



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE
FACULDADE DE DIREITO

Trabalho de Fim de Curso

**A Suspensão da Eficácia como Meio de Proteção Contra o
Privilégio da Execução Prévia**

Autor:

Malaica Das Mindocas Chihote

Supervisor:

PAULO COMOANE

Maputo, Julho de 2025

UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE DIREITO

Trabalho de Fim de Curso

**A Suspensão da Eficácia Como Meio de Proteção Contra o
Privilégio da Execução Prévia**

Monografia apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade Eduardo
Mondlane em cumprimento do requisito
parcial para a obtenção de grau de
licenciatura em Direito sob orientação do
Dr. Paulo Comoane.

Autor:

Malaica Das Mindocas Chihote

Maputo, Julho de 2025

DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE

Eu, Malaica Das Mindocas Chihote, licencianda, tenho a consciência de que o plágio é fraude, daí que é proibido, pelo que além de poder dar lugar à reprovação, é susceptível de sancionamento nos termos da lei penal. Em atenção a isso, declaro por minha honra que a presente monografia não é plágio de nenhum outro estudo, que nunca foi apresentada para a obtenção de qualquer grau académico por quem quer que seja, que é produto da minha investigação pessoal, estando indicadas no texto, e na bibliografia as fontes de que me servi.

Maputo, aos Julho de 2025

Malaica Das Mindocas Chihote

DEDICATÓRIA

A minha irmã Nucha, minha
fonte de inspiração, e
alicerce de todos os
momentos.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço ao meu bom e misericordioso Deus, pelo dom da vida, pela sabedoria, e coragem que me concedeu para persistir em meio as adversidades, que foram surgindo durante o curso. Pela força, e fé para levantar do desânimo, e lutar para a concretização deste sonho.

Agradeço aos meus mestres da vida, os meus Pais Roberto Chihote, e Cacilda Hinga-Hinga “*in memoriam*” pela educação, motivação, suporte e apoio que sempre disponibilizaram, em toda a minha existência, sem estes não conseguiria nem tentar. Aos meus irmãos Samito e Nucha, pela motivação concedida e por sempre acreditarem em mim.

Agradeço em sintonia a todos os meus familiares, tios, tias, primos, cunhadas e cunhados. Um agradecimento especial vai as minhas avós materna e paterna, Marta e Albertina nossos embondeiros de vida, e inspiração.

Um agradecimento especial vai para um excelente profissional, ao meu mentor e supervisor, Dr. Paulo Daniel Comoane, Pela cobrança, força, abertura, oportunidade, lições, e conselhos concedidos para tornar viável a realização deste trabalho. Dr. Muitíssimo obrigada.

Estou ciente de que não existem palavras de gratidão que expressem o contributo que o meu Chefe- profissional, Venerando Juiz Conselheiro Dr. Rufino Nombora tem dado na minha vida profissional, e académica. Conselheiro, estou infinitamente grata.

As minhas colegas profissionais as Sr^{as}. Nostina Ngomane, Germana Manhique, ao Kota João langa, Sónia Mussolo, Eúgénio Cumbe, muito obrigada pelo apoio imensurável.

Agradeço, igualmente aos meus colegas, Jerónimo Zandamela *in memoriam* eternas saudades Mano Jerry, Olivia Machaieie, Júlio Vinho; Júlio Dava, Roberto Santos; Nilsa Matola, Érica Paiva, Susana Chuachao, Alfredo Simbine, Josefina Macúacúa, Luisa Lubrino, Sansão Zaqueu, Elisio Bernardino, Noriana Lourenço, sem esquecer do ilustre Alvito Minzo, e a minha amiga Carlota Wissinia Machava, pelo suporte, apoio e por terem proporcionado incontáveis momentos inesquecíveis durante a formação.

RESUMO

O presente trabalho tem como tema A suspensão de eficácia como Meio de protecção contra o privilégio de execução prévia, onde o privilégio de execução permite a administração, proceder a execução imediata do acto administrativo e por meios coercivos, independentemente da Sentença ou decisão jurisdicional. Isso porque segundo o art. 248, n. 1, da Constituição da República a Administração Pública serve o interesse público. Mas não obstante e segundo o mesmo art *in fine* nesse princípio, e nessa actuação a Administração Publica tem de ter em conta alguns princípios, direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos ou particulares neste caso. Mas vezes há em que há administração no âmbito dessa prerrogativa executa as suas decisões sem uma anterior auscultação ou estudo e viola o direito dos Particulares. Dai, advém as garantias dos Particulares. O particular tem algumas garantias impostas por Lei com o intuito de fazer face as violações dessa execução prévia.

Para tal efeito e Segundo o artº.4 da Lei 7/2014 de 28 de Fevereiro, e o Art.º 70 da Constituição da República enunciam que “A todo o direito subjectivo público ou interesse legalmente protegido, corresponde um meio processual próprio destinado a sua tutela jurisdicional efectiva” assim nasce a tutela jurisdicional efectiva que compreende o direito de obter em prazo razoável uma decisão que aprecie, com força de caso julgado, cada pretensão regularmente deduzida em juízo, bem como a possibilidade de executar, e de obter as providências cautelares, antecipatórias, ou conservatórias, visto que os actos administrativos só são justificáveis *a posteriori*, ainda que ilegais, os particulares ficam obrigados a suportar os seus efeitos, durante o tempo que dure a tramitação do processo, até a sua anulação pelo tribunal competente. Dai, advém a suspensão de eficácia de actos administrativos.

A suspensão de eficácia surge como meio processual acessório, segundo o art.º 132 da Lei n.º 7/2014, este é concedido pela jurisdição competente quando se verifiquem cumulativamente os requisitos descritos nas alíneas do mesmo artigo. A Suspensão de eficácia visa a salvaguarda dos interesses dos particulares, face a administração pública no seu âmbito do privilégio de execução prévia ou executoriedade do acto. De tal modo procedemos a sua análise do ponto de vista da eficiência deste meio do ponto de vista doutrinário e jurisprudencial para a protecção da situação jurídica do particular.

Palavras-Chaves: Execução Prévia, Direitos dos Particulares, Suspensão de Eficácia.

ABSTRACT

The present work has as its theme The suspension of effectiveness as a means of protection against the privilege of prior execution, where the privilege of execution allows the administration to carry out the immediate execution of the administrative act and by coercive means, regardless of the Judgment or jurisdictional decision. This is because according to art. 248, no. 1 of the Constitution of the Republic, Public Administration serves the public interest. But and according to the same art in fine in that principle, and in that action the Public Administration has to take into account some principles, rights and fundamental freedoms of citizens or individuals in this case. However, there are times when an administration within the scope of that prerogative executes its decisions without a previous consultation or study and violates the right of Individuals. This gives rise to the guarantees of Individuals. The individual has some guarantees imposed by law in order to deal with violations of this prior execution.

For this purpose and according to art. its effective judicial protection “thus, effective judicial protection is born, which includes the right to obtain, within a reasonable period of time, a decision that assesses, with the force of *res judicata*, each claim regularly filed in court, as well as the possibility of executing and obtaining the necessary measures precautionary, anticipatory, or conservatory measures, since administrative acts are only justifiable *a posteriori*, even if illegal, individuals are obliged to bear their effects, during the duration of the process, until their annulment by the competent court. Hence comes the suspension of effectiveness of administrative acts.

The suspension of effectiveness appears as an accessory procedural means, according to article 132 of Law no. 7/2014; this is granted by the competent jurisdiction when the requirements described in the paragraphs of the same article are cumulatively verified. Suspension of effectiveness is aimed at safeguarding the interests of individuals, *vis-à-vis* the public administration within its scope of the privilege of prior execution or enforceability of the act. In such a way, we analyze it from the point of view of the efficiency of this means from the doctrinal and jurisprudence point of view for the protection of the legal situation of the individual.

Keywords: Preliminary Execution, Rights of Individuals, Suspension of Effectiveness.

ABREVIATURAS

CRM- Constituição da República

CPC- Código do Processo Civil

LPAC- Lei do Procedimento Administrativo Contencioso

LPA- Lei do procedimento Administrativo

PEP- Privilégio de Execução Prévia

AP- Administração Pública

TA- Tribunal Administrativo

Plenitu Potestatis- Plenitude do Poder

Dec- Decreto

Ac.- Acórdão

Ed.- Edição

p.- Página

pp.- Páginas

n.º- Número

n-º(s)- números

op. Cit- Obra citada

ss.-Seguintes

Vol.- Volume

Cfr- conforme

Art.º ou art (s)- artigo ou artigos

ÍNDICE

DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE	i
DEDICATÓRIA	ii
AGRADECIMENTOS	iii
ABREVIATURAS	vi
ÍNDICE	vi
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I: DO PRIVILÉGIO DE EXECUÇÃO PRÉVIA A TUTELA JUDICIAL EFFECTIVA	5
1.1. Noção do Privilégio de Execução Prévia	5
1.2. Fundamento e Regime Jurídico do Privilégio de Execução Prévia.....	7
1.3. Efectivação do Privilégio de Execução Prévia No Ordenamento Jurídico Moçambicano.....	9
1.4. Possibilidade da Lesão dos Direitos Dos Particulares: Princípios de Prossecução do interesse Público Versus Direito Dos Particulares	12
1.5. Das Garantias Administrativas Do Particular.....	15
1.5.1 Noção de Garantias Administrativas.....	16
1.5.2 Das Garantias contenciosas	21
1.5.3 Relação Entre as Espécies do Contencioso Administrativo e a Providência Cautelar da Suspensão de Eficácia	23
1.6 Tutela jurisdicional efectiva no quadro do privilégio de execução prévia	26
CAPITULO II: A PROTECÇÃO PROVISÓRIA DOS DIREITOS E INTERESSES DOS PARTICULARES NO CONTENCIOSO DOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	30
2.1 Meios Acessórios no Contencioso Administrativo.....	30
2.2 Análise da Teoria das Providências Cautelares.....	31
2.2.1 Função das Providências Cautelares	33
2.2.2 Análise dos Pressupostos das Providências Cautelares no Contencioso Administrativo	34
2.2.3. Periculum in mora.....	34
2.2.4 Fumus Boni Iuris.....	35
2.2.5 A Suspensão de Eficácia do Acto como Providência Cautelar	36
2.2.6 Análise das Fragilidades do Regime Jurídico da Suspensão de Eficácia	38
4. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES	41
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	42

INTRODUÇÃO

O n.º 2 Do artigo 4 da Lei n.º 7/2014 de 28 de fevereiro (LPAC) estabelece in litteris que “*A todo o direito subjectivo público ou interesse legalmente protegido corresponde um meio processual próprio destinado à sua tutela jurisdicional efectiva*”. Ora a semelhança do que a título análogo acontece no Direito Processual Civil, conforme estabelecido no n.º 2, do art.º 2 do CPC, a tutela jurisdicional efectiva corresponde o direito de obter as providências cautelares, antecipatórias ou conservatórias destinadas a assegurar o efeito útil da decisão (n.º 1, art.º 4 da LPAC).

A possibilidade de recurso a uma providência cautelar em Direito Administrativo constitui uma garantia reforçada quando comparada com a figura análoga em Direito Civil, visto que neste caso constitui um mecanismo de travagem da actuação da Administração Pública enquanto titular da garantia do Privilégio de Execução Prévia (alínea a, - art.º 19 da Lei n.º 14/2011 de 10 de agosto – LPA).

De acordo com CISTAC¹ citando ROUSSET²

“O privilégio da execução prévia resulta da possibilidade que a Administração tem de tomar decisões executórias, isto é, a Administração é dispensada, para realizar os seus direitos, do prévio recurso a um tribunal. Por outras palavras, o privilégio da execução prévia significa que o acto é revestido de uma presunção de legalidade que obriga o seu destinatário a executá-lo antes de qualquer contestação.”

Disto resulta claro que a Administração Pública, em consequência do privilégio de execução prévia de que goza, pode impor e mandar cumprir, coactivamente e por meios próprios, as obrigações criadas pelo acto por si expedido, sem necessidade de recorrer a outros poderes, nomeadamente, ao judiciário.

Esta situação atribui à Administração, pelo menos, duas vantagens. Primeiro, no âmbito do processo administrativo contencioso, o recurso contencioso não tem efeito suspensivo da eficácia da decisão impugnada, isto é, o facto de que o particular recorre do acto administrativo não impede este de ser executado, e a Administração poderá

¹ CISTAC. Gilles., *O Direito Administrativo Em Moçambique*, Universidade Eduardo Mondlane, 2009., p. 10-11.

² 3 ROUSSET M., *Droit administratif*, Vol. I, Grenoble, PUG, 1994, p. 151; WEIL P., *O Direito Administrativo*, op. cit., p. 23.

executar este acto apesar de ter um recurso deste pendente perante o juiz³, portanto a Administração Pública tem uma posição de vantagem em relação aos administrados no sistema administrativo do tipo executivo.⁴

Nesta perspectiva, em termos da urgente necessidade de proteção imediata dos direitos e interesses do particular lesados pelas decisões administrativas, o recurso contencioso resulta como uma resposta ineficaz perante tamanho poder da Administração Pública, que sendo constituída por pessoas falhas, que dão vida aos seus órgãos, pode violar e não raras vezes os referidos direitos e interesses legalmente protegidos. É nestes termos que o instituto da Suspensão da Eficácia dos Actos Administrativos, previsto no art.º 132 da LPAC, aparece-nos como mecanismo capaz de fazer face às violações ou abusos que podem advir do princípio do privilégio de execução prévia.

Nos termos da disposição legal supracitada, a suspensão de eficácia dos actos administrativos é concedida pela jurisdição competente, quando se verifiquem determinados requisitos cumulativos, onde a título comparativo, no Direito Comparado, concretamente no ordenamento jurídico português estabelece o Acórdão registado sob o n.º 00051/04 da Primeira Secção do TAF de Coimbra que para a concessão da suspensão de eficácia de um acto administrativo é necessária a verificação cumulativa de todos os requisitos enunciados no art.º 76º, n.º 1 da LPTA, quais sejam, o prejuízo irreparável, indícios de ilegalidade do recurso, e que a suspensão não cause uma grave lesão ao interesse público.

Entretanto, o problema que se coloca é o da eficácia deste meio processual para a defesa do particular contra o privilégio de execução prévia, tendo em conta as exigências que a Lei impõe para a sua decretação. Neste sentido, o presente trabalho de fim de curso pretende analisar, do ponto de vista doutrinal, e jurisprudencial a eficácia da providência cautelar de suspensão de eficácia do acto administrativo para a proteção da situação jurídica do particular que correr o risco de lesão se o acto for executado.

Visto que, com efeito, algumas doutrinas questionam o requisito de que o particular deve provar prejuízos de difícil reparação ou de natureza irreparável, por considerar que

³ CISTAC. Gilles., *O Direito Administrativo Em Moçambique*, Universidade Eduardo Mondlane, 2009., p. 10-11.

⁴ O privilégio de execução prévia é uma das faculdades provenientes do sistema administrativo tipo executório. O privilégio de execução prévia não deve ser confundido com a executoriedade, pois o privilégio de execução prévia trata-se apenas de um dos vários princípios que englobam a executoriedade que por sua vez é uma característica do acto administrativo.

tal exigência desvia-se do modelo da tutela cautelar geral, a qual se baseia na lógica de *fumus bónus júri*, isto é, a aparência de um bom direito, e *periculum in mora*, ou seja, o perigo de lesão de direito em resultado da demora da decisão judicial. Por outro lado, questiona-se o sentido do requisito de que a suspensão não representa grave lesão ao interesse público uma vez que a Constituição da República, estabelece que a prossecução, faz-se no respeito direito pelos particulares.

Ora, pela importância demonstrada desse instituto ou garantia, aliado ao facto de que não obstante ter sido bastante discutido, em Moçambique não há um grande desenvolvimento doutrinal sobre ele, há necessidade de se proceder com o seu estudo detalhado de forma a contribuir na formação de juristas qualificados para intervirem como Juízes, Procuradores, Advogados, Consultores, Docentes, e demais profissionais na área do Direito Administrativo, com vista a melhor proteger os direitos e interesses dos administrados.

O estudo passará naturalmente pelo debate sobre as garantias dos particulares face à Administração Pública, pelo estudo do princípio do privilégio de execução prévia tendo em conta os Estados Democráticos porque é proibida nestes Estados a Auto-tutela, sendo que a Administração Pública ao receber o poder de executar as suas próprias decisões, esta a funcionar como Juiz da própria causa. Faremos também uma análise detalhada do regime da suspensão da Eficácia dos Actos Administrativos, de modo a se perceber o que cada requisito representa, com base na doutrina e tendo em conta a melhor jurisprudência dos Tribunais Moçambicanos. Nestes termos, é de concluir que a última análise será feita tendo sempre como base a eficácia das suspensões enquanto travão ao do privilégio de execução prévia.

No que tange à metodologia, neste trabalho, dentre outros métodos, pretende-se usar o método dedutivo que consiste em partir de uma abordagem geral para uma particular⁵, Valer-se-á, outrossim, da pesquisa bibliográfica que segundo GIL⁶ é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente por manuais e artigos científicos; desenvolve-se, ainda, a partir de, dissertações, monografias e teses. A consulta documental consistirá na recolha, leitura e análise de materiais que não

⁵ *Idem.*, p. 86.

⁶ GIL, Carlos António, *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*, 65ª ed, Atlas Editora S.A, São Paulo, 2008., p. 50.

receberam ainda um tratamento analítico: legislação ou qualquer outro documento oficial que seja meio para o alcance do objectivo que se pretende⁷.

Com vista a lograr os objectivos definidos para o presente trabalho, o mesmo está dividido em dois capítulos, sendo o primeiro respeitante á problematização do privilégio de execução prévia no âmbito do princípio da tutela jurisdicional efectiva, enquanto ao segundo cabe a discussão do tema central deste estudo, que é a análise da eficácia da providência de suspensão de eficácia perante a manifestação do poder administrativo através do privilégio de execução prévia.

⁷ *Ibidem.*, p. 51.

CAPÍTULO I: DO PRIVILÉGIO DE EXECUÇÃO PRÉVIA

A TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

Neste capítulo, constitui objetivo principal, a abordagem de forma sucinta sobre o princípio do privilégio de execução prévia, em contraposição ao princípio da tutela judicial efectiva, trazendo os aspectos que consideramos relevantes sobre este princípio. Visto que este é um princípio vasto na sua constituição e traz um conhecimento muito extenso, para melhor sistematização do nosso trabalho, nos cingiremos apenas nos aspectos que consideramos de suma importância para o mesmo, nomeadamente: a noção do privilégio de execução prévia, entendendo a definição deste princípio na perspectiva de vários autores e logo de seguida abordará sobre o seu fundamento e regime jurídico, bem como o seu funcionamento ou efectivação no ordenamento jurídico moçambicano. Dando continuidade, falaremos da possibilidade de lesão dos direitos dos particulares, isto é, princípio de prossecução do interesse público e a protecção dos direitos dos particulares, isto é, tendo em conta que o exercício do poder administrativo se rege pelo princípio de prossecução do interesse público e a protecção dos direitos dos particulares cuja possibilidade de lesão determina a existência de garantias dos administrativos. Por isso, mais adiante, debruçaremos acerca das garantias administrativas com particular destaque as garantias contenciosas e as suas espécies. Para concluir, faremos uma discussão da tutela jurisdicional efectiva no quadro do privilégio de execução prévia.

1.1. Noção do Privilégio de Execução Prévia

Privilégio Prévio ou a executoriedade do acto, é uma prerrogativa da Administração Publica de proceder à execução imediata do acto administrativo e por meios coercivos, independentemente da anuência dos Tribunais. A executoriedade é uma potencialidade ou susceptibilidade de execução, e a execução é um procedimento formal destinado à satisfação efectiva do conteúdo do acto administrativo.⁸

A auto-tutela executiva ou a execução prévia caracteriza-se pelo uso da força por parte da Administração, designada por coacção, que visa o cumprimento de obrigações que não tenham sido voluntariamente aceites por parte dos particulares. Assim, a administração goza de um poder de execução, com recurso aos seus próprios meios e se necessário coercivamente, dos atos administrativos criadores de deveres para os particulares, no caso de o seu cumprimento esbarrar numa resistência ativa ou passiva destes, sem

⁸ MACIE, Albano. Lições de Direito Administrativo Moçambicano, Volume III, Maputo, 2015, p. 223.

necessidade de recorrer aos tribunais. Nas palavras do professor MARCELO CAETANO⁹, *trata-se da adequação ou transformação da realidade fáctica de acordo com a definição normativa anteriormente expressa.*

Nesta linha, os autores supracitados como grande parte da doutrina vê na auto-tutela executiva um dos principais pilares do poder da Administração Pública. Como salienta o professor MÁRIO AROSO DE ALMEIDA¹⁰, *“tanto a obrigatoriedade, como a eventual executoriedade, são corolários da circunstância de a Administração Pública ser instituída com um poder público, ao qual o ordenamento jurídico confere, em maior ou menor medida, o poder de dizer e executar o Direito”*. Como reforça o referido professor, é este poder conferido à administração que a distingue dos particulares. Um particular, para fazer valer o seu direito subjetivo, tem que recorrer ao poder judicial de forma a obter uma sentença que execute o seu direito reconhecido.

Doutra banda há que salientar que existem posições adversas à ideia do privilégio de execução prévia como autotutela. O professor MATOS¹¹ vem refutar a contraposição acima referida escrevendo que *“o princípio da separação de poderes parece representar, ele próprio (...) a negação de uma autotutela pública enquanto figura geral, intransponível à autotutela privada”*. Assim, o autor citado defende que estamos perante uma hetero-tutela visto que cabe, em última instância aos tribunais a definição do direito à situação concreta e aplicação do mesmo, segundo o Princípio da Separação de Poderes. Posição semelhante tem, do nosso entendimento, o professor VASCO PEREIRA DA SILVA, quando refere que o ato administrativo não é, nem pode ser, uma *“manifestação de um poder que se limita a agredir de forma egoísta e unilateral dos direitos dos particulares”*.[’]

Depois de tudo, queremos concordar com os dois primeiros autores, porquanto seja do nosso entendimento que este privilégio da administração consiste na definição unilateral do direito para determinada situação jurídica concreta que obriga imediatamente, e sem decisão judicial prévia, sem prejuízo do controlo jurisdicional posterior. A Administração Pública é olhada como um poder no sentido de poder ser imposta a outros o respeito de uma conduta ou o poder de traçar a conduta de alguém. Assim

⁹ CAETANO, Marcello. (1970). *Manual de Direito Administrativo*, vol. I. Coimbra Editora. Caetano, M. *Manual de Direito Administrativo*, vol. II. Coimbra Editora, p. 265.

¹⁰ ALMEIDA, Mário. *Manual de Processo Administrativo*, 2ª edição, Almedina, p. 165.

¹¹ MATOS, M. R. (2008). *Direito Administrativo Geral*. Quixote, p. 342.

concluindo o PEP é uma prerrogativa de execução coativa da decisão da AP sem provir da fiscalização dos tribunais.

Analizada a noção deste instituto, e para melhor percepção partiremos para o seu fundamento e Regime jurídico.

1.2. Fundamento e Regime Jurídico do Privilégio de Execução Prévia

De um modo geral, a ideia de que o colectivo sobrepõe-se ao particular constitui em grande medida a razão pela qual a Administração Pública está investida do poder administrativo para que disponha da autoridade necessária para fazer prevalecer o interesse público sobre o particular. Por isso, cabendo à Administração Pública o dever de satisfazer as necessidades colectivas, as quais são contínuas e permanentes, ela deve ter a garantia de poder respondê-las com a necessária prontidão, o que seria, muitas vezes, incompatível com a necessidade de fazer depender a sua acção à intervenção do Poder Judicial.

Por essa razão, partindo-se do pressuposto de que a Administração Pública age em nome do interesse público, entende-se que a sua acção baseia-se na lei e é guiada pela boa-fé administrativa. Eis a razão porque, tradicionalmente, o privilégio de execução prévia assenta na presunção da legalidade da acção administrativa e na ideia de que, por contraposição às relações privadas, a relação entre a Administração Pública e os particulares baseia-se no vector da autoridade, e não no da igualdade das partes.

Contudo, convém referir que, no que diz respeito ao fundamento do privilégio de execução prévia, em termos filosóficos, a doutrina recente entende que a (suposta) presunção de legalidade, e a própria imperatividade, ou por outra, autoridade dos actos administrativos não são suficientes para justificar a sua existência.¹²

Considerando que o seu fundamento se encontra no poder de autotutela executiva da Administração, isto é na faculdade que lhe é conferida de lançar mão de procedimentos de execução do acto administrativo, com vista a prossecução de interesses públicos específicos, quando os deveres dele não forem devidamente cumpridos pelos destinatários.¹³

¹² Dias, José Eduardo, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 2ª edição, 2011, p.235

¹³ idem

Com efeito, o sistema anterior considerava que a satisfação do interesse público não deveria ser posta em causa, pela mera discordância dos particulares que eventualmente possam ser afectados nos seus interesses, o que implicava que a Administração devesse estar munida de poderes de autoridade que lhe possibilitassem a cada momento, e sempre que tal se mostrasse necessário, sobrepor-se aos interesses dos particulares que se opusessem a realização do interesse geral. Mas hoje o conteúdo da Supremacia do interesse público sobre o particular, ou privado obedece a alguns critérios, com vista a não extravasar, e sobrepor-se sobre os direitos fundamentais ou indisponíveis do particular à luz do princípio do Estado de Direito Democrático.

Conforme atesta a CRM no seu art.º 3¹⁴, pelo que passamos a citar: “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.”

Ora, porque no quadro de uma administração democrática, os administrados, ou particulares neste caso, são titulares de direitos perante as autoridades administrativas, não se pode falar de uma verdadeira presunção de legalidade de actos administrativos, nem faz sentido reconhecer à administração um poder geral de uso da força, fora das situações excepcionais ou de urgência isto conforme com o art.º 72 da CRM¹⁵, E, tendo em conta que num Estado de Direito, ou seja, o que era normal nesta forma de Estado era que as decisões da AP só se tornassem executáveis depois do controlo Jurisdicional.

De salientar o art.º 248 da CRM¹⁶, anuncia que “A Administração Pública serve o interesse público e na sua actuação respeita os direitos e liberdades fundamentais do cidadão”.

Assim sendo concluímos que o Fundamento do privilégio de execução prévia é o poder que a lei dá à Administração Pública, de impor coativamente aos particulares as decisões unilaterais que tiver tomado. Mas como já enunciado, tendo em observância alguns critérios para que o direito do particular não seja aniquilado por completo pelo interesse público e suas prerrogativas da imperatividade, e exigibilidade.

¹⁴ CRM

¹⁵ *idem*

¹⁶ *idem*

Portanto, como referido anteriormente, não há como exercer o poder, ou privilégio de execução prévia, sem falar do regime jurídico aplicável. Deste modo, a lei é que constitui o fundamento e o limite do privilégio de execução prévia e não a presunção da legalidade, na medida em que se esta manifestação de poder for exercida fora dos cânones da lei, nomeadamente, em caso de violação de direitos fundamentais, o cidadão tem o direito de resistir contra ela, ao abrigo do disposto no artigo 80 da CRM.

É por isso que, no nosso entendimento, a análise do fundamento do privilégio de execução prévia não pode ser feita fora do estudo do seu regime jurídico, que em termos gerais consta da alínea g), do art.º 1 das Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública, aprovadas pelo Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro, e ainda a) do art.º 16 do referido decreto, é possível ainda fazer uma triangulação com o art.º 143 da lei n.º 14/2011 de 10 de Agosto (Lei da Formação da Vontade da Administração Pública), e ainda no glossário desta mesma lei, Chamamos também a atenção o n.º 2 do art.º 248 da CRM, a Administração pública deve obediência a lei, isso significa que este privilégio da AP, não constitui uma invenção, encontra-se na lei.

1.3. Efectivação do Privilégio de Execução Prévia No Ordenamento Jurídico Moçambicano

A nosso ver, falar da efectivação do privilégio de execução prévia no ordenamento jurídico moçambicano equivale a dizer o funcionamento, ou então a concretização deste poder conferido a AP pela lei.

O Privilégio de execução prévia ou executoriedade do acto permite à Administração proceder à execução imediata do Acto Administrativo, e por meios coercivos, independentemente da sentença ou decisão jurisdicional.

Como refere FEIJÓ¹⁷, o privilégio de execução prévia permite que o acto administrativo possa ser executado pela autoridade que o praticou (auto-execução), sem necessidade de para tal obter previamente do tribunal um título executivo (os actos administrativos são executórios logo que eficazes). Logo há que concluir, que a Administração Pública em consequência dessa Prerrogativa de execução prévia que goza pode mandar cumprir

¹⁷ FEIJÓ, Carlos, O procedimento Administrativo e Contencioso Administrativo (texto), Lisboa, Prisma, 1999.

coactivamente, e por meios próprios, as obrigações criadas pelo acto por si expedido sem necessidade de recorrer ao poder judiciário.¹⁸

Este privilégio constitui, de acordo com a alínea g) do art.º 1 do Decreto n.º 30/2001, de 15 de outubro, o “poder ou capacidade legal de executar actos administrativos definitivos e executórios, antes da decisão jurisdicional sobre o recurso interposto pelos interessados.” Ainda, este privilégio constitui, de acordo com a alínea a) do art.º 16 do referido diploma legal uma garantia da Administração Pública, fazendo-se acompanhar dos principais atributos que caracterizam o acto administrativo que são:

a) A imperatividade, que consiste na prerrogativa que tem a Administração Pública de fazer valer a sua autoridade, tornando obrigatório o conteúdo do seu acto para todos a quem dirige, os que tem de acatar no caso dos particulares; e

b) A Exigibilidade/auto-executoriedade, em virtude dos quais, em face de não acatamento ou incumprimento de decisão, pelos particulares, a Administração Pública, em consequência do Privilégio de Execução Prévia que goza pode mandar cumprir coativamente e por meios próprios, as obrigações criadas pelo acto por si expedido, sem necessidade de recorrer a outros poderes, nomeadamente o judiciário.

Pode-se dizer, em outras palavras que o privilégio de execução prévia significa que o acto é revestido de uma presunção de legalidade que obriga o seu destinatário a executá-lo antes de qualquer contestação. Esta situação atribui à Administração Pública pelo menos duas vantagens.

Vejamos:

a) Primeiro, no âmbito do processo administrativo contencioso, o Recurso Contencioso, não tendo efeito suspensivo da eficácia da decisão impugnada, o que quer dizer que o facto de o particular recorrer contenciosamente do acto administrativo, não impede a execução do mesmo acto, a Administração Pública poderá impor coativamente a sua decisão sobre o particular mesmo na pendência do processo judicial, o que num caso em que tal decisão administrativa seja ilegal pode trazer graves prejuízos na esfera do particular, algo inadmissível num Estado de Direito Democrático.

¹⁸ Neste sentido doutrina FONSECA, Isabel Celeste M, e AFONSO, Osvaldo da GAMA, Direito Processual Administrativo Angolano: Noções Fundamentais, Coimbra, Almedina, 2013, p. 243.

b) Segundo, no caso em que um particular contesta as suas pretensões da Administração, é ele que deverá recorrer ao juiz; por outras palavras. “ Com o privilégio de execução prévia a Administração constrange o administrado a tomar no processo a posição desfavorável de recorrente”¹⁹ . Assim a Posição do administrador é bastante vantajosa porque, perante o juiz é o recorrente que deverá provar a ilegalidade da decisão recorrida. O particular estará, pois numa situação desfavorável em relação a Administração.

É importante realçar que esta prerrogativa de execução prévia esta sujeita a uma obrigação: *a AP não pode renunciar este privilégio. Com efeito as prerrogativas da Administração Pública não lhes são atribuídas nem no seu próprio interesse e nem no interesse dos Particulares. Mas, pelo contrário pela prossecução do interesse geral. Assim, a Administração não pode renunciar ao privilégio de execução prévia, mesmo se desejá-lo.*

Regra geral, a AP pode apenas tomar as decisões que o direito a autoriza a praticar, ou a aprovar, “a Administração só pode fazer aquilo que a lei permitir que faça; é; de uma certa forma, uma sujeição. Todavia, o domínio de sua intervenção é muito vasto. Na prática, a AP pode tomar decisões de carácter regulamentar ou individuais, e concretas em vários domínios”.

A AP dispõe de duas vias para garantir o cumprimento material das suas decisões: uma via que se pode considerar “comum” no sentido de que a Administração como o particular pode recorrer ao juiz para fazer cumprir a sua decisão; a segunda é mais original, é a própria Administração que, sem a intervenção prévia de qualquer autoridade judicial, procede ela própria, à execução material das suas decisões.

Portanto, no âmbito da efectivação deste principio no nosso ordenamento jurídico, o recurso contencioso de anulação não tem em regra efeito suspensivo, o que significa que enquanto vai decorrendo o processo contencioso em que se discute se o acto administrativo é ilegal ou legal. O Particular tem de cumprir o acto, se não cumprir, a Administração Pública pode impor coativamente o seu acatamento.

Isto quer dizer, que a Administração dispõe de dois privilégios, a saber:

19 CISTAC, Gilles, o Direito Administrativo Em Moçambique, Workshop on administrative law, Mozambique, 2009, p.11

a) A fase declaratória, o privilégio de definir unilateralmente o Direito no caso concreto, sem necessidade de uma declaração judicial;

b) Na fase executória, o privilégio de executar o Direito por via administrativa sem qualquer intervenção do tribunal. É o poder administrativo na sua máxima plenitude: é a *plenitu de potestatis*

Logo, em Moçambique há efectivação deste princípio, vejamos nas seguintes circunstâncias:

Ex: Na Cidade de maxixe, uma casa praia foi destruída pelo presidente do município que alegava tratar-se de uma construção ilegal e contra as normas de protecção ambiental, podemos verificar aqui que esta em causa o bem-estar da colectividade, a preservação do meio ambiente e o edil da Cidade da Maxixe não precisou de uma autorização ou consentimento do tribunal para mandar demolir a obra. Ou mesmo no caso da demolição da obra que decorria no interior do jardim do parque popular no centro da Cidade de Nampula. Para o município são construções ilegais aquelas que decorrem sem a devida documentação, ou autorização incluindo as parcelas.

1.4. Possibilidade da Lesão dos Direitos Dos Particulares: Princípios de Prossecução do interesse Público Versus Direito Dos Particulares

A propósito da relação entre o interesse público, e os direitos dos particulares, dispõe o art.º 248 da CRM que “A Administração Pública serve o interesse público e na sua actuação respeita os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos”. De igual modo, o art.º 5 da LPA anuncia que *A Administração Pública prossegue o interesse público, sem prejuízo dos direitos do administrado protegido por lei.*

Na mesma senda o Decreto n.º 30/2001, de 15 de outubro, define as Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública, estabelece no seu art.º 5 que “os Órgãos da Administração Pública, actuam observando o Principio da boa-fé, prosseguem o interesse público, sem prejuízo dos direitos, e interesses dos particulares protegidos por lei.”

Está aqui acolhido, no quadro do ordenamento jurídico moçambicano o Princípio da Prossecução do interesse público e a protecção dos direitos e interesses dos particulares que, na prática, significa que a Administração Pública, na sua actuação, tem de ter

também em consideração os direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares, sob pena de a sua actuação padecer de um vício de violação da lei.

No entendimento do Professor Vasco Pereira da Silva, a Administração Pública existe, actua, e funciona para prosseguir o interesse publico, no entanto a prossecução deste fim é pautado por alguns valores e certos limites.

Ora, podemos verificar aqui, que a prossecução do interesse publico é embalado pela lei, pois na sua actuação a Administração tem de ter sempre em observância a lei, ao principio da legalidade, este principio subordina a administração a lei, os interesses pelo que a AP se ocupa são definidos por lei, a administração tem obrigatoriamente que os prosseguir, o que justifica a autonomização no quadro das funções do Estado, e o seu poder discricionário que é condicionado pela ordem jurídica, devendo ser exercido de acordo com os princípios da igualdade, proporcionalidade, justiça, imparcialidade e boa-fé.

Conforme atrás referido, temos na mesma disposição constitucional do artigo 248 da CRM, uma cobertura ou proteção dos direitos dos particulares, na medida em que a referida disposição enuncia que nessa actuação a AP respeita os direitos e liberdades fundamentais do cidadão, dando aqui uma noção de que a Administração, por força do princípio da legalidade não pode violar as situações juridicamente protegidas dos particulares mesmo no âmbito do exercício do privilégio de execução prévia. Sob pena de a sua actuação padecer do vício da legalidade.

A CRM Moçambicana estabelece quais os direitos e liberdades individuais, com *status* de Direitos Fundamentais, devem ser protegidos pelo Estado e por outras entidades públicas e privadas.²⁰

Neste contexto, a autoridade administrativa deve, em primeiro lugar, identificar os interesses colectivos e os individuais que estão em conflito diante de um caso em concreto, para não cair em contradição. Para a realização deste exercício, a Administração deve apresentar uma fundamentação constitucional dos direitos e interesses em colisão, evitando falsos problemas de ponderação, que podem correr no momento em que se consideram interesses tutelados juridicamente.

²⁰ O n.º 1 do Artigo 56 da Constituição Moçambicana estabelece os direitos e liberdades individuais

Com isso, entende o Prof. Freitas do Amaral que a prossecução do interesse público deve ser adequada com os direitos dos particulares. Os direitos dos particulares não podem ser afectados em detrimento do primeiro objectivo.²¹ Por outras palavras: a prossecução do interesse público não pode ser feita unilateralmente, o que obriga a existência de equilíbrio entre a dignidade dos particulares e da administração.

Mas vezes há, em que a Administração Pública, no âmbito da prossecução do interesse público, executa as suas decisões, e viola alguns direitos dos particulares. Consubstanciando a ilegalidade do acto administrativo, e a possibilidade da cessação dos direitos do particular. Por não avaliar os parâmetros, e circunstâncias concretas da sua actuação e os direitos fundamentais relevantes.

Como já referimos anteriormente o Principio da Prossecução do interesse público advém do Privilégio oferecido a AP no âmbito da sua actuação, e esse princípio aparece com a cobertura da legalidade, situação que a administração é dispensada de prévio recurso ao tribunal. O problema que se coloca é de se saber se é justo que assim aconteça? Visto que os actos administrativos só são justificáveis *a posteriori*.

Apesar desta violação acontecer com a justificativa da necessidade de garantir a continuidade do serviço publico, ou prossecução do interesse público e a superioridade do interesse publico, podemos constatar de acordo com estudo de alguma jurisprudência administrativa²² que a maioria das vezes alguns actos são ilegais, e lesivos ao interesse dos particulares, colocando a supremacia do interesse publico sobre a vontade antagónica de um particular, mesmo que tal interesse seja ilegítimo e a actuação da administração publica represente grave arbítrio, e colida com os princípios a observar numa sociedade que viva sobre o manto de um Estado de direito.

Segundo Sousa, Marcelo²³, o interesse público delimita a competência das pessoas colectivas públicas, bem como dos seus órgãos, o interesse público definido por lei determina o motivo determinante dos actos da administração pública. Caso não aconteça, este acto está viciado por desvio de poder, e é ilegal, e inválido bem como a sua prossecução de interesses públicos consubstancia corrupção. Logo a administração

²¹ AMARAL, Freitas Diogo, Curso de Direito Administrativo, volume I. 4. Edição, Coimbra, Almedina, 2018,

²² CISTAC, Gilles, Jurisprudência Administrativa de Moçambique, Volume II. 2020-2022, Textos editores lda

²³ SOUSA, Marcelo Rebelo, Direito Administrativo Geral, Introdução e princípios fundamentais, Tomo I, 2ª edição

tem a obrigação de prosseguir o interesse público seguindo a boa administração para entender em cada caso concreto, a melhor resposta possível.

Para Amaral²⁴, existe um perigo de supervalorização do interesse público, pois dificulta a concretização dos direitos fundamentais, em virtude de uma ressurreição das razões do Estado, impondo um autoritarismo exarcebado.

Por isso é importante destacar que se costuma associar o interesse público com os anseios de uma colectividade, levando em consideração o ser humano não em particular, mas a uma comunidade jurídica e o interesse privado. Não se sabendo se é por carência do individuo desprovido ou a incompatibilidade com os desejos da comunidade.

Portanto, a lei por temer esta discrepância por parte da administração, pôs algumas garantias à disposição do particular, no intuito de fazer face a estas violações.

Assim sendo convém-nos fazer uma breve análise sobre as garantias administrativas do particular.

1.5. Das Garantias Administrativas Do Particular

Atribuiu-se aos particulares determinados mecanismos jurídico-processuais e institucionais que funcionam como meios de proteção contra os abusos, e ilegalidades da Administração Pública, que no seu conjunto são designados de Garantia dos Particulares.

De um modo geral, as garantias, *“são os meios criados pela ordem jurídica com a finalidade de evitar ou de sancionar quer a violações do Direito Objectivo, quer as ofensas dos direitos subjectivos e dos interesses legítimos dos particulares, pela Administração Pública”*.²⁵

Para Francisco de Sousa existem dois tipos de garantias, as de petição e as de impugnação. As garantias de petição correspondem a direitos que a lei confere ao cidadão para formular juízos, pedidos, oposição ou queixas junto de entidades administrativas ou independentes, enquanto as garantias de impugnação

²⁴ AMARAL, Diogo Freitas do Curso de Direito Administrativo, Vol. II, 2ª ed., Almedina, Lisboa, Portugal

²⁵ AMARAL, Diogo Freitas. Curso de Direito Administrativo, Vol. II, 2ª Ed, Almedina, Lisboa, Portugal, P-747.

consubstanciam-se, em geral, na impugnação do acto administrativo, que assiste ao particular de se insurgir das decisões tomadas pela Administração Pública.²⁶

As garantias são preventivas ou repressivas, conforme se destinem a evitar violações por parte da Administração Pública ou a sancioná-las, isto é, a aplicar sanções em consequência de violações cometidas. Por sua vez, as garantias são garantias da legalidade ou dos particulares, consoante tenham por objectivo primacial defender a legalidade objectiva contra actos ilegais da Administração, ou defender os direitos legítimos dos particulares contra as actuações da Administração Pública que as violem.²⁷

As garantias dos particulares, por sua vez, desdobram-se em garantias políticas, garantias graciosas e garantias contenciosas²⁸.

1.5.1 Noção de Garantias Administrativas

Para Amaral²⁹, as garantias administrativas são aquelas que se efectivam através da actuação e decisão dos órgãos da Administração Pública. *“A ideia central em que assenta a existência de garantias administrativas consiste na institucionalização, dentro da própria administração, de mecanismos de controlo da sua actividade designadamente, controlos hierárquicos, controlos tutelares e outros”*.

Conforme foi dito, este vasto grupo de garantias efectiva-se através da actuação e decisão de órgãos da Administração Pública, os quais possuem mecanismos de controlo da sua actividade. Estes mecanismos, criados principalmente para assegurar a defesa da legalidade e da boa administração, são colocados também ao serviço dos direitos e interesses legítimos dos particulares. Antigamente denominavam-se “garantias graciosas”, uma vez que se tratava da concessão de um direito ao particular pelo soberano e não de um efectivo direito do particular.

Estas garantias são mais vantajosas para os particulares, uma vez que os órgãos administrativos não atendem, geralmente, a motivações de carácter político. No entanto,

²⁶ SOUSA, António Francisco. Direito Administrativo, Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Porto, Portugal, p. 683 – 688.

²⁷ AMARAL, Diogo Freitas. Curso de Direito Administrativo, Vol. II, 2ª Ed, Almedina, Lisboa, Portugal, P-748.

²⁸ SOUSA, António Francisco. Direito Administrativo, Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Porto, Portugal, p. 688. Este autor apenas trata das garantias contenciosas e das Administrativas, o que não significa que refute a ideia de existência das garantias políticas.

²⁹ AMARAL, Diogo Freitas. Curso de Direito Administrativo, Vol. II, 2ª Ed, Almedina, Lisboa, Portugal, P-753

os órgãos da Administração Pública estão muitas vezes orientados na sua tomada de decisão por critérios de eficiência na prossecução do interesse público, e não tanto pelo respeito à legalidade e aos interesses dos cidadãos.

Por este motivo surgiram as garantias administrativas, ou dos administrados conforme o previsto no artigo 18 da Lei n.º 14/2011 de 10 de agosto, as garantias administrativas são 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.*

Enumeradas as garantias é do nosso interesse demonstrar a sua relação com o privilégio de execução prévia. Pelo que passamos a apresentar:

- a) O requerimento é uma das garantias dos administrados conforme os art.º 18 e 80 da LPA³⁰, segundo Macie, Albano, o requerimento é uma petição que um particular dirige a uma autoridade administrativa, solicitando que esta dê satisfação a um seu interesse legítimo³¹. Assim sendo, podemos concluir que é um instrumento fundamental das garantias petições no Direito Administrativo. É o meio pelo qual o particular se dirige a Administração Pública para solicitar algo, apresentar informações, ou pedir a tomada de alguma providência. Não se trata necessariamente de uma impugnação de um acto já praticado, mas sim de uma solicitação para que a Administração aja ou se manifeste. Doutra banda, o privilégio de execução prévia como já é sabido é uma prerrogativa fundamental da Administração Pública. O que significa que os actos administrativos definitivos e executórios têm presunção de legalidade e pode ser executado imediatamente pela administração. A relação entre a garantia administrativa de requerimento, e o privilégio de execução prévia é um ponto crucial do Direito Administrativo, representando um equilíbrio entre os poderes da Administração Pública, e a proteção dos direitos dos particulares na medida em que embora o acto seja executado, o particular tem o direito de requerer informações, estabelecendo assim um equilíbrio, e o controle da legalidade entre o administrador, e o administrado. Essa dinâmica visa assegurar que a proteção do interesse público seja compatível com a proteção dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos.

³⁰ LPA

³¹ MACIE, Albano. Lições de Direito Administrativo Moçambicano, Volume II, Maputo, p.55

- b) A Reclamação como garantia dos administrados esta prevista no art.º 118 da LPA, Segundo Macie, Albano³² é um acto propulsivo que inicia o procedimento do segundo grau, decorre da insatisfação do particular. E, segundo Valles, Edgar, na reclamação o interessado pede ao autor do acto para que o reaprecie, solicitando a sua revogação, anulação, modificação, ou substituição, trata-se, no fundo, de um apelo a quem proferiu a decisão ³³. A reclamação é uma das garantias administrativas impugnatórias a disposição dos particulares. Ela permite que o particular conteste um acto administrativo perante o próprio órgão que o praticou. O privilégio de execução prévia que é a prerrogativa conferida a administração prevalece sobre a reclamação visto que o facto de o particular apresentar uma reclamação contra um acto administrativo não suspende automaticamente a sua eficácia ou execução, a Administração pode continuar a executar o acto, mesmo que haja uma reclamação pendente, esta é uma regra geral. Esta é uma relação complexa na medida que mesmo o privilégio de execução prévia conferindo a administração um poder de actuação unilateral e imediata têm que haver equilíbrio entre a eficiência da administração e a proteção dos direitos do cidadão, abrindo assim um controlo jurisdicional que pode levar a anulação do acto.
- c) O Recurso hierárquico como garantia dos administrados está previsto no art.º 18 da LPA, no recurso hierárquico o pedido é formulado ao órgão situado no topo da hierarquia para que tome posição em relação ao acto praticado pelo subordinado, solicitando igualmente a sua revogação, anulação, modificação, ou substituição³⁴. O Recurso hierárquico só é possível se o órgão autor do acto estiver integrado numa hierarquia administrativa, e não estiver no cimo dessa hierarquia.³⁵. A relação desta garantia com o privilégio de execução prévia estabelece-se na medida em que regra geral o recurso hierárquico não suspende automaticamente a eficácia ou execução do acto administrativo impugnado. O privilégio de execução prévia prevalece, e o acto continua a produzir efeitos. Isto quer dizer que mesmo enquanto o superior hierárquico analisa o recurso, o

³² Macie, Albano, Lições de Direito Administrativo Moçambicano, Vol. II, Maputo, 2015

³³ VALLES, Edgar. Contencioso Administrativo, 4a edição, Ed. Almedina, 2021, p.14

³⁴ VALLES, Edgar. Contencioso Administrativo, 4ª edição, Ed. Almedina, 2021, p.15

³⁵ Idem

particular deve cumprir o que foi determinado pelo acto. Mas existe excepção a regra da não suspensão quando a lei prevê as situações em que a eficácia do acto pode ser suspensa mediante o requerimento do interessado. Assim o recurso hierárquico consegue ter o efeito suspensivo da decisão recorrida como forma de proteger o cidadão contra o privilégio de execução prévia antes de o acto ser definitivo.

- d) O Recurso hierárquico impróprio está previsto no art.º 18 da LPA, este tipo de recurso é dirigido a uma autoridade ou órgão que, embora não esteja ligado por uma relação de hierarquia ao órgão que proferiu o acto impugnado possui competência legal para rever ou fiscalizar esse acto³⁶. Geralmente, ocorre entre órgãos de diferentes estruturas, mas que pertencem a mesma pessoa colectiva pública. O seu efeito em relação ao privilégio de execução prévia é de paralisação dos efeitos do acto recorrido, mas importa referir que não é um efeito automático diferentemente de alguns recursos judiciais.
- e) O Recurso Tutelar está previsto no art.º 18 da LPA, alínea e), Segundo Macie, Albano³⁷. O Recurso Tutelar é um meio impugnatório que consiste num pedido de reapreciação de uma decisão de um órgão tutelado ou superintendido dirigido a um órgão de tutela ou de superintendência. O recurso tutelar ao contrário do recurso hierárquico que pressupõe uma relação de subordinação, o recurso tutelar opera entre entidades que embora relacionadas gozam de autonomia. O seu efeito sobre o privilégio de execução prévia verifica-se na medida que embora o privilégio de execução prévia permita que o acto produza efeitos imediatamente, mesmo com a interposição do recurso tutelar porque este não suspende automaticamente a eficácia do acto impugnado só em situações específicas se a lei o permitir. Mas este, permite que a legalidade em certos casos, o mérito do acto seja reavaliada por uma instância administrativa superior ou externa a entidade que praticou o acto.
- f) O Recurso de Revisão encontra-se previsto nos art.º 18, alínea f), e no art.º 174 ambos da LPA, segundo Macie, Albano, é um recurso com natureza extraordinária, que é intentado quando o particular tiver tomado conhecimento de novos factos, que podem fundamentar a alteração da decisão anteriormente

³⁶ VALLES, Edgar. Contencioso Administrativo, 4ª edição, Ed. Almedina, 2021, p.23

³⁷ MACIE, Albano. Lições de Direito Administrativo, Vol. II, Maputo, 2018, p.403

tomada³⁸. Assim sendo este é um recurso que permite reanálise de um acto administrativo que já se tornou estável. Como já sabido, a interposição de um recurso não tem efeito suspensivo sobre a execução do acto impugnado. O privilégio de execução prévia mantém-se, o que significa que o acto continua a produzir os seus efeitos e pode ser executado enquanto o recurso de revisão não for decidido. Portanto, o efeito do recurso de revisão sobre o privilégio de execução prévia é nulo por si só, não há suspensão automática, mas abre a possibilidade de o particular solicitar a suspensão da execução do acto, cabendo a Administração avaliar essa solicitação com base nos critérios legais aplicáveis.

- g) A Queixa encontra-se prevista no art.º 18, alínea g) da LPAC³⁹ e no art.º 255⁴⁰ da CRM, esta garantia administrativa tem a ver com a figura de provedor da justiça, introduzida com a revisão constitucional de 2004, através do art.º 255 acima referido, segundo Macie, Albano,⁴¹ o provedor da justiça é o chamado defensor do povo ou do cidadão, com uma alta autoridade administrativa com estatuto de ministro, eleita pela Assembleia da República. Este tem a função de garantir os direitos dos cidadãos, a defesa da legalidade e da justiça na actuação da Administração Pública⁴². Apesar deste ter o papel de defender os direitos, liberdades, e garantias dos cidadãos, bem como a legalidade, e a boa administração no relacionamento com os poderes públicos, este não tem efeito suspensivo, o que pode acontecer é a persuasão e recomendação, no âmbito da investigação recomendar a Administração que suspenda a execução do acto em questão, especialmente se verificar que a sua execução grave pode causar danos graves, e irreparáveis ao particular, ou má administração. No entanto esta é apenas uma recomendação e a Administração não é legalmente obrigada a segui-la.
- h) A denúncia é o meio através do qual qualquer pessoa, com ou sem interesse directo, leva ao conhecimento de um órgão da Administração Pública factos ou situações que considera ilegais, irregulares, que violem os direitos dos cidadãos ou o interesse público. O efeito deste no privilégio de execução prévia é que este

³⁸ MACIE, Albano, Lições de Direito Administrativo Moçambicano, Volume II, Maputo, 2018, p. 403

³⁹ LPA

⁴⁰ Constituição da República de Moçambique, 2004, Revista, 2018

⁴¹ MACIE, Albano, Lições de Direito Administrativo Moçambicano, Volume II, Maputo, 2018, p. 404

⁴² Cfr. Artigos 256-258 da CRM

desencadeia uma averiguação, que em última instância e se as ilegalidades forem confirmadas, pode levar a uma reavaliação voluntária da execução por parte da Administração ou eventual anulação/revogação do acto por via de procedimentos próprios.

Analizadas as garantias administrativas dos administrados face ao privilégio de execução prévia. Podemos concluir, que a problemática reside na necessidade de uma Administração Pública eficiente, e capaz de prosseguir o interesse público, e doutra banda, a obrigatória necessidade de se proteger, e acautelar os direitos e liberdades dos particulares. É necessária uma limitação legal dos poderes e privilégios da AP, que se estabeleça um quadro legal e claro dos limites do privilégio de execução prévia. Tem de se pautar a cultura do verdadeiro respeito aos princípios da legalidade, proporcionalidade e boa-fé.

Assim sendo passaremos a análise da garantia contenciosa, que é a garantia mais alta, visto que esta ao contrário das analisadas acima, se efectiva através da intervenção dos tribunais.

1.5.2 Das Garantias contenciosas

Tradicionalmente, em Moçambique, o contencioso administrativo era concebido como uma garantia dos particulares não contra a Administração, mas sim contra os actos por esta praticados considerados como ofensivos dos seus direitos e legítimos interesses. A tónica do contencioso residia na legalidade do acto da Administração. Por essa razão, dizia Marcello Caetano⁴³ que no contencioso não se fazia o *“julgamento do órgão que praticou o acto ou da pessoa colectiva a que ele pertence. O que está em causa é a legalidade do acto, não o comportamento das pessoas. Reexamina-se o processo gracioso e a sua decisão à luz dos preceitos legais aplicáveis, a fim de emitir afinal não uma condenação ou absolvição do pedido, mas um juízo de confirmação ou de anulação, meramente declaratório”*.

A esse respeito, refere Francisco de Sousa⁴⁴ que *as garantias de impugnação consubstanciam-se, em geral, na impugnação do acto administrativo*. A impugnação administrativa do acto é uma garantia que assiste ao particular de se insurgir junto da Administração Pública contra as suas ações ou omissões que o lesam.

⁴³ CAETANO, Marcello. Manual de Direito Administrativo, Vol. II, Ed. Almedina, 1980, p.^a 1327.

⁴⁴ SOUSA, António Francisco. Direito Administrativo, Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Porto, Portugal, p. 688.

A via de impugnação contenciosa dos actos da Administração Pública é de capital relevância como garantia dos particulares, na medida em que apresenta especificidade face à via contenciosa, destacando a maior celeridade e o baixo custo. Ora, as relações jurídicas das quais podem surgir litígios necessitados de resolução surgem sobretudo entre a Administração Pública, e os particulares, mas também entre órgãos e agente da Administração Pública, e mesmo entre os particulares.

Doutro lado refere Freitas do Amaral⁴⁵ que, a garantia contenciosa representa a forma mais elevada, e mais eficaz da defesa dos direitos subjetivos, ou dos interesses legítimos dos particulares. A expressão “garantias contenciosas” é de origem francesa, da mesma forma que é a expressão “garantias administrativas”, e usa-se em sentidos diferentes:

Primeiro, num sentido orgânico, em que o contencioso administrativo aparece como sinónimo de um conjunto de tribunais administrativos; - depois, num sentido funcional, como sinónimo de actividade desenvolvida pelos tribunais administrativos; - em terceiro lugar, num sentido material, como sinónimo de matéria da competência dos tribunais administrativos; - em quarto lugar, num sentido instrumental, em que o contencioso administrativo aparece como sinónimo de meios processuais que os particulares podem utilizar contra a Administração Pública através dos tribunais administrativos; - finalmente, em quinto lugar, a expressão aparece ainda utilizada num sentido normativo, como sinónimo de normas jurídicas reguladoras da intervenção dos tribunais administrativos ao serviço dos particulares.⁴⁶

Marcelo Caetano é mais peremptório sobre o conceito de garantias contenciosas, pois apenas refere que, tem duas fases, a graciosa e a contenciosa, sendo esta última caracterizada pela apreciação jurisdicional da legalidade do acto administrativo, pelo acionamento das garantias contenciosas. Segunda fase do processo administrativo esta, que decorre junto dos Tribunais administrativos, e que denota um conflito entre o particular, e a Administração provocado por acto desta considerando ilegal e lesivo dos direitos e interesses legalmente protegidos.⁴⁷⁻⁴⁸

⁴⁵ AMARAL, Diogo Freitas. Curso de Direito Administrativo, Vol II, 2ª Ed, Almedina, Lisboa, Portugal, 791.

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ CAETANO, Marcello. Manual de Direito Administrativo, Vol. II, Ed. Almedina, 1980, p. 1327

⁴⁸ O “*recurso contencioso*”, é o meio de garantia que consiste na impugnação, feita perante o Tribunal Administrativo competente, de um acto administrativo ou de um regulamento ilegal, a fim de obter a respectiva anulação. Visa resolver um litígio sobre qual a Administração Pública já tomou posição. E fê-lo através de um acto de autoridade – justamente, através de acto administrativo ou de regulamento – de tal forma que, mediante esse acto de autoridade, já existe uma primeira definição do Direito aplicável. Foi a Administração Pública, actuando como poder, que definiu unilateralmente o Direito aplicável. O

1.5.3 Relação Entre as Espécies do Contencioso Administrativo e a Providência Cautelar da Suspensão de Eficácia

Resulta segundo o Marcello Caetano que tradicionalmente podem ser encontrados cinco espécies de contencioso, quais são: o contencioso dos regulamentos; o contencioso dos actos administrativos; o contencioso dos contratos; o contencioso da responsabilidade da administração e o contencioso dos direitos e interesses legítimos dos particulares⁴⁹.

A nossa lei faz referência as espécies do contencioso administrativo no art.º 11 da LPAC⁵⁰, onde encontramos: o recurso contencioso de actos administrativos referentes a formação de contratos de empreitada de obras públicas, de fornecimento continuo e de prestação de serviços para fins de imediata utilidade pública, intimação para informação, a suspensão de eficácia dos actos administrativos e das normas, intimação para um comportamento, a providência antecipada de prova, as providências cautelares não especificadas.

Doutra banda, a providência cautelar a suspensão de eficácia do acto administrativo está prevista no art.º 132, n. 1, da mesma Lei do Procedimento Administrativo Contencioso (LPAC)⁵¹. Em suma, porque não é do nosso interesse desenvolver esta figura nesta secção, mas no capítulo seguinte, como definição diremos; “A suspensão de eficácia do acto administrativo, é uma providência cautelar crucial do direito administrativo, que permite paralisar temporariamente os efeitos de um acto emitido pela Administração Publica enquanto a sua legalidade é apreciada em tribunal”

Assim sendo, passamos a estabelecer a relação existente entre algumas espécies do contencioso administrativo, e esta figura de forma sucinta:

No que tange aos contratos administrativos, há que referenciar o direito de obter uma decisão judicial de quaisquer questões sobre contratos válidos; direito de pedir anulação, declaração de nulidade ou declaração de inexistência de contratos ilegais ou inexistentes; direito de requerer a suspensão cautelar de contratos aparentemente ilegais, ou da respectiva execução.⁵²⁻⁵³ No âmbito do contencioso administrativo relacionado a

particular vai, apenas, é impugnar, ou seja, atacar, contestar, a definição que foi feita pela Administração Pública.

⁴⁹ CAETANO, Marcello. Manual de Direito Administrativo, Vol.II, Ed. Almedina, 1980, p^a1327-1394.

⁵⁰ LPAC

⁵¹ LPAC

⁵² AMARAL, Diogo Freitas. Curso de Direito Administrativo, Vol. II, 2^a Ed, Almedina, Lisboa, Portugal, 794.

contratos públicos, importa referir que o recurso contra o acto destacável é um instrumento de grande relevância, especialmente quando se pretende obter a suspensão de eficácia de um acto administrativo que precede um contrato. A suspensão de eficácia é útil nestes casos na medida que uma vez impugnado o acto a sua eficácia pode ser paralisada, evitando que o contrato seja celebrado, evitando assim a consumação de ilegalidades, a proteção do interesse público, garantir a utilidade da ação principal.

Em suma, a suspensão de eficácia contra o acto destacável em ações sobre contratos é útil para garantir a legalidade e a boa gestão pública, prevenindo danos e assegurando a efectividade da tutela jurisdicional.

No que diz respeito, a intimação para o comportamento que é um meio processual urgente que visa compelir a Administração Pública ou em alguns casos, particulares, como concessionários, a adoptar uma conduta positiva (fazer algo), ou negativa (não fazer algo) quando há omissão ilegal que lesa direitos ou interesses legítimos dos particulares.⁵⁴ A suspensão de eficácia actua para paralisar temporariamente os efeitos de um acto administrativo, e como já sabemos a intimação de comportamento actua perante uma omissão da administração, que o particular quer que a administração faça algo, ou deixe de fazer algo. Embora estes sejam distintos há uma relação de subsidiariedade entre eles, isto é, a intimação para o comportamento não pode ser utilizada quando a situação ou prejuízo que se pretende evitar puder ser resolvido através da suspensão de eficácia. Para esclarecer esta relação de subsidiariedade podemos ter no caso da intimação para o comportamento o seguinte exemplo: um cidadão pediu o DUAT ao Conselho Municipal para a construção, e o Conselho Municipal, após o prazo legal, não proferiu qualquer decisão, o que significa (omissão). Neste caso o cidadão poderá usar a intimação para a pratica do ato devido.

Em relação a suspensão de eficácia podemos ter como exemplo: no caso em que o Conselho Municipal proferiu um acto que nega a licença de construção (acto praticado). O cidadão, se considerar que o acto é ilegal e que a sua execução lhe causara prejuízos graves, deve impugnar o acto e pedir a suspensão de eficácia para que a decisão negativa não produza efeitos imediatos enquanto o tribunal decide sobre a sua legalidade. Então neste exemplo não faria sentido usar a intimação para o

⁵³ ANDRADE, José Carlos Vieira de, A Justiça Administrativa, 4.^a edição, Ed. Almedina, Coimbra, p.10 - 11.

⁵⁴ VALLES, Edgar, Contencioso Administrativo, 4.a edição, Ed. Almedina, Coimbra, p. 135

comportamento, pois a Administração já se comportou através do acto de indeferimento. O que se pretende não é uma acção ou omissão da Administração, mas sim a paralisação dos efeitos de uma acção já ocorrida.

Em suma, a regra da subsidiariedade garante que cada ferramenta processual seja utilizada para a finalidade para qual foi criada assegurando a coerência do sistema jurídico-administrativo.

No que tange a produção de prova, quando haja justo receio de vir a tornar-se impossível ou muito difícil o depoimento de certas pessoas ou a verificação de certos factos por meio de prova pericial ou de inspeção, podem o depoimento, o arbitramento ou a inspeção realizar-se antes de instaurado o processo. Conforme, art.º 150 da LPAC⁵⁵ Assim sendo a produção de prova consiste na recolha e apresentação de evidências que as partes utilizam para sustentar as suas alegações. O objectivo principal é formar o juízo do julgador, permitindo-lhe decidir o litígio com base em factos provados, e não apenas alegações.

Doutra banda, a suspensão de eficácia é uma providência cautelar que não busca decidir definitivamente sobre a legalidade de um acto administrativo, pois essa é a função da acção principal de impugnação, mas sim prevenir que a execução desse acto cause prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação ao particular enquanto aguarda a decisão final sobre a legalidade desse acto normalmente numa acção principal de impugnação de acto.⁵⁶ A relação entre estas duas figuras reside no facto de para solicitar a suspensão de eficácia o particular precisa de provar a existência dos requisitos deste (o *fumus boni iuris*, e o *periculum in mora*). O *fumus boni iuris* na medida que a demonstração de fortes indícios de legalidade ou ilegitimidade do acto administrativo depende da prova dos factos que sustentam essa alegação. Por exemplo se o particular alega que o acto foi proferido com vício de forma, ele deve apresentar a prova desse vício. No caso do *periculum in mora* o prejuízo grave de difícil reparação deve ser provado pelo requerente como a apresentação de alguns documentos que comprovem os danos.

Em suma a produção da prova é o alicerce que se constrói a suspensão de eficácia, sem elementos probatórios que demonstrem a probabilidade do direito e o risco de dano a suspensão dificilmente será concedida, mesmo diante de um acto administrativo

⁵⁵ LPAC

⁵⁶ GOUVEIA, Martins Ana, A Tutela Cautelar No Contencioso Administrativo, ed.Coimbra, 2005, p.63

potencialmente ilegal. A prova é o meio pelo qual o particular convence o julgador da necessidade e da justeza da medida cautelar.

Apresentadas as garantias de forma sucinta, e estando estas a disposição do particular, passaremos assim, a análise da tutela judicial efectiva que é um direito fundamental previsto na Constituição da República de Moçambique vide art.º 62⁵⁷ da CRM, que implica o acesso aos tribunais para a defesa dos direitos do particular perante o privilégio de execução prévia.

1.6 Tutela jurisdicional efectiva no quadro do privilégio de execução prévia

Perante uma violação ou ameaça de violação de um direito fundamental, um dos principais mecanismos de tutela do Direito é o acesso dos particulares aos tribunais⁵⁸. Nas palavras de Vieira de Andrade “[o] meio de defesa por excelência dos direitos, liberdades e garantias continua a ser (...) constituído pela garantia, a todas as pessoas, de acesso aos tribunais, para defesa da generalidade dos seus direitos e interesses legalmente protegidos (...) — ela própria (...) um direito fundamental”⁵⁹

O princípio da tutela jurisdicional efectiva está ligado ao direito de acesso a justiça segundo Gomes Canotilho, o direito de acesso á tutela jurisdicional efectiva, um direito fundamental constituindo uma garantia imprescindível da protecção de direitos fundamentais, sendo, por isso inerente à ideia de Estado de Direito, donde resulta que ninguém pode ser privado de levar a sua causa à apreciação de um tribunal. Pelo menos como último recurso⁶⁰

Neste termos, resulta claro que em Moçambique a Tutela Jurisdicional Efectiva é um principio fundamental, previsto de forma ampla no n.º 1 artigo 62 da CRM⁶¹, de epigrafe “acesso aos tribunais”, que estabelece in litteris que “que o Estado garante o acesso dos cidadãos aos tribunais ”. Contudo, há que perceber que se por um lado é nesta disposição onde está enquadrado o direito de acesso à justiça, o mesmo não consegue traduzir a amplitude da tutela jurisdicional efectiva.

⁵⁷ O estado garante o acesso aos tribunais

⁵⁸ Cfr artigos 69, 70 e 252, n.º 3, todos da CRM.

⁵⁹ ANDRADE, Vieira de. Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, 342.

⁶⁰ CANOTILHO, J.J. Gomes e Moreira, Vital., Constituição da República Portuguesa anotada, vol.I ed. Coimbra 2007-2010,p.408 e 409

⁶¹ Constituição da Republica de Moçambique revista pela Lei 1/2018, de 12 de junho

No entanto, já o art.º 4 da Lei n.º 7/2014 de 28 de Fevereiro (LPAC) que in litteris estabelece 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*”, concretiza o significado da tutela jurisdicional efectiva.

Esta norma do art.º 4 da LPAC coloca as providências cautelares ao serviço da garantia do efeito útil da decisão de proferir no recurso contencioso, tendo em conta, primeiro que o privilégio de execução prévia, tal como definido na lei moçambicana, permite a execução do acto na pendência do recurso contencioso⁶² que pode ser incompatível com a necessidade de proteger o particular da ingerência da Administração nos seus direitos. O recurso contencioso não tem efeito suspensivo, tem que haver uma maneira de travar o privilégio de execução prévia.

A este propósito, Isabel Fonseca fala de tutela jurisdicional de urgência que visa tutelar de forma urgente as situações urgentes, para as quais a lei processual administrativa configura a existência de um processo cautelar onde é possível obter o decretamento de medidas conservatórias ou antecipatórias⁶³ porque se não houvesse uma maneira de travar o privilégio de execução prévia, frustrar-se-ia, primeiro, a ideia de que o interesse público deve respeitar os direitos e interesses dos particulares, já que em alguns casos a execução das decisões em nome de interesse público traduzir-se-ia em lesão de direitos, e interesses dos particulares.

É preciso que não seja um mero acesso aos tribunais, visto que a priori traduz a necessidade de se proferir decisões judiciais em prazo razoável com elevado alcance prático, para que a demora ao proferir a decisão não signifique denegação de justiça⁶⁴. Porque aqui, temos a Administração Pública que esta cumprir o seu papel em executar o

⁶² Alínea g) das normas aprovadas pelo Decreto n.º 30/2001, de 15 de outubro

⁶³ FONSECA, Isabel. Os Processos Cautelares na Justiça Administrativa-Uma categoria da Tutela Jurisdicional de Urgência in Vasco Pereira da Silva (coordenação). Temas Problemas de Processo Administrativo, 2.º Edição Revista e Actualizada. intervenções do Curso de Pós-Graduação sobre o Contencioso Administrativo, EBOOK, p. 207-259.

⁶⁴ TIMBANE, Tomás (2010). Lições de processo civil. vol I. Maputo: escolar editora, p. 139.

acto administrativo com pressa, mas por outro lado, temos o Particular que quer ver sua pretensão contra o acto administrativo resolvido com a mesma pressa.

Neste contexto, o direito de acesso aos tribunais deve pressupor que a justiça seja temporalmente adequada, quer dizer, que o tribunal se pronuncie sobre a causa num prazo razoável, sob pena de denegação da justiça. A pronúncia num prazo razoável decorre do princípio da efetividade. Não sendo exigida justiça num determinado prazo, colocar-se-ia em risco a efetividade da defesa do direito por via jurisdicional, decorrendo a obrigação d Estado de determinar prazos adequados nos diferentes processos, ou ainda de admitir medidas cautelares.⁶⁵

Por outro lado, há que entender que a função jurisdicional do Estado não se restringe à declaração da existência ou inexistência de direitos, mas também à própria efetivação do direito pelo Estado. Neste sentido, a tutela jurisdicional, no arcabouço processual, possui mecanismos que buscam a efetividade e a celeridade da intervenção do juízo, tais como os liminares, a tutela antecipada e a produção antecipada de provas.

“O que a questão da tutela jurisdicional efectiva quer evidenciar é a necessidade de a prestação jurisdicional passar a ser pensada na perspectiva do consumidor dos serviços jurisdicionais; ou seja, a reabilitação do tema da tutela jurisdicional dos direitos revela uma preocupação com o resultado jurídico-substancial do processo, conduzindo a uma relativização do fenómeno direito-processo.”

O princípio da tutela jurisdicional consagrado no art.º 4 da LPAC distingue as providências conservatórias das providências antecipatórias, sendo que as primeiras são as que tem por função assegurar a manutenção ou o restabelecimento da posição jurídica em que o particular se encontrava imediatamente antes da prática do acto ou da operação material da Administração Pública. Ao passo que as antecipatórias visam a obtenção adiantada de novas utilidades pretendidas no processo principal⁶⁶ No caso da Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto, o legislador consagrou no art.º 145, a tutela conservatória contra o exercício do privilégio de execução prévia, oferecendo para o

⁶⁵ A denegação de justiça, observada ordinariamente no momento em que o indivíduo encontra as portas dos Tribunais fechadas para seus reclames, por motivos que, via de regra, escapam aos interesses da sociedade, fere-lhe não só um direito de cidadão, ma sua própria dignidade. Quem assim é ignorado pelo poder estatal, invariavelmente encontrará pela frente as mais infames degradações e injustiças.

⁶⁶ ALMEIDA, Aroso Mário e Cadilha Carlos, comentário ao Código de Processos nos Tribunais Administrativos, 4.º edição, Coimbra, p.912.

efeito a suspensão de eficácia do acto administrativo, tanto através dos meios gratuitos como por via dos meios contenciosos.

Analizadas as questões, que se referem ao privilégio de execução prévia até a sua tutela jurisdicional efectiva, importa agora enveredar pelo caminho que nos levará ao centro da nossa temática.

Incidindo assim, a figura de meio processual acessório à suspensão de eficácia do acto administrativo face a PEP.

CAPITULO II: A PROTECÇÃO PROVISÓRIA DOS DIREITOS E INTERESSES DOS PARTICULARES NO CONTENCIOSO DOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Nesta secção, procedemos à apresentação do nosso objetivo principal, que é a interpretação da suspensão de eficácia como meio de tutela provisória contra o privilégio de execução prévia, assim sendo, faremos uma breve espreita a noção dos meios acessórios e o objetivo das providências cautelares no geral, e de seguida incidiremos na providência principal do nosso trabalho, que é a suspensão de eficácia, onde, propomo-nos a fazer um estudo profundo desta figura como tutela jurídica conservatória face ao privilégio de execução prévia trazendo o âmbito de actuação, e delimitação de cada um. Por fim, submetemo-nos a análise deste regime jurídico e das fragilidades que o cercam.

2.1 Meios Acessórios no Contencioso Administrativo

Constitui, regra fundamental num Estado de Direito que a composição de litígios caiba a órgãos independentes, e concebidos para tal, os tribunais. Isto, como já sabido segundo o princípio da tutela jurisdicional efectiva. Este princípio projecta-se naturalmente na jurisdição administrativa, na medida de qualquer direito subjectivo, ou interesse legítimo relevante no quadro do relacionamento jurídico-administrativo, tem de receber dos tribunais, regra geral Administrativos, a protecção indispensável á sua defesa.

Segundo Caetano, Marcello⁶⁷, é sabido, que a Administração Pública possui normalmente o privilégio de declarar ou definir os seus direitos nas relações travadas com outras pessoas, mediante actos definitivos e executórios. E que do acto administrativo e executório equivale a uma resolução de direito tomada em processo gracioso ou burocrático, a lei faculta a apelação dessa resolução para um órgão diferente dotado de competência jurisdicional, abre um verdadeiro recurso sob forma de processo contencioso.

Assim, temos o processo contencioso que só comporta duas fases: a graciosa no qual o órgão activo da Administração declara autoritariamente o que considera de direito. E a

⁶⁷ CAETANO, Marcelo, manual de Direito Administrativo, vol. II, Almedina Coimbra, p.1271

contenciosa prolongamento natural da primeira no caso de o outro sujeito da relação reputar ilegal o acto administrativo de impugnar jurisdicionalmente⁶⁸.

O recurso contencioso administrativo destina-se por seguinte a obter a revisão da legalidade de um acto que definiu ou declarou direitos. Ou por outras palavras o recurso consiste na impugnação da legalidade de um acto administrativo, e executório perante um órgão jurisdicional competente a fim de obter a anulação ou a declaração de nulidade, ou inexistência desse acto.

É importante referir que este é um recurso principal, e como já havíamos referido anteriormente a tutela jurisdicional efectiva visa responder qualquer pretensão, ou conflito trazido ao meio jurisdicional, e como o recurso contencioso é um meio processual principal, e que devido a morosidade deste, devido aos tramites, e prazos estabelecidos. E numa situação de diferentes interesses, e direitos de quem os invoca com uma aparente razão ao abrigo dos actos de quem se encontra em condições de os lesar, e que este não pode acautelar atempadamente. A lei do Contencioso Administrativo oferece os meios processuais acessórios⁶⁹ (art.º 132 e seguintes), que estão acoplados a um meio processual, cuja a efectividade visam assegurar. Mas a nós, interessa somente o meio acessório da suspensão de eficácia que é de relevância no nosso trabalho, e que mais adiante nos debruçaremos sobre. Por agora, nos dedicaremos a análise da teoria das providências cautelares.

2.2 Análise da Teoria das Providências Cautelares

As providências cautelares constituem como é sabido, meios judiciais mais expeditos tendo em vista acautelar, ou satisfazer interesses carecidos de tutela, ou proteção urgente, que não podem aguardar pela decisão principal. As medidas ou providências cautelares são as garantias que o direito oferece perante a inevitabilidade da lentidão dos processos judiciais. Segundo Timbane⁷⁰ um processo judicial leva muito tempo, e a regulação dos interesses nem sempre pode aguardar que a decisão final seja proferida.

GERALDES⁷¹ entende que as providências cautelares são medidas requeridas junto dos Tribunais Judiciais, ou dos Tribunais Administrativos, e Fiscais que visam tornar

⁶⁸ Idem

⁶⁹ LPAC

⁷⁰ TIMBANE, Tomás, Lições do processo Civil, escolar editora, 2010

⁷¹ GERALDES, António Santos Abrantes, Temas da reforma do processo civil, III Volume, 3.ª edição revista e actualizada, 5. Procedimento cautelar comum, Almedina, 2004.

efectiva a tutela judicial dos direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos, combatendo o perigo da demora judicial que poderá dar origem a decisões inúteis e sem quaisquer efeitos práticos.

Deste modo, em caso de fundado receio de que uma actividade administrativa cause lesão a um direito ou interesse legalmente protegido, o Presidente da jurisdição competente pode, perante simples requerimento do interessado, e desde que não exista uma decisão administrativa ou meio processual específico susceptível de assegurar uma tutela efectiva em face das circunstâncias do caso, ordenar qualquer medida útil, sem prejudicar o julgamento do mérito ou a execução de decisões administrativas. Isto é, as providências cautelares são um tipo de medida judicial urgente e provisória, criada para proteger um direito ou interesse que está sob risco iminente de sofrer um dano grave e irreversível enquanto o processo judicial principal, o que vai decidir o mérito da questão está em andamento.

Podemos ter como exemplo no contexto administrativo em Moçambique, no âmbito da suspensão da eficácia de um acto administrativo, uma situação em que uma empresa foi desclassificada de um concurso público para a construção de uma infraestrutura vital, apesar de acreditar que cumpriu todos os requisitos e que a desclassificação foi ilegal ou arbitrária. Se a desclassificação se mantiver, a obra será adjudicada a outro concorrente, e a empresa perderá uma oportunidade de negócio significativa, difícil de reverter mesmo que ganhe o processo principal. Assim sendo, a empresa pode requerer a suspensão de eficácia do acto administrativo de desclassificação. O Tribunal Administrativo, se verificar a “fumaça do bom direito” (aparência de ilegalidade do acto) e o perigo da demora (dano irreparável), pode ordenar que a decisão de desclassificação seja suspensa.

Na realidade Moçambicana, casos de concursos públicos são comuns. A suspensão de eficácia é vital para proteger os direitos dos participantes, garantindo que o processo de adjudicação não avance com base num acto potencialmente ilegal, que tornaria inútil uma eventual decisão favorável no processo principal.

A base legal para as providências cautelares na Lei do Processo Administrativo Contencioso (LPAC) encontra-se no art.º 132 e ss, esta é complementada com outras

leis, nomeadamente o Código do Processo Civil (CPC) que são classificadas em comuns ou não especificadas, e encontram-se reguladas do art.º 399 ao art.º 401 CPC⁷²

Dito isto, passaremos a análise das providências cautelares no que se refere a função e pressupostos.

2.2.1 Função das Providências Cautelares

O interesse específico que justifica a emanação de uma medida deste tipo é a existência de um perigo, de um dano jurídico, derivado da demora da providência jurisdicional definitiva, ou, seja a razão de ser da tutela cautelar é o denominado *Periculum in mora*.

Maças, Maria dos Santos, sustenta que num ordenamento processual ideal em que pudessem coincidir a violação do direito, e o recurso à tutela jurisdicional de tal modo que a sentença pudesse ser proferida de forma instantânea, as medidas cautelares não tinham forma de existir⁷³. Logo há que perceber que os procedimentos cautelares são meios idóneos ao alcance do juiz que o permitem em caso concreto, adoptar as medidas necessárias para que o direito que se pretenda cautelar permaneça integro durante o tempo que dure a tramitação do processo, logo percebe-se aqui a função de assegurar o resultado útil do processo que garante que ao final do processo principal, a decisão judicial traga o resultado esperado. Sem uma medida cautelar, a decisão final poderia ficar sem efeito prático.

Outra função principal das providências cautelares é a remoção do *periculum in mora*⁷⁴, ou seja, o prejuízo concreto que a demora na satisfação traz para o titular do direito, e na mera probabilidade, ainda que séria, da existência desse direito, assegurando assim o efeito útil da ação principal, agindo como uma ponte de protecção entre o momento que o problema surge e a resolução, prevenindo assim o dano, aliás a função primordial é evitar que a demora do processo principal cause um dano grave, de difícil reparação, ou até mesmo irreparável ao direito de uma das partes.

Ditas de forma resumida as funções das providências cautelares passaremos agora a análise dos seus pressupostos.

⁷² Código do processo Civil de Moçambique.2015

⁷³ MAÇAS, Maria Fernanda dos Santos, A Suspensão Judicial da Eficácia, dos Actos Administrativos e a Garantia Constitucional da Tutela Judicial Efectiva, ed. Coimbra, 1996, p.8

⁷⁴ idem

2.2.2 Análise dos Pressupostos das Providências Cautelares no Contencioso Administrativo

Para que uma providência cautelar seja concedida, é necessário que se verifiquem determinados pressupostos ou requisitos. Estes são os fundamentos que justificam a intervenção urgente do tribunal, uma vez que as providências cautelares são exceções à regra de que as decisões judiciais devem ser proferidas após um processo completo e aprofundado.

Assim como no direito civil, no contencioso administrativo, os pressupostos, ou requisitos necessários para a adopção dos procedimentos cautelares indicados pela doutrina processualista são o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*. No entanto, muitos sistemas jurídicos como o português acrescentam um terceiro pressuposto: o da proporcionalidade ou ponderação de interesses. Mas no presente trabalho, importam-nos somente os principais. A sua aplicação neste domínio possui algumas particularidades, a apreciação que o juiz tem de fazer acerca de verificação destes pressupostos é substancialmente diferente.⁷⁵

2.2.3. Periculum in mora

O *periculum in mora*, caracterizado pela ameaça iminente de dano jurídico, exige uma valoração operada em termos de certeza sobre a produção de danos, ou prejuízos que possam resultar da duração e da não adopção da medida cautelar. O juiz tem sempre de valorar o dano que possa advir para o interesse público em consequência da suspensão da eficácia do acto impugnado, ou seja a irreparabilidade do dano para o recorrente, em virtude da não suspensão de eficácia do acto, tem de ser comparada e ponderada com a gravidade do dano que a suspensão possa eventualmente acarretar para o interesse público.⁷⁶ O perigo de dano deve derivar da execução do acto administrativo impugnado, da omissão da Administração ou da demora da própria tramitação processual, resultando assim, na imputabilidade à actividade Administrativa.

Nestes termos, as medidas cautelares não visam estabelecer uma certeza acerca da subsistência ou não do direito invocado pelo demandante, mas, pela sua própria natureza e função, colocar ao alcance do juiz os meios idóneos para acautelar, de forma

⁷⁵ Nesta linha vai MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 87 & PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Direito administrativo. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1993, 143.

⁷⁶ Idem.

provisória e urgente, aquele mesmo direito, através da remoção do *periculum in mora*. Este requisito revela-se de extrema importância uma vez que determina a suspensão de um perigo a vista, contudo é incapaz de responder nas situações em que o perigo já se consumou, porque o dano não precisa já ter-se concretizado; basta que haja um receio fundado da sua ocorrência.

A sua tramitação há-de ser, forçosamente, simples e rápida, pois de outra forma não poderão desempenhar o fim a que se destinam.

2.2.4 Fumus Boni Iuris

O *Fumus boni iuris*, apresenta algumas especificidades, neste caso o que se discute é a ilegalidade da actuação da Administração, na medida em que é susceptível de acarretar danos ou prejuízos irreparáveis para um direito ou interesse legítimo do recorrente. Assim a apreciação destes requisitos compreende duas dimensões igualmente importantes: um *fumus* sobre a existência do bom direito e um *fumus* sobre a actuação ilegal da Administração. O juiz terá de formular, por um lado, um juízo sobre a aparência do bom direito, no sentido de averiguar se o recorrente é titular de um direito ou interesse legítimo, o que necessita de tutela e, por outro lado a aparência da ilegalidade da actuação da Administração.⁷⁷ Porque como é sabido, os actos administrativos gozam de uma presunção de legalidade., o acto é considerado válido e eficaz. No entanto, no âmbito da tutela cautelar, essa presunção pode ser afastada se houver forte indício de ilegalidade. Importa referir que o juiz não faz uma análise aprofundada da legalidade do acto, porque isso é feito no processo principal. Apenas verifica se, numa análise superficial, há argumentos plausíveis que apontam para a ilegalidade ou para a existência do direito do requerente.

⁷⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, 98.

2.2.5 A Suspensão de Eficácia do Acto como Providência Cautelar

A providência cautelar da suspensão de eficácia de actos administrativos é um dos mais relevantes do contencioso administrativo, esta encontra-se prevista no art.º 132 e ss da LPAC⁷⁸, em termos gerais visa aos efeitos de um ato administrativo que se presume ilegais enquanto se aguarda a decisão definitiva sobre a sua ilegalidade no processo principal

Pode-se dizer em outras palavras, que dentre os vários meios processais administrativos a suspensão de eficácia reveste-se de peculiar interesse na medida em que é um dos meios a que mais frequentemente os particulares recorrem pelo facto de ser uma das poucas vias que permite conferir uma relevância directa ao interesse material do lesado pela actividade administrativa.

Porque mesmo o particular recorrendo a um meio para impugnação contenciosa do tal acto devido a demora na resolução dos processos, põe em risco, em muitas situações, a efectividade material da tutela judicial das pretensões invocadas pelos recorrentes. Então logo, verifica-se uma necessidade de reforçar as garantias de defesa do particular em face da Administração, que é a Execução prévia, ou Privilégio de Execução Prévia.

Segundo Maças, dizia-se tradicionalmente que os actos administrativos tinham força executória porque a Administração gozava do privilégio da execução prévia que, associado à presunção da legalidade dos mesmos. Todo o sistema assentava, fundamentalmente, no conceito de acto administrativo concebido como privilégio, como uma decisão executória através da qual a Administração monopolizava a prossecução do interesse público de forma rápida e eficaz.⁷⁹

Podemos depreender daqui que a satisfação do interesse público não pode ser posta em causa pela discordância dos particulares, mas que também na sua actuação, a Administração Pública tem de respeitar os direitos e interesses impostos para o cidadão que, eventualmente será afectado pela tal satisfação

⁷⁸ LPAC

⁷⁹ MAÇAS, Maria Fernanda dos Santos, A Suspensão Judicial da Eficácia Dos Actos administrativos e a Garantia Constitucional da Tutela, ed. Coimbra, Coimbra, 2010, p. 9 e 10

Esta providência cautelar está prevista no art. 132 e ss da LPAC⁸⁰, e na LPA no artigo 145⁸¹, e é concedida pela jurisdição competente, quando a execução do acto seja susceptível de causar prejuízo irreparável, ou de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que com o recurso pretenda acautelar; quando não cause grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto; e do processo não resultem fortes indícios de ilegalidade do recurso.

Por esta via, a lei confere aos particulares que recorram ou tencionem recorrer de um acto administrativo definitivo e executório perante um tribunal administrativo em causa, fique suspenso. Isto é, não produz efeitos digo quaisquer efeitos- durante todo o tempo que levar a julgar o recurso contencioso de anulação, e só retomará a sua eficácia se, e quando o Tribunal decidindo o recurso, negar razão ao recorrente, recusando-se a anular o acto recorrido para evitar que anulação seja tardia do acto recorrido já não traga qualquer benefício útil ao recorrente.⁸²

Em Suma para Sousa, Na Suspensão de eficácia, os efeitos de um acto que estão a ser produzidos deixam de produzir-se devido a um evento externo, durante um período de tempo mais ou menos ou prolongado. Os efeitos passam, provisoriamente, ao estado latente ou entram em letargia, ocorrendo aqui uma suspensão provisória prevista no art.º 138 LPAC⁸³. Este Estado de letargia pode terminar com o decurso de um prazo, com a ocorrência de um evento, com a anulação ou revogação do acto. A suspensão de eficácia pode resultar directamente da lei, mas também pode ser determinada pela administração ou pelo tribunal. A Suspensão dos efeitos de um acto administrativo significa que a sua eficácia se suspende, deixando de produzir efeitos e, assim, de poder ser executado⁸⁴.

Podemos concluir que, trata-se de um meio processual acessório pelo qual o particular pede ao tribunal que ordene a ineficácia temporária de um acto Administrativo, de que se interpor recurso contencioso de anulação a fim de evitar os prejuízos que adviriam para o particular da execução imediata do acto. Este instituto funciona como uma espécie de justiça provisória, substituindo-se, e até mesmo antecipando-se à decisão final do processo principal, através da paralisação da eficácia do acto impugnado,

⁸⁰ Idem

⁸¹ Idem

⁸² SIMAS, Henrique de Carvalho Manual Elementar de Direito Administrativo, Livraria Bastos S.A Rio de Janeiro 1974.

⁸³ LPAC

⁸⁴ SOUSA, António Francisco, Direito Administrativo, ed. Prefácio, Lisboa, 2009, p.626.

evitando desse modo, que se consumam durante a pendência do processo, situações irreversíveis, que comprometeriam irremediavelmente a eficácia restauradora da sentença.

Ao paralisar a eficácia do acto impugnado, a pronúncia da suspensão não satisfaz, as necessidades de tutela das posições subjectivas dos particulares, mas permite-lhes manter o interesse na decisão final.

Assim sendo, partiremos para análise das fragilidades do Regime jurídico da Suspensão de Eficácia

2.2.6 Análise das Fragilidades do Regime Jurídico da Suspensão de Eficácia

Resulta da própria norma que fixa os requisitos, ao nosso ver, as fragilidades que se podem elencar sobre a Suspensão de eficácia de um acto administrativo. Relembre-se que segundo o art.º 145 da Lei 14/2011 que regula a formação da vontade pública a eficácia do acto administrativo, pode ser suspensa pelos órgãos competentes para a sua revogação, e pelos órgãos que exercem a tutela administrativa a quem seja dado tal poder, e ainda pelos tribunais competentes no âmbito da legislação do processo administrativo contencioso e da legislação relativa ao Tribunal e os tribunais administrativos. Segundo ainda o art.º 132 da Lei n.º 7/2014 de 28 de Fevereiro, respeitante aos meios processuais acessórios, A suspensão de eficácia dos actos administrativos é concedida pela jurisdição competente, quando se verifiquem os seguintes requisitos: *A execução do acto seja susceptível de causar prejuízo irreparável ou de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que com o recurso pretenda acautelar; A suspensão não represente grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto; Do processo não resultem fortes indícios de ilegalidade do recurso.*

Resulta dos artigos citados a observância de alguns requisitos estanques que tem prejudicado ao nosso ver o cidadão, visto que se de um lado o particular está em contacto com a Administração Pública, com extrema superioridade de meios, e com a faculdade de executar as suas decisões sem anuência dos tribunais, este mesmo cidadão deve demonstrar que estão cumpridos os requisitos mencionados.

Provar o perigo na demora significa provar que há perigo de dano, mas que tal dano ainda não ocorreu, o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo representa um pressuposto a ser atendido a fim de se obter o deferimento do pedido de tutela de urgência. Ora, conforme já foi dito a Administração Pública tem maiores recursos em relação ao cidadão, capazes de alcançar resultados desejados sem que o particular tenha a oportunidade de reagir (basta pensarmos no tempo em que a administração pública pode levar para destruir um muro ou uma residência).

*(...) a antecipação de tutela, quando há risco de dano irreparável, demonstra um tipo de proteção que reflete a preocupação do legislador no sentido de que é socialmente melhor evitar lesões do que repará-las; ou, se impossível evitar a lesão, deve-se, ao menos, criar mecanismos para minimizá-la*⁸⁵. É interessante a colocação do autor, entretanto, numa situação em que a Administração Pública pode ser extremamente flexível do que o cidadão, entendemos que o efeito não pode ser efetivamente o esperado.

Doutra banda, quando a lei estabelece que a suspensão não pode causar grave dano ao interesse público, introduz um elemento que não depende do particular, que ainda que se possa entender razoável numa situação em que o interesse público é superior em relação ao particular, tal elemento pode prejudicar o particular de forma surpreendente, prejudicando assim o princípio da segurança jurídica.

Quanto a existência de séria probabilidade de a execução do acto causar prejuízo irreparável ou de difícil reparação ao interessado importa referir que, a providência em apreço deve ser concedida desde que os factos concretamente alegados e provados pelo Requerente inspirem o fundado receio da produção de prejuízos de difícil reparação, no caso de a providência ser recusada, seja porque a reintegração em pleno dos factos se perspetive difícil, seja porque pode haver prejuízos que, em qualquer caso, se produzirão ao longo do tempo e que a reintegração da legalidade não é capaz de reparar ou, pelo menos, de reparar integralmente.⁸⁶

⁸⁵ MESQUITA, Eduardo Melo de. As tutelas cautelar e antecipada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 31.

⁸⁶ AROSO, de Almeida, in o Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos, Almedina, 4ª Edição, pág. 299.

À doutrina, aponta como exemplos típicos de casos em que se verifica o requisito de prejuízo irreparável ou de difícil reparação⁸⁷, quais sejam: actos que importam inibição ou concessão do exercício de comércio ou indústria; actos que implicam suspensão ou cessação de profissões liberais; actos que implicam a perda de clientela, visto que esta será muito difícil de ser no futuro recuperada; actos que ordenam o despejo administrativo; actos que provoquem danos morais de difícil reparação, como a perda de prestígio, ou confiança dos clientes numa certa classe profissional; actos que produzem danos morais irreparáveis ou de difícil reparação; actos cuja execução imediata poriam em perigo de vida, certa pessoa com doença grave; actos que embarguem obras de execução; actos que impõem limitações aos direitos e liberdades individuais, *vg*, impedimentos de manifestação e reunião.

⁸⁷ AMARAL, Freitas, citado, in Feijó, Carlos & Pulson, Lazarino, in *A justiça Administrativa Angolana*, pág. 148, lições — revista e actualizada, 2011.

4. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Da análise feita resultou claro que a aplicação do art.º 132 da LPAC a suspensão do acto administrativo revela outrossim, mormente no que diz respeito ao número 1, alínea b), que estabelece que *a suspensão não represente grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto*, a supremacia do interesse público sobre o interesse privado. Princípio que norteia qualquer relação jurídica que em um dos polos de discussão está a figura do Estado. Desde os tempos da graduação os alunos aprendem que não há questionamentos acerca da superioridade do interesse público em detrimento do privado, como se fosse a forma mais simples de resolver questões estatais, contudo, o debate revelou que há necessidade de se quebrar com esse paradigma e através de um discurso racional, desmistificar essa superioridade hierárquica do interesse público, principalmente quando envolve direitos fundamentais, através da aplicação da norma do art.º 132 da LPAC de forma racional.

Deve-se revalorizar a normativa em discussão, de modo a garantir maior eficácia ao mecanismo, tendo em vista que a actividade do Estado está a satisfação mínima da sociedade, através de seus mecanismos de garantia da prestatividade dos direitos fundamentais. o princípio da supremacia do interesse público apresenta nuances autoritários. Deve se ponderar sempre o interesse público com os interesses individuais dos particulares, para que se possa instar a Administração Pública a agir com prudência quando se trate da violação dos direitos e interesses individuais. Entretanto, discordamos com os administrativistas que entendem que sempre que estivermos diante de um direito fundamental o interesse público deve ceder, porquanto tal logica é impraticável e bastante onerosa para o Estado.

Relativamente ao pressuposto da alínea a), n. 1 do art.º 132 da LPAC, onde se estabelece que “*A execução do acto seja susceptível de causar prejuízo irreparável ou de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que com o recurso pretenda acautelar*”, embora se tenham evitado alguns problemas, achamos que é importante a manutenção desse requisito, na medida em que é típico de providências cautelares, que não tem necessariamente o fim de declarar o direito, mas tão somente de alterar o efeito ultimo da acções.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Mário. Manual de Processo Administrativo, 2ª edição, Almedina.
- AMARAL, Freitas, citado, in Feijó, Carlos & Pulson, Lazarino, in A justiça Administrativa Angolana, pág. 148, lições — revista e actualizada, 2011.
- AMARAL, Diogo Freitas. Curso de Direito Administrativo, Vol II, 2ª Ed, Almedina, Lisboa, Portugal.
- AMARAL, Diogo Freitas. Curso de Direito Administrativo, Vol I, 4ª edição, Almedina, Lisboa, Portugal.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de, A Justiça Administrativa, 4.ª edição, Ed. Almedina, Coimbra.
- AROSO de Almeida, in o Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos, Almedina, 4º Edição.
- CAETANO, Marcelo. (1970). *Manual de Direito Administrativo*, vol. I. Coimbra Editora.
- CAUPERS, JOÃO, *A Introdução Ao Direito Administrativo*, 11ª edição, vol II. Coimbra Editora.
- CAETANO, Marcelo. *Manual de Direito Administrativo*, vol. II. Coimbra Editora.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional, 6a. Ed. Coimbra: Livraria Almedina. 1993
- CISTAC. Gilles., *O Direito Administrativo Em Moçambique*, Universidade Eduardo Mondlane, 2009.
- FEIJÓ, Carlos, O procedimento Administrativo e Contencioso Administrativo (texto), Lisboa, Prisma, 1999.
- FONSECA, Isabel Celeste M, e AFONSO, Osvaldo da GAMA, Direito Processual Administrativo Angolano: Noções Fundamentais, Coimbra, Almedina, 2013.
- GIL, Carlos António, *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*, 65ª ed, Atlas Editora S.A, São Paulo, 2008.
- GERALDES, António Santos Abrantes, Temas da reforma do processo civil, III Volume, 3.ª edição revista e actualizada, 5. Procedimento cautelar comum, Almedina, 2004

- MAÇAS, Maria Fernanda dos Santos, A suspensão Judicial da Eficácia Dos Actos Administrativos E A Garantia Constitucional Da Tutela Judicial Efectiva, ed. Coimbra, Coimbra.
- Macie, Albano. Liccoes de Direito Administrativo Mocambicano, Volume III, Maputo, 2015.
- MARCELLO CAETANO. Estudos de história da Administração Pública Portuguesa, Coimbra Ed.
- Marcello Caetano, Manual de Direito Administrativo, Vol. II, Ed. Almedina, 1980.
- Matos, M. R. (2008). *Direito Administrativo Geral*. D.Quixote.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MESQUITA, Eduardo Melo de. As tutelas cautelar e antecipada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Direito administrativo. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1993.
- ROUSSET M., Droit administratif, Vol. I, Grenoble, PUG, 1994, p. 151; WEIL P., O Direito Administrativo.
- SOUSA, António Francisco. Direito Administrativo, Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Porto, Portugal.
- SOUSA, António Francisco, Direito Administrativo, ed.Prefácio, Lisboa, 2009, p.626. **Retirado do site: <https://escola.mmo.co.mz>**
- SIMAS, Henrique de Carvalho Manual Elementar de Direito Administrativo, Livraria Bastos S.A Rio de Janeiro 1974.

Legislação

Constituição

Constituição da República de Moçambique (2004), publicado no BR, I série, n.º 51, quarta-feira, 22 de dezembro, actualizada pela Lei n.º 1/2018, de 12 de junho, I Série–Número 115- Lei de Revisão pontual da Constituição da República de Moçambique.

Leis

- Código de Processo Civil, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 44.129, de 28 de dezembro de 1961, com as recentes alterações introduzidas pelos Decreto-Lei n.º 1/2005, de 27 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 1/2009, de 24 de abril- CPC
- Moçambique: Lei n.º 24/2007 de 20 de agosto-LOJA
- Moçambique: Lei n.º 7/2014 de 28 de fevereiro, e publicado no BR n.º 18, I Série–LPAC
- Moçambique: Lei n.º 14/2011, DE 10 de Agosto, e publicado no BR n.º 32, I Série–LPA
- Moçambique: Decreto no. 30/2001 de 15 de outubro, e publicado no BR n.41, I Série

Consultas na Internet

- <https://www.cga.com,mz/artigos/> os requisitos da suspensão de eficácia, acesso em 22 de Julho de 2023
- <https://www.escola.mmo.co.mz> noção da suspensão de eficácia, acesso em 28 de Julho de 2023
- <https://www.tfdft.jus.br> principio da proporcionalidade, acesso em 18 de Agosto de 2023