento e enquadramento no sistema jurídico legal em vigor em Moçambique onde se preza pela protecção e tutela dos direitos e interesses legítimos do cidadão.
2. A medida sugerida acima não significaria, necessariamente aceitação do pedido do particular, mas viria a garantir que o particular encontre, sempre, uma resposta no quadro da tutela dos seus direitos e interesses legítimos, o que viria, por um lado, a intensificar a responsabilidade da Administração Pública através dos seus agentes, na observância do

dever de servir, importando-se, acima de tudo, em responder e ou decidir a todas as solicitações do particular, como é de esperar, aliás, como é de lei; por outro, viria a poupar o particular da responsabilidade ter que assumir e arcar o ónus de, por sua conta e risco lançar mão a meios legais de impugnação para exigir a AP a cumprir seu papel que é antes, de lei e decorre da sua génese e natureza, sendo para este fim que ela existe.

3. Para isso, a Administração Pública deve, entre outros esforços, promover, por um lado a capacitação técnica a si própria e ao seu pessoal para estar a altura em de responder aos desafios resultantes desta medida bem como a elevação do sentido do dever, até porque é a ela (AP) que se-lhe-é permitido dispor de recursos e poderes necessários para agir de uma ou de outra forma, nesse sentido; por outro lado, deve accionar os mecanismos internos, a todos os níveis para a responsabilização de todos quantos deixem de cumprir o seu papel, prejudicando o particular e a própria organização, por má representação.
4. A medida acima viria a ser consentânea não apenas com a natureza do Estado moçambicano (Estado de Direito Democrático), como também, viria a materializar a ideia da centralização da atenção da Administração Pública no indivíduo enquanto membro de uma colectividade de cidadãos sua principal razão de ser e de existir, viabilizando a materialização dos seus direitos e interesses legítimos, e garante o cumprimento do seu mote organizacional.
5. Não sendo mesmo o entendimento acima por parte da entidade de direito e com poderes para alterar a situação, dever-se-ia revogar a Resolução nº 1/2003, de 28 de Maio, em referência, pelos vícios de que enferma e suas insuficiências derivadas quer pela entidade que a idealizou e aprovou (a mesma entidade com obrigação de cumprir) quer pelas matérias cobertas (focalizadas apenas à questões de administração de pessoal) bem assim, pelo limitado raio de abrangência. **Como se constatou**, abrange apenas somente àqueles que em representação da AP, devem prestar o serviço público e não aqueles a quem a AP deve servir, tendo-se perdido o foco.
6. No entanto, caso se entenda que o modelo de alistamento de matérias cujo silêncio encerra o sentido de deferimento é efectivamente necessário, este devia, eventualmente, ser feito, por uma entidade distinta da AP, que tem por obrigação de prestar os serviços cobertos pela norma e na base de um instrumento de maior hierarquia, **por exemplo, (i) –**

por via de uma lei da Assembleia da República enquanto órgão legislador, fundamentado pela necessidade de se vincar o imperativo dos direitos e interesses legítimos dos particulares, porque protegidos por lei; (ii) – por um decreto-lei do Conselho de Ministros fundado no exercício, por este órgão, da autoridade administrativa do Estado e cujos limites dos poderes excepcionalmente concedidos a exercer seriam clara e peremptoriamente estabelecidos pela Assembleia da República, indicando o alcance e a extensão dos poderes de legislar, emprestado; e no último caso, (iii) – por via de um Decreto do Conselho de Ministros, no quadro do exercício do seu poder regulamentar e no contexto da sua responsabilidade constitucional (cfr. al a, nº 1, artigo 203), de garantir o gozo dos direitos e liberdades dos cidadãos. Este, com efeito, seria, na pior das hipóteses, o instrumento normativo hierarquicamente mais baixo que se devia aceitar como tendo alguma dignidade para se debruçar sobre a questão do alistamento de matérias cobertas pelo deferimento tácito.

7. No entanto, a importância da lista para os particulares assistidos e servidos pela Administração Pública estaria condicionada aos serviços abarcados nesse mesmo instrumento que, quanto a sugestão que se oferece, para além de ter de ser de maior abrangência em relação a multiplicidade de áreas, não deveria ser exclusivamente focalizado aos funcionários públicos e agentes do Estado mas, deveria ser extensivo à multiplicidade de cidadãos com direitos e interesses por proteger e cuja dependência da sua satisfação cabe na responsabilidade da Administração Pública.
8. Entre as recomendações que se tomam por adequadas e razoáveis a fazer, consta de ser de exigir do Estado que, independentemente da iniciativa do particular recorrer aos diversos meios legais de impugnação à sua disposição, em resultado do silêncio da Administração Pública, o estabelecimento e implementação de mecanismos “*ex officio*” que permitissem a repressão e sancionamento de situações do género que forem sendo identificadas, na base de uma acção regular de monitoria e fiscalização das instituições da Administração Pública, podendo-se, para isso, atribuir a titularidade da acção do contencioso administrativo, em benefício do particular, à entidades como o Provedor da Justiça que actua em advocacia para a satisfação dos direitos e interesses legítimos dos particulares, mas também, a Inspeção Geral da Administração Pública, com a função de fiscalizar e

inspeccionar quer a organização, quer o funcionamento das instituições da Administração Pública, utilizando como a medida certa e exigível, a lei. Para viabilizar esta recomendação, seria necessário, entre outros aspectos, incrementar as competências e as funções legais específicas que habilitassem estas ou outras entidades e órgãos similares que viessem a ser criadas para que sua actuação tivesse cobertura legal, em protecção do cidadão. Esta medida viria, em parte, pressionar a Administração Pública a cumprir rigorosamente com o seu papel natural de assintência aos particulares mas também, viria contribuir no alívio de imensa pressão deixada, hoje, apenas cargo do cidadão e que por diversos obstáculos devidamente descritos, não pode aceder à justiça.

9. Tendo em conta as sugestões e ou recomendações dispostas acima, os textos dos artigos 107 e 108 da Lei nº 14/2011, de 10 de Agosto passariam a ter algum teor reformado, passando a comportar, tentativamente, o texto que abaixo se apresenta, devendo-se considerar: novo texto, o sublinhado e em itálico e o texto cortado pelo meio seria por descartar, sendo que, todo outro texto, corresponde reprodução do texto original e actualmente em vigor.

“Artigo107

**(Deferimento tácito)**

1. Se a decisão não for proferida no prazo estabelecido por lei, as autorizações ou aprovações solicitadas consideram-se concedidas, ~~com excepção os casos em que leis especiais provejam, de forma expressa, o indeferimento tácito.~~

2. Quando a lei não fixar prazo especial, o prazo de produção do deferimento tácito é de vinte e cinco dias, a contar da formulação do pedido ou da apresentação do processo para esse efeito.

3. Os prazos previstos nos números anteriores suspendem-se sempre que o procedimento estiver parado por motivo imputável ao interessado.

4. Findos os prazos referidos no número anterior sem que tenha sido tomada decisão, o órgão competente deve confirmar o deferimento tácito obtido.

4A. Independentemente da confirmação referida no número anterior, os efeitos jurídicos observam-se, normalmente.

5. É nula e de nenhum efeito qualquer outra decisão tomada na mesma data ou em data posterior à confirmação da autorização tácita obtida nos termos do nº 3 ou em data posterior ao prazo indicado no nº 2, ambos, do presente artigo.

6. Para efeitos do disposto no nº 1 da Administração Pública deve, por diploma próprio, aprovar a lista dos assuntos sujeitos a deferimento tácito e estabelecer os respectivos prazos para a sua efectiva produção.

#### Artigo 108

##### **(~~Indeferimento~~ tácito)**

1. Independentemente do disposto no artigo anterior, a falta, no prazo fixado para a sua emissão, de decisão final sobre pretensão dirigida a órgão administrativo competente confere ao interessado, salvo disposição em contrário, a faculdade de presumir deferida essa pretensão, observando-se todos os efeitos jurídicos, como se de uma autorização expressa se tratasse.

~~2. O prazo que se refere o número anterior é, salvo o disposto em lei especial, de vinte e cinco dias.~~

~~3. Os prazos referidos no número anterior contam-se, na falta de norma especial:~~

- ~~a) da data da entrada do requerimento ou petição no serviço competente, quando a lei não imponha formalidades especiais para a fase preparatória da decisão;~~
- ~~b) do termo prazo fixado na lei para a conclusão daquelas formalidades ou, na falta de fixação, do termo dos três meses seguintes à apresentação da pretensão;~~
- ~~c) da data do conhecimento da conclusão das mesmas formalidades, se essa for anterior ao termo do prazo aplicável, de acordo com a alínea anterior.”~~

10. Há uma necessidade de aplicar com rigor as normas legais sobre gestão de recursos humanos do Estado, mormente no que respeita à gestão de recursos humanos, de modo específico, as relativas a responsabilização dos funcionários e agentes do Estado que coloquem a Administração Pública em situação de falta perante o particular. Esta medida viria a contribuir para maior disciplina nesta e noutras matérias e resultaria na diminuição de casos de situação de morosidade na resposta de solicitações de particulares, bem assim, de casos de falta de resposta.

11. Dado o facto da AP Moçambicana continuar a primar, essencialmente pelos mecanismos clássicos de administração na forma de actuar e de prestar serviços e, esta realidade estar desajustada aos níveis de evolução social, tendo em conta a actual conjuntura interna e internacional que desencadeia uma rápida transformação social que a pressiona de forma constante e progressiva, há necessidade desta antecipar-se aos fenómenos transformativos

e responder à altura das exigências, implementando reformas arrojadas que a permitam adoptar formas mais dinâmicas de prestação, através da junção e maximização de sinergias com outros actores.

Pelo facto de se ter constatado incipiente e lacónico o quadro jurídico legal moçambicano sobre a matéria do silêncio da Administração Pública, é mister recomendar a reforma global deste instituto constante da Lei nº 14/2011, de 10 de Agosto, para proporcionar-lhe um texto mais robusto, actualizado e a altura das dinâmicas da sociedade e exigências dos particulares adequando-o à Constituição da República com vista a garantir a plena assistência aos cidadãos e a efectiva tutela dos seus direitos e interesses legítimos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### LEGISLAÇÃO

1. REPÚBLICA POPULAR DE MOÇAMBIQUE, *Constituição da República Popular de Moçambique*, in Boletim da República, 1ª Série, nº1 de 25 de Junho de 1975.
2. REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Constituição da República de Moçambique*, in Boletim da República, I Série nº 44, de 2 de Novembro de 1990.
3. REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Constituição da República de Moçambique*, in Boletim da República, I Série nº 51, de 22 de Dezembro de 2004.
4. REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Constituição da República de Moçambique* actualizada em 2018, in Boletim da República, I Série nº 115 de 12 de Junho de 2018.
5. REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Decreto nº 30/2001, de 15 de Outubro*, aprova Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública, in Boletim da República, I Série, nº41, de 15 de Outubro de 2001.
6. REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Decreto nº 5/2018, de 26 Fevereiro*, Aprova o Regulamento do Estatuto Geral dos Funcionário e Agentes do Estado, in Boletim da República, I Série, nº40, de 26 de Fevereiro de 2018.
7. REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Lei nº 9/96 de 22 de Novembro*, que introduz os princípios e disposições sobre o Poder Local no texto da Lei Fundamental, in Boletim da República, I Série, nº 47 , de 22 de Novembro de 1996.
8. REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Lei nº 1/2008 de 16 de Janeiro*. Estabelece o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais e o sistema tributário autárquico, in Boletim da República, I Série, nº3, de 16 de Janeiro de 2008.
9. REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Lei nº 14/2011, de 10 de Agosto*, regula a formação da vontade da Administração Pública e estabelece as normas de devesa dos direitos e interesses dos particulares, in Boletim da República, I Série, nº32, de 10 de Agosto de 2011.
10. REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Lei nº 7/2012, de 8 de Fevereiro*, aprova a Lei de Bases da Organização e Funcionamento da Administração Pública, in Boletim da República, I Série, nº6, de 8 de Fevereiro de 2012.

11. REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, ***Lei n° 7/2014 de 28 de Fevereiro***, que regula os procedimentos atinentes ao processo administrativo contencioso, *in* Boletim da República, I Série, n°18, de 28 de Fevereiro de 2014.
12. REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, ***Lei n° 10/2017, de 1 de Agosto***, aprova o Estatuto Geral dos Funcionário e Agentes do Estado, *in* Boletim da República, I Série, n°119, de 1 de Agosto de 2017.
13. REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, ***Lei n° 8/2019 de 31 de Maio***, que estabelece os princípios, as normas de organização, as competências e o funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial, *in* Boletim da República, I Série, n°105, de 31 de Maio de 2019.
14. REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, ***Lei n° 1/2018, de 12 de Junho***, Lei da Revisão Pontual da Constituição da República de Moçambique, *in* Boletim da República, I Série n° 115, de 12 de Junho de 2018.
15. REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, ***Lei n°6/2018 de 3 de Agosto***, que altera a Lei n° 2/97 de 18 de Fevereiro, que estabelece o quadro jurídico para implantação das autarquias locais, *in* Boletim da República, I Série, n°152, de 3 de Agosto de 2018.
16. REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, ***Lei n° 5/2019 de 31 de Maio***, que estabelece o quadro legal da tutela do Estado a que estão sujeitos os órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais, *in* Boletim da República, I Série, n°105, de 31 de Maio de 2019.
17. REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, ***Resolução n°1/2003 de 28 de Maio***, que sujeita alguns actos da Administração Pública na Área de Gestão de Recursos Humanos a deferimento tácito, *in* Boletim da República, I Série, n° 25, de Junho de 2003.

## **DOCTRINA**

1. ALVARENGA, Estelbina Miranda de, *Metodologia da Investigação quantitativa e qualitativa. Normas de apresentação de trabalhos científicos*, 2ª Edição – 1 Reimpressão, Assunção, Paraguai. 2012.
2. AMARAL, C. E. P. *Do Estado soberano ao estudo das autonomias: regionalismo, subsidiariedade e autonomia para uma nova ideia de Estado, Afrontamento*, Porto, 1998.
3. AMARAL, D. F., *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 8ª Reimpressão, Editora: Almedina, 2001.
4. \_\_\_\_\_ D. F. *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito 2004/2005.
5. \_\_\_\_\_ D. F., *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito 2004/2005.
6. \_\_\_\_\_ D. F., *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 3ª Edição, Almedina, Novembro, 2008.
7. \_\_\_\_\_ D. F. *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, II Edição, Editora: Almedina, Coimbra, 2011.
8. BASAVILBASO, B. V., *Derecho administrativo, Servicios Públicos*, Vol. 2, Abelod – Perrot, 1981.
9. CAPELLETTI, M. GARTH, B., *Acesso à Justiça*, 1ª Edição, Sérgio Antônio Fabris, Porto Alegre, 1988, Reimpressão 2002.
10. CASTILHO, A. P., BORGES, N. R. M. Et all, *Manual de Metodologia Científica*, 3ª Edição, Instituto Luterano de Ensino Superior, Itumbiara, 2017;
11. CAUPERS, J., *Introdução ao Direito Administrativo*, 11ª Edição, Editora: Âncora, Lisboa, 2013.
12. CISTAC, G., *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Editora, Livraria Universitária, Maputo, 2001.
13. CONDESSO, F. R., *Direito Administrativo Geral - Noções Fundamentais De Direito Administrativo Geral*, PF, Lisboa, 2010.
14. FARIA, E. F., *Curso de Direito Administrativo Positivo*, 6ª Edição, Editora: Del Rei, Lisboa, 2007.

15. FERRAZ, R., *Direito Administrativo – Noções Gerais*, Editora: Clube de Autores, São Paulo, Brasil, 2020.
16. FILHO, J. S. C. *Manual de Direito Administrativo. Revista, Ampliada e Actualizada até 31-12-2014*. 28ª Edição, Editora Atlas, SA. São Paulo, 2015.
17. FREIRE, P. *Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa*. Paz e Terra, São Paulo, 1996.
18. IMPISSA, I., *Manual Prático do Direito da Função Pública - A relação entre o Estado e seus agentes*, Editora: Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo, 2016.
19. \_\_\_\_\_, I. *Administração Local Especial – A Descentralização e a Desconcentração no contexto moçambicano*, Editora: Madeira & Madeira, Artes Gráficas, Maputo, 2018.
20. \_\_\_\_\_, I. *O Novo Paradigma da Descentralização em Moçambique, “Fundamentos da Revisão Constitucional de 2018 - Inovações, Impactos e Desafios”*, Editora: Imagem One Lda, Maputo, 2020.
21. KANT, I., *A metafísica dos costumes*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2005.
22. MACIE, A. *Lições de Direito Administrativo Moçambicano*, Vol I, Edição, Escolar Editora, Editores e Livreiros, Lda. Maputo, 2012.
23. MARCONI, Mariana de Andrade, LAKATOS, Eva Maria, *Fundamentos de metodologia Científica*, 5 Edição, Editora Altas, São Paulo, 2003.
24. MARCONI, M. A. LAKATOS, E. M., *Metodologia do Trabalho Científico*, 6ª Edição Revista e Ampliada, Editora Atlas S.A, São Paulo, 2001.
25. MELLO, C. A. B., *Curso de Direito Administrativo*, 27 Edição, Revista e Actualizada, Malheiros Editores, Brasil, São Paulo, 2010.
26. \_\_\_\_\_, C. A. B., *Curso de Direito Administrativo*, 30 Edição, Revista e Actualizada, Malheiros Editores, Brasil, São Paulo, 2012.
27. MEIRELLES, H. L., *Direito Administrativo*, Malheiros Editores, São Paulo, 1999;
28. \_\_\_\_\_, H. L., *Direito Administrativo Brasileiro*, 25 Edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2000.
29. MEZZAROBBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha, *Manual de Metodologia de Pesquisa no Direito*, 5ª Edição, Editora Saraiva, Brasil, 2009.

30. MUÑOZ, G. A., *Silencio de la Administración y plazos de caducidade*, Editorial, Astrea, Buenos Aires, 1982.
31. NETO, D. F. M., *Quatro Paradigmas do Direito Administrativo Moderno*, Editora Fórum, Itapoa, 2003.
32. OLIVEIRA C. A., *Direito das autarquias locais*, Coimbra Editora, Coimbra, 1993.
33. PEREIRA, A. G., *Erro e Ilegalidade no Acto Administrativo*, Lisboa, 1962.
34. PIETRO, M. S. Z., *Direito Administrativo, 18ª Edição*, Atlas, São Paulo, 2005.
35. RIBEIRO, J. J. T., *Lições de Finanças Públicas*, 5ª Edição, Coimbra Editora, 1997.
36. ROCHA, N. e MATEUS, D. S., *Sistema financeiro. Organização Administrativa e Financeira: Aspectos principais*, Curso de Introdução da Autarquia aos Eleitos Municipais, Imprensa Universitária, Maputo, 1998.
37. RUDIO, F. V., *Introdução ao projecto de pesquisa científica*, 3ª Edição, Vozes, Petrópolis, 1978.
38. SCATOLINO, G., *Direito Administrativo Objectivo – Teoria e Questões*, Editora, Alumnus, Brasil, 2013.
39. SOUSA, D. P., *Finanças Públicas*, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 1996, 241p.

## DOCUMENTOS E ARTIGOS CIENTÍFICOS

1. CORREIA, J. S., *Módulo de Direito Administrativo*, Instituto Politécnico de Macau, 2012.
2. FERRARI. R. M. M. N., *O Silêncio da Administração Pública*, Revista do Direito Administrativo & Constitucional, Fórum Editora, 2013.
3. GONÇALVES, M. S., *Efeitos jurídicos do deferimento tácito no acto e no procedimento. Análise à luz do Regime jurídico da urbanização e edificação*, Universidade do Porto – Faculdade de Direito, 2013.
4. INSTITUTO LUTERANO DE ENSINO SUPERIOR – BRASIL, *Manual de Metodologia Científica*, 3ª Edição, Itumbiara, 2017.
5. INSTITUTO PARANAENSE DE DIREITO ADMINISTRATIVO, *Revista de Direito Administrativo – Administrativo & Constitucional*, ano 13 – n.52|Abril/Junho, Belo Horizonte, 2013.
6. Journal Mural, Discussão dos resultados: características, como fazer, exemplo, vocabulário de cultura, 2022, <https://journalmural.com/discusi-n-de-resultados>, acesso: 24.08.2022, 19:38’.
7. MINISTÉRIO PÚBLICO, Informe Anual do Procurador-Geral da República de Moçambique, à Assembleia da República, Maputo, Fevereiro de 2021.
8. PACHECO, C. D. S. *O Controlo Jurisdicional do Silêncio Administrativo*. Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito. São Paulo, 2008.
9. SANTOS, F. E. *O valor do silêncio da Administração Pública na hipótese de ausência de pronúncia em face do reclamo do administrado*, Extracto do RPGE, Porto Alegre, 2012.

## SÍTIOS DE INTERNET

1. ALVES, Ítalo Miqueias da Silva, A Hermenêutica Jurídica como Ciência Interpretativa do Mundo do Direito, Disponível em: <https://miqueiasa.jusbrasil.com.br/artigos/722293561/a-hermeneutica-juridica-como-ciencia-interpretativa-do-mundo-do-direito>, acesso 19. de Agosto de 2022, 14:38’.
2. ARAÚJO, T. C. P. Acesso à Justiça e Efectividade do Processo. Disponível em: <http://revistatema.facisa.edu.br/index.php/revistatema/article/view/17>, acessado em: 14 de Setembro de 2021, 21:14’.
3. CAVALCANTE, T. M. N. Cidadania e Acesso à Justiça. 2011, Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32195-38277-1-PB.pdf>, acessado em: 28 de Abril de 2018, 16:38’.
4. CARLOTTI, Danilo. *Hermenêutica Jurídica – Entre a interpretação de textos e a avaliação de práticas sociais*, Disponível em: <https://www.scribd.com/read/540079100/Hermeneutica-juridica-entre-a-interpretacao-de-textos-e-a-avaliacao-de-praticas-sociais>, Editora Dialética, pág. 51, acesso 23 de Agosto de 2022, 20:07’.
5. FILHO, L. S. S. Democratização da Administração Pública: Participação cidadã no Direito Administrativo brasileiro, Editora: Simplíssimo, Porto Alegre, 2018, Disponível em: <https://www.scribd.com/book/405796606>, acessado em: 18 de Novembro de 2021, 14:12’.
6. FILHO, M. P. A Nova Administração Pública: Profissionalização, Eficiência e Governança. DVS Editora, São Paulo, 2011, Disponível em: <https://www.scribd.com/book/405765685>, acessado em: 18 de Novembro de 2021, 13:45’.
7. LUDORF, S. M. A. Metodologia da Pesquisa – do projecto ao trabalho de conclusão de curso, Appris. 2017, Disponível em: [https://www.scribd.com/read/405731486/Metodologia-da-Pesquisa-Do-Projeto-ao-Trabalho-de-Conclusao-de-Curso#n\\_search-menu\\_41165](https://www.scribd.com/read/405731486/Metodologia-da-Pesquisa-Do-Projeto-ao-Trabalho-de-Conclusao-de-Curso#n_search-menu_41165), acessado a 7 de Agosto de 2019, 15:50’.
8. NOGUEIRA. H. S.; VELOSO, C. S. M. 07/2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/67367/acesso-a-justica-entrevista-e-desafios>, acessado a 13 de Setembro de 2021. 19:21’.
9. OLIVEIRA, E. R. S.; JÚNIOR, G. T. A.; At all. Gestão Pública Contemporânea: *O ciclo de políticas públicas brasileiras e seus desafios*. Editora Kelps. Goiânia, 2019, Disponível em: <https://pt.scribd.com/book/412576206>, acessado a 18 de Novembro de 2021, 14:28’.

10. OLIVEIRA, N. C. *Linguagem jurídica e acesso à justiça*. Disponível em: [http://revistapensar.com.br/direito/pasta\\_upload/artigos/a121.pdf](http://revistapensar.com.br/direito/pasta_upload/artigos/a121.pdf). Acessado em: 01 de Maio de 2018, 18:20’.
11. OLIVEIRA, P. E. *Metodologia da pesquisa ao alcance de todos*. 1ª Edição. Curitiba, Appris. 2018, Disponível em: <https://www.scribd.com/read/405800282/Metodologia-da-Pesquisa-ao-Alcance-de-Todos>, acessado em 07 de Agosto de 2019, 11:22’.
12. PEREIRA, A. M. A. *Direito Fiscal*, Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. Registo nº 2400030. Disponível em: <https://www.scribd.com/document/2006/07>, acessado em 23 de Agosto de 2021, 13:08’.
13. Revista Âmbito Jurídico. Direito Constitucional, 31 de ago de 2002, Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/acesso-a-justica/>, acessado no dia 13 de Setembro de 2021, 19:21’.
14. RODRIGUES, B. *O Silêncio Administrativo*, Disponível em: <https://jus.com.br/amp/artigos/48877/1>, acessado no dia 06 de Junho de 2020, 13:40’.
15. RIOZ, I. A. *Princípio do Acesso à Justiça* - Tomo Processo Civil, Edição de 1 de Junho de 2018. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/201/edicao-1/principio-do-acesso-justica>, acessado no dia 13 de Setembro de 2021, 21:00’.
16. SCIORILLI, M. *Silêncio e Administração Pública*, Nº de Registo 206640305, Disponível em: [https://www.scribd.com/document\\_downloads/direct/206640305?extension=pdf&ft=1](https://www.scribd.com/document_downloads/direct/206640305?extension=pdf&ft=1), acessado no dia 17.03.2021, 22:35’.

## **ANEXOS**

**ANEXO – I**

***LEI N° 14/2011, DE 10 DE AGOSTO***, REGULA A FORMAÇÃO DA VONTADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ESTABELECE AS NORMAS DE DEVERSA DOS DIREITOS E INTERESSES DOS PARTICULARES.

**(Artigos relevantes)**

**ANEXO – II**

***RESOLUÇÃO Nº1/2003 DE 28 DE MAIO***, QUE SUJEITA ALGUNS ACTOS DA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA ÁREA DE GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS  
A DEFERIMENTO TÁCITO.