



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MOÇAMBIQUE
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICA
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

**O ESVAZIAMENTO DO PODER/DEVER DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA
FISCALIZAÇÃO DA LEGALIDADE DAS ACÇÕES CONTENCIOSAS DE
RESPONSABILIDADE CIVIL NA JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA, UMA
ANÁLISE DA LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A DO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Autor: Cláudio Ângelo Francisco de Almeida

Quelimane, Dezembro de 2023



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MOÇAMBIQUE
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICA
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

Autor: Cláudio Ângelo Francisco de Almeida

TEMA:

O ESVAZIAMENTO DO PODER/DEVER DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA FISCALIZAÇÃO DA LEGALIDADE DAS ACÇÕES CONTENCIOSAS DE RESPONSABILIDADE CIVIL NA JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA, UMA ANÁLISE DA LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Dissertação a ser submetida a Universidade Católica de Moçambique – Faculdade de Ciências Sociais e Políticas (Quelimane), como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre, no curso de Mestrado em Direito Administrativo.

Supervisora: MCS Amélia Magaia

Quelimane, Dezembro de 2023

FOLHA DE AVALIAÇÃO

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MOÇAMBIQUE
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICA

CLÁUDIO ÂNGELO FRANCISCO DE ALMEIDA

O ESVAZIAMENTO DO PODER/DEVER DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA
FISCALIZAÇÃO DA LEGALIDADE DAS ACÇÕES CONTENCIOSAS DE
RESPONSABILIDADE CIVIL NA JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA, UMA
ANÁLISE DA LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A DO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

----- de ----- de -----

RESULTADO

MEMBROS DO JÚRI

Presidente: -----

Supervisor: -----

Examinador 1: -----

Examinador 2: -----

Estudante: -----

Dedicatória

Dedico este trabalho aos meus familiares e amigos, por terem sido eles o suporte para que pudesse alcançar esta derradeira fase do curso, porquanto, várias foram as adversidades pelas quais passei e pude sempre contar com seu prestimoso apoio.

Agradecimentos

Em primeiro lugar, sou grato a Deus, todo-poderoso, pelo dom da vida e por permitir que eu tenha trilhado este caminho em busca de conhecimentos académicos.

A minha família, reiterados agradecimentos, pelo apoio e encorajamento.

De igual modo expresso a minha gratidão, a esta Faculdade que me acolheu de braços abertos, não só na qualidade de estudante, mas também de docente; as lideranças da Universidade, em particular desta faculdade e muito especialmente do departamento do curso de direito.

Malgrado de mim seria, excursar-me de tecer e com a devida vénia o corpo docente que esteve na dianteira desta formação, bastante enriquecida e enriquecedora, os meus sinceros agradecimentos, que se fazem extensivos a aqui, minha supervisora.

Aos meus colegas, pelo seu apoio para ultrapassar os obstáculos encontrados durante esta longa jornada académica e entrevistados pela sua disponibilidade.

Por fim, gostaria de agradecer à todos aqueles que, directa ou indirectamente, contribuíram positivamente para que este trabalho fosse realizado.

A todos eles, o meu muito obrigado.

Resumo

A presente pesquisa tem como tema “*O Esvaziamento do Poder/Dever do Ministério Público na Fiscalização da Legalidade das Acções Contenciosas de Responsabilidade Civil na Jurisdição Administrativa, uma Análise da Lei Orgânica do Ministério Público e a do Contencioso Administrativo*”. Assim, com esta temática pretende-se desenvolver uma abordagem com vista a Compreender que mecanismos legais se podem adoptar para garantir a fiscalização da função jurisdicional nas acções contenciosas, que correm termos na jurisdição administrativa, quando o Ministério Público intervenha como parte no processo, em representação do Estado? Para o alcance dos objectivos usou-se como metodologia a pesquisa qualitativa quanto a abordagem, de base quanto a natureza. Para colecta de dados recorreu-se ao estudo de caso quanto aos procedimentos, entrevista semi-estruturada e pesquisa bibliográfica. De acordo com os objectivos definidos, apurou-se por um lado que, existem várias abordagens a respeito da temática, que visam dar respostas e/ou soluções, quer a nível de direito comparado, bem como no domínio doméstico, importando referenciar que o nó de estrangulamento reside no facto de que nos termos da Constituição da República de Moçambique, incumbe ao Ministério Público, duas competências que nalguns casos mostram-se antagónicas, quais sejam, Ministério Público representante forense do Estado e Ministério Público, garante da legalidade, estas funções são por vezes beligerantes, dado que são geradoras de improbidade processual ou se preferirmos conflito de interesse, cujo tratamento não encontra consenso nas leis. Por outro lado, podemos concluir em síntese que, considerando que o Ministério Público, goza de autonomia funcional, por conseguinte não estando vinculado ao poder executivo, numa perspectiva de subordinação administrativa/hierárquica, não faz sentido que o este, seja representante/ advogado do Estado; deveria este, apartar-se dessa função e dedicar-se com primazia a fiscalização da legalidade; em face dessa conclusão, mostra-se necessário a adopção de várias medidas, de entre elas, propusemos que se leve a cabo uma reforma constitucional, visando retirar do Ministério Público, a função de representação forense do Estado, e que este passe a ter intervenção acessória nas acções contenciosas de responsabilidade civil, em que o Estado seja parte, tal como ocorre com os órgãos descentralizados.

Palavras-chaves: Ministério Público, Representante do Estado, Legalidade, Conflito de Interesse.

Abstract

The theme of this research is “The Emptying of the Power/Duty of the Public Prosecutor's Office in Supervising the Legality of Liability Actions in the Administrative Jurisdiction, an Analysis of the Organic Law of the Public Prosecutor's Office and that of Administrative Litigation”. Thus, with this theme we intend to develop an approach with a view to understanding which legal mechanisms can be adopted to guarantee the supervision of the jurisdictional function in contentious actions, which are processed in the administrative jurisdiction, when the Public Prosecutor's Office intervenes as a party to the process, on behalf of the State? To achieve the objectives, qualitative research was used as a methodology in terms of approach, basic in terms of nature. To collect data, we used a case study regarding procedures, semi-structured interviews and bibliographical research.

In accordance with the defined objectives, it was found on the one hand that there are several approaches to the subject, which aim to provide answers and/or solutions, both at the level of comparative law, as well as in the domestic domain, it is important to note that the node of strangulation lies in the fact that under the terms of the Constitution of the Republic of Mozambique, the Public Ministry is responsible for two powers that in some cases are antagonistic, namely, the Public Ministry, forensic representative of the State and the Public Ministry, guarantor of legality, these functions Sometimes they are belligerent, given that they generate procedural improbity or, if we prefer, conflict of interest, whose treatment does not find consensus in the laws. On the other hand, we were able to conclude in summary that, considering that the Public Prosecutor's Office enjoys functional autonomy, therefore not being linked to the executive branch, from a perspective of administrative/hierarchical subordination, it does not make sense for it to be a representative/lawyer of the State; this should depart from this function and dedicate itself primarily to monitoring legality; In view of this conclusion, it is necessary to adopt several measures, among them, we proposed that a constitutional reform be carried out, aiming to remove the role of forensic representation of the State from the Public Prosecutor's Office, and that the latter will have ancillary intervention in contentious actions of civil liability, in which the State is a party, as occurs with decentralized bodies.

Keywords: Public Ministry, State Representative, Legality, Conflict of Interest.

Índice

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I: METODOLOGIA DE PESQUISA	11
1.1. Tipo de pesquisa	11
1.2. Métodos de Procedimento.....	11
1.3. Técnicas e instrumentos de colecta de dados.....	12
1.4. Universo e Amostra	13
1.4.1. Universo.....	13
1.4.2. Amostra.....	13
1.5. Técnicas de análise e interpretação de dados.....	13
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	15
2.1 O Ministério Público.....	15
2.1.1 Breve historial do Ministério Público	15
2.1.2 A Natureza Jurídica do Ministério Público.....	17
2.1.3 Funções e Atribuições do Ministério Público.....	20
2.2 A Função do MP no Direito Comparado	22
2.2.1 Funções do Ministério Público Espanhol	22
2.2.2 Função do Ministério Público Brasileiro	25
2.2.3. Funções do Ministério Público Francês.....	27
2.2.4. Função do Ministério Público na Venezuela	29
2.4. A Jurisdição Administrativa	32
2.5 Os Principais modelos históricos da justiça administrativa.....	32
2.5.1 Os Modelos Organizativos.....	34
2.5.2. Os Modelos Processuais.	37
2.6. A Pré-história do Direito Processual Administrativo Contencioso (...-1831)	40
2.7 Órgãos da Jurisdição Administrativa	42
2.8 Representação do MP nos Tribunais em Moçambique.....	43
2.9. Intervenção do Ministério Público Nas Acções Contenciosas	43
2.8.1. Intervenção do MP, enquanto fiscalizador da Legalidade	44

2.8.2. Intervenção do MP, enquanto Parte Processual.....	44
CAPÍTULO III: APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	46
3.1 Apresentação dos resultados.....	46
3.2 Discussão dos resultados.....	50
CONCLUSÃO E SUGESTÕES.....	55
Conclusão.....	55
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	61

INTRODUÇÃO

A presente dissertação, subordinada ao tema: *O Esvaziamento do Poder/Dever do Ministério Público na Fiscalização da Legalidade as Acções Contenciosas de Responsabilidade Civil da Jurisdição Administrativa, uma análise da Lei Orgânica do Ministério Público e a do Contencioso Administrativo*, reserva-se a uma pesquisa, cuja delimitação, temática encontra cobertura no campo do direito público, substantivo – Direito Administrativo e adjectivo – Direito Processual Administrativo Contencioso, a discussão do tema em alusão, cingiu-se num horizonte temporal de 3 anos (2020-2021-2022).

A eleição do tema, prende-se por motivações académicas, mas também de índole profissional, porquanto, o autor é magistrado do Ministério Público, doravante designado por MP, e no seu dia-a-dia, lida directa e indirectamente, com o dilemas emergentes da dicotomia da função por vezes controversa do MP, que por vezes deve actuar em Tribunais na qualidade de representante do Estado e noutras vezes, na qualidade de fiscalizador da legalidade.

Tal dilema, tem gerado acesos debates, visto que em demandas dessa natureza, estando o MP em representação do Estado e por conseguinte, tornando-se parte no processo (demandado ou demandante) fica de todo absolvido o manto fiscalizador, que lhe é titulado pelo artigo 235 da Constituição da República de Moçambique, adiante designada por CRM; o que nos leva a formulação do seguinte problema: *Que mecanismos legais se podem adoptar para garantir a fiscalização da função jurisdicional nas acções contenciosas de responsabilidade civil, que correm termos na jurisdição administrativa, quando o MP intervenha como parte no processo, em representação do Estado?*

Nesta conformidade, cogitaram-se os seguintes hipóteses que nortearam a nossa pesquisa, visando a posterior, a sua validação ou invalidação:

Hipótese 1 – A falta de fiscalização da actividade jurisdicional, nas acções contenciosas de responsabilidade civil, nos casos em que o MP, figura como parte no processo em representação do Estado, pode ser suprida, mediante a desagregação da função representativa do MP ao Estado, assentando a sua função nos tribunais, na simples aferição da legalidade processual, passando essa função a ser exercida pelos representantes legais das entidades administrativa directamente vinculadas do imbróglio e/ou através de patrocínio por Advogados.

Hipótese 2 - A falta de fiscalização da actividade jurisdicional, nas acções contenciosas, nos casos em que o MP, figura como parte no processo em representação do Estado, pode ser suprida, pela transferência desta função de representar o Estado nos tribunais a outras entidades do Estado.

Consequente do tema, problema e hipótese aqui expedidas, a nossa pesquisa, ateve-se na indagação dos seguintes objectivos:

Geral

- Compreender que mecanismos legais se podem adoptar para garantir a fiscalização da função jurisdicional nas acções contenciosas de responsabilidade civil, que correm termos na jurisdição administrativa, quando o Ministério Público intervenha como parte no processo, em representação do Estado?

Específicos

- Analisar a função do MP, no direito comparado e o sistema jurídico do solo pátrio, em busca de possíveis soluções que se possam adequar e quiçá responder o problema aqui suscitado.
- Indagar até que medida, resultam ilegalidades ou prejuízos, decorrentes da actuação/decisões isolada dos tribunais administrativos, nas acções contenciosas de responsabilidade civil, nos casos em que o MP, figura como parte no processo em representação do Estado, obstando-se assim a sua função de garante da legalidade.

CAPÍTULO I: METODOLOGIA DE PESQUISA

No presente capítulo pretende-se ilustrar a metodologia de pesquisa usada para o alcance dos objectivos pretendidos no estudo.

1.1. Tipo de pesquisa

a) Quanto a natureza

Segundo SILVA e MENESES (2005)¹, “Pesquisa Básica: objectiva gerar conhecimentos novos úteis para o avanço da ciência sem aplicação prática prevista. Envolve verdades e interesses universais”.

Esta pesquisa trata-se de básica quanto a natureza porque os resultados não foram aplicados imediatamente após a sua finalização.

b) Quanto a abordagem

Para presente dissertação, foi adoptada a pesquisa qualitativa considera que existe uma relação entre o mundo e o sujeito além daquela traduzida em números.

Segundo ALVES e GEWANDSNAJDER², essa modalidade de pesquisa é descritiva, e o pesquisador tende a analisar seus dados indutivamente.

Para essa abordagem de pesquisa, há subjectividades e nuances que não são quantificáveis por si só

1.2. Métodos de Procedimento

a) Estudo de caso

GONÇALVES³, elucida que, Estudo de Caso é uma investigação que se assume como particularista, isto é, que se debruça deliberadamente sobre uma situação específica que se supõe

¹ Silva, E. L. da & Menezes, E. M. (2001). *Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação*. 3ª Edição. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis

² ALVES MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. *O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa*. São Paulo: Pioneira, 1998.

ser única ou especial, pelo menos em certos aspectos, procurando descobrir que há nela de mais essencial e característico e, desse modo, contribuir para a compreensão global de um certo fenómeno de interesse.

Se recorreu ao estudo de caso dada peculiaridade do problema suscitado, suas nuances e implicações concretas, face as consagrações constitucionais que norteiam a actuação do Ministério Público, nos processos em que seja parte em representação do Estado.

1.3. Técnicas e instrumentos de colecta de dados

As técnicas de colecta dados que foram usadas nesta pesquisa são a entrevista semi-estruturada e pesquisa bibliográfica.

- a) **Entrevista semi-estruturada:** segundo GIL (1999)⁴, entrevista é uma técnica de pesquisa que visa obter informações de interesse a uma investigação, onde o pesquisador formula perguntas orientadas, com um objectivo definido, frente a frente com o respondente e dentro de uma interacção social. Esta técnica permitirá colher informações juntos dos elementos seleccionados na amostra.

Foi aplicada uma entrevista semi-estruturada como forma de permitir maior interacção com entrevistado, visto que, foi elaborado um guião de entrevista a ser aplicado aos participantes seleccionados para o estudo.

- b) **Pesquisa Bibliográfica:** Segundo MORESI⁵ Pesquisa bibliográfica é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes electrónicas, isto é, material acessível ao público em geral. Fornece instrumental analítico para qualquer outro tipo de pesquisa, mas também pode esgotar-se em si mesma. O material publicado pode ser fonte primária ou secundária.

³ Gonçalves, Luís Alberto Segovia. *Métodos de Pesquisa*. 2 Edição. Porto Alegre: Universidade Aberta do Brasil, 2009

⁴ Gil, A. C. (1999). *Métodos e técnicas em pesquisa social*. São Paulo: Atlas.

⁵ Moresi, M. (2003). *Metodologia Científica*. São Paulo: Atlas.

Com a técnica de pesquisa bibliográfica pretendeu-se apresentar diferentes visões de vários autores, suas respectivas teorias como forma de aprofundar a temática proposta.

1.4. Universo e Amostra

1.4.1. Universo

De acordo com RICHARDSON⁶, *Universo* ou *População* é o “conjunto de elementos que possuem determinadas características”. Usualmente, fala-se de população ao se referir a todos os habitantes de um determinado lugar.

Entretanto, o universo abrangido pelo estudo em efectivação constitui o número total de juristas que exercício do seu ofício, participam activamente nas querelas jurisdicionais em matéria de contencioso administrativo, um pouco pelo país.

1.4.2. Amostra

Segundo GONÇALVES⁷, torna-se claro que a representatividade da amostra dependerá do seu tamanho e da forma como é coletada visando obter uma amostra significativa, e que de fato represente toda a população.

Através do processo de amostragem, o pesquisador busca generalizar (conclusões) de sua amostra para a população toda, da qual essa amostra foi extraída.

Portanto, amostra seleccionada para o presente foi de 10 participantes, destes 4 são magistrados do Ministério Público afectos a secções especializadas (secção administrativa), 2 advogados e 4 juízes de tribunais administrativos.

1.5. Técnicas de análise e interpretação de dados

⁶ Richardson, R. J. (1999). *Pesquisa Social: Métodos e Técnicas*. São Paulo, Brasil: Editora Atlas.

⁷ Obra citada

Foram aplicados guiões de entrevista ao grupo alvo, de acordo com a área e posição processual, escolhidos para realização do estudo com um conjunto de questões como forma de responder o problema levantado.

O processo de análise de dados envolveu análise do discurso dos entrevistados e codificação de modo a evitar a identificar seus nomes como forma de preservar a sua identidade.

De acordo com o guião de entrevista aplicado em função da amostra, as respostas serão apresentadas de forma descritiva e analisadas indutivamente para permitir obter ilações generalizadas.

Em seguida para uma análise mais profunda foi aplicada a técnica de triangulação de dados onde envolveu uma apresentação das respostas fornecidas pelos entrevistados, uma análise sobre as teorias em volta do tema em abordagem e posteriormente uma visão crítica da proponente.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

Neste capítulo, temos basicamente o conjunto de construções quer do domínio legal, bem como doutrinário, que dão suporte ao estudo, considerando particularmente os debates havidos e actualmente suscitados sobre a participação do Ministério Público na sindicância jurisdicional nos tribunais administrativos, em matéria de contencioso administrativo.

2.1 O Ministério Público

2.1.1 Breve historial do Ministério Público

Segundo Portal electrónico da PGR – Moçambique⁸, a Procuradoria-Geral da República (PGR) é o órgão superior do Ministério Público (MP), que no exercício das suas competências deve zelar pelo controlo e observância da legalidade e, pela fiscalização do cumprimento das leis e de outros diplomas legais pelos órgãos centrais e locais do Estado, pelas pessoas colectivas de direito público e privado, pelos funcionários e agentes do Estado e pelos cidadãos.

Em 1985, tendo em vista uma administração da justiça mais eficaz, a Procuradoria da República e o Ministério da Justiça iniciaram um processo de estudo dos mecanismos tendentes à materialização dos princípios consagrados na Constituição da República. Tal trabalho culminou com a elaboração da proposta de um *Projecto de Lei sobre a institucionalização da Procuradoria da República*, que foi aprovado no decurso da III Sessão Ordinária da Assembleia Popular em 19 de Setembro de 1989, neste caso a Lei n.º 6/89, de 19 de Setembro.

A **Lei n.º 6/89, de 19 de Setembro** extinguiu a Procuradoria da República, criou e institucionalizou a Procuradoria-Geral da República (PGR), como órgão superior do Ministério Público. A mesma Lei definiu a PGR, a sua natureza, seu posicionamento no Sistema de Administração da Justiça (SAJ), sua composição orgânica e o modo de funcionamento.

Foi através desta Lei que se estabeleceu que a PGR goza de autonomia em relação aos outros órgãos do Estado.

Com o decorrer do tempo, o Ministério Público conheceu uma evolução no que diz respeito ao desenvolvimento institucional, cobertura territorial, capital humano, tramitação processual,

⁸ WWW.PGR.GOV.MZ

natureza, posicionamento, orgânica e modo de funcionamento facto que foi possível, mormente, através da aprovação de sucessivos dispositivos legais, designadamente, a Constituição da República de Moçambique (CRM) de 1990, que definiu que o Ministério Público constitui uma magistratura hierarquicamente organizada, subordinada ao Procurador-Geral da República e, consequentes dispositivos, nomeadamente:

- **Lei n.º 22/2007 de 01 de Agosto**

Esta Lei introduziu valiosas alterações nomeadamente, a criação do Estatuto dos Magistrados do Ministério Público e ainda, do Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público, órgão de gestão e acção disciplinar, dos magistrados, oficiais de justiça e assistentes de oficiais de justiça do Ministério Público.

- **Lei n.º 8/2009, de 11 de Março**

Altera a lei 22/200, de 11 de Agosto e, cria a categoria de Sub-Procurador –Geral- Adjunto, na carreira da magistratura do Ministério Público. Estes, por sua vez, representam o Ministério Público junto dos Tribunais Superiores de Recurso;

- **Lei n.º 14/2012, de 8 de Fevereiro**

Introduz alterações à lei 22/2007, de 1 de Agosto nos artigos que referenciam as competências do Ministério Público, os órgãos e agentes do Ministério Público, acrescentando a Sub-Procuradoria-Geral e o Gabinete Central de Combate à Corrupção; os artigos que referenciam a definição, competências e composição do Consultivo da PGR e do Conselho Coordenador do Ministério Público.

- **Lei n.º 4/2017 de 18 de Janeiro**

A presente clarifica as competências do Ministério Público, conferindo maior eficácia na sua intervenção, bem como, define o Gabinete Central de Combate à Corrupção como órgão especializado confere na prevenção e no combate aos crimes de corrupção, peculato e concussão, de âmbito nacional, compreendendo os gabinetes provinciais de combate à corrupção.

- **Lei nº 1/2022 de 12 de Janeiro**

A presente lei esta em vigor, introduz alterações a Lei nº 4/2017, de 18 de Janeiro a mesma reforça a orgânica do MP e cria novos órgãos, designadamente (i) Gabinete Central de Combate à Criminalidade Organizada e Transnacional, órgão de nível central responsável em exercer acção penal contra crimes relacionados com o terrorismo, branqueamento de capitais, raptos, tráficos de pessoas e órgãos humanos, imigração ilegal e tráfico internacional de drogas e armas, bem assim contra os crimes relacionados com a segurança do Estado e (ii) o Gabinete Central de Recuperação de Activos, com representações ao nível provincial, com a missão de identificação, rastreamento, apreensão e recuperação de activos, instrumentos, produtos e vantagens de qualquer natureza relacionadas com a prática de actividade ilícita ou criminosa dentro ou fora do país.

2.1.2 A Natureza Jurídica do Ministério Público

Fora a percepção doutrinária que é de suma importância, mostra-se antes de mais embarcar numa superficial análise sobre os ditames ínsitos na CRM, relativamente ao assunto aqui em destaque, para tal, devemos imprescindivelmente analisar as formulações contidas nos artigos 233 e 234 da CRM, que resumidamente consagram que, o MP sendo uma magistratura, é um órgão cuja institucionalização assenta em três princípios basilares: autonomia, da hierarquia e da responsabilidade, conforme o transcrito abaixo:

Artigo 233 – Definição

- 1. O Ministério Público constitui uma magistratura hierarquicamente organizada, subordinada ao Procurador-Geral da República.*
- 2. No exercício das suas funções, os magistrados e agentes do Ministério Público estão sujeitos aos critérios de legalidade, objectividade, isenção e exclusiva sujeição às directivas e ordens previstas na lei.*
- 3. O Ministério Público goza de estatuto próprio e de autonomia, nos termos da Lei.*

Artigo 234 – Natureza

O Ministério Público compreende a respectiva magistratura, a procuradoria-Geral da República e os órgãos subordinados.

Na perspectiva doutrinária, para melhor compreender a natureza do MP, devemos abordar aqui as três funções nas quais o Estado exerce sua soberania, o *Poder Legislativo*, o *Poder Executivo* e o *Poder Judiciário*, especificando a actuação, o papel e os limites de cada um deles dentro do Estado, na sua relação com o MP.

O MP, sendo **participante da divisão funcional do Estado**, é também elemento indispensável no *sistema de freios e contrapesos* na contenção do poder estatal, como os são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

O posicionamento constitucional do MP sempre provocou impasses na doutrina, principalmente devido à transformação e à evolução que a instituição sofreu ao longo dos anos, restando perplexidade ao defini-lo como órgão vinculado a algum *poder*, seja ao Legislativo, seja ao Executivo, seja ao Judiciário.

O Ministério Público consagra-se **plenamente independente**, desvinculado de qualquer *poder*, seja do Legislativo, Executivo, ou do Judiciário, **sem a função *precípua* de julgar, de administrar e muito menos de legislar**.

A relação que o Ministério Público tem para com os outros poderes é eminentemente independente, complementando-as tão-somente naquilo que lhes foram conferidos: funcionar para que a *soberania do Estado* se exteriorize, a fim de cumprir seu papel pelo qual foi criado.

Independência essa, essencial e indispensável à sobrevivência da instituição, sobretudo à viabilidade e à eficácia de sua actuação, sendo que seu papel institucional restaria prejudicado se, de facto, a instituição ministerial fosse subjugada a qualquer outro órgão.

Diante das indagações *rectro*, ocorre a seguinte questão: será o MP, o quarto Poder?

O Ministério Público está inserido na Constituição da República de Moçambique no Título X, está separado dos demais Poderes do Estado, não possuindo, ainda, tal “*status*” pela Lei Fundamental, deixando de ser conceituado como poder.

A CRM não elevou o Ministério Público à categoria de ‘Poder’, mas dispôs que, no exercício de suas funções, é órgão obrigatoriamente independente.

Por consequência, tem, como os três poderes, funções independentes, sem a interferência de qualquer um deles e sem posicioná-lo em nenhum dos poderes públicos.

Muitos defendem a ideia que o Ministério Público é pertencente e vinculada ao Poder Executivo, por promover e dar eficácia às normas.

Outros, por vez, advogam ser o Ministério Público pertencente ao Poder Legislativo, ou até mesmo ao Poder Judiciário.

Ainda, poucos afirmam ser o “*Quarto - Poder*” da República, amparado pelas suas garantias, funções e prerrogativas constitucionais.

Sobre estas ilações, sem necessidade amplos considerando, é facto assente no nosso ordenamento que, o MP, não participa do processo de elaboração das leis, mas vela pela sua observância; não integra o acto jurisdicional, mas é essencial à sua prestação; não se subordina ao poder executivo, mas seus actos têm natureza administrativa, por outros dizeres, o Ministério Público, funciona como defensor da legalidade democrática sem, contudo, assumir qualquer forma de subordinação e de vínculo a qualquer dos poderes, seja executivo, seja legislativo, seja judiciário.

Ainda no mesmo diapasão, consagra-se que, o modelo normativo do Ministério Público, no entendimento do GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA⁹, assenta em três princípios: da **autonomia; da hierarquia; e da responsabilidade**, sendo que “*a responsabilidade e a hierarquia caracterizam o Ministério Público por contraposição aos juízes (irresponsabilidade e independência), enquanto, a inamovibilidade aproxima os estatutos do Ministério Público e dos juízes*”.

⁹ Canotilho, J.J. Gomes e VIEIRA, Moreira, *Fundamentos da Constituição*, Coimbra, 1991.

Para aqueles autores, “O Ministério Público é um dos órgãos constitucionais integrados na organização dos tribunais que mais dúvida oferece quanto à sua posição constitucional. Tendo em conta a sua evolução histórica (primeiro, representante do rei junto da autoridade judiciária, depois, órgão dos tribunais dependente do Governo, e, por último, magistrados independentes e autónomos) é seguro afirmar que o paradigma de Ministério Público acolhido pela Constituição é o de um órgão da justiça independente e autónomo, subtraído à dependência do poder executivo, e erguido à categoria de magistratura, com garantias próprias aproximadas das dos juízes.”

2.1.3 Funções e Atribuições do Ministério Público

De um modo geral, ao nível da CRM as funções do MP, estão dispostas no artigo 235, que dispõe que: “Ao Ministério Público compete representar ao Estado junto dos tribunais e defender os interesses que a lei determina, controlar a legalidade, os prazos das detenções, dirigir a instrução preparatória dos processos-crime, exercer a acção penal e assegurar a defesa jurídica dos menores, ausentes e incapazes.” o sublinhado é nosso.

Já a Lei n.º 1/2022, de 12 de Janeiro, Lei Orgânica do Ministério Público e o Estatuto dos Magistrados do Ministério Público, adiante designada por LOMP, estabelece no seu artigo 4, o leque de competências a que estão adstritas o MP, conforme o abaixo transcrito:

"Artigo 4 (Competências do Ministério Público)

Compete ao Ministério Público:

a) Representar o Estado junto dos Tribunais;

g) Zelar pela observância da legalidade e fiscalizar o cumprimento da Constituição da República, das leis e demais normas legais;

h) Participar nas audiências de discussão e julgamento, colaborando no esclarecimento da verdade e enquadramento legal dos factos, podendo, para o efeito, fazer directamente perguntas e promover a realização de diligências que visem a descoberta da verdade material;

O sublinhado é igualmente nosso.

Chegados aqui, mostra-se consentâneo, trazer a colações alguma nuances relativas a função do MP, trazidas por alguns doutrinários, para posteriormente, apresentarmos no de estrangulamento no problema que apresentamos.

Segundo, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA¹⁰ as funções do Ministério Público podem agrupar-se em quatro áreas:

- Representar o Estado, nomeadamente nos tribunais, nas causas em que ele seja parte, funcionando como uma espécie de Advogado do Estado;
- Exercer a acção penal;
- Defender a legalidade democrática, intervindo no contencioso administrativo e fiscal e na fiscalização da constitucionalidade;
- Defender os interesses de determinadas pessoas mais carenciadas de protecção, designadamente, os menores, os ausentes, os trabalhadores, etc.

Para SÉRVULO CORREIA¹¹ as funções do Ministério Público são de três ordens:

- Uma delas é a da acção pública. (...)
- Uma segunda função do Ministério Público é a da coadjuvação do Tribunal na realização do Direito.
- A terceira função consiste no patrocínio judiciário do Estado e de outras pessoas representadas por imperativo legal.

MESQUITA FURTADO¹², sistematiza os poderes conferidos ao Ministério Público da seguinte forma:

- Poderes de representação de outros sujeitos processuais,
- Poderes de iniciativa processual em nome próprio (acção popular)
- Poderes de intervenção em processos intentados por outros sujeitos processuais.

¹⁰ Obra citada

¹¹ CORREIA; José Sérvulo, *A Reforma do Contencioso Administrativo e as Funções do Ministério Público*, in *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*, 2001.

¹² FURTADO; Mesquita, *A intervenção do Ministério Público no Contencioso Administrativo*, in *Estudos em Memoria do Conselheiro Artur Maurício*, Coimbra Editora, Coimbra, 2014.

Conforme se depreende dos escritos acima, com particular atenção aos artigo 235 da CRM, as alíneas a) e h) da LOMP, o MP, desempenha um papel fulcral no exercício da sua actividade, que para o presente trabalho destacamos, a representação do Estado nos Tribunais e a defesa da legalidade, que em alguns casos, verificam-se simultaneamente, sobretudo nas acções que correm termos na jurisdição administrativa, deixando dúvidas sobre se o MP actuará como parte (demandado/demandante) ou como garante da legalidade? e esta situação torna-se candente, a par da disposição vertida no artigo 23 da Lei n. 7/2014, de 28 de Fevereiro, Lei dos Procedimentos atinentes ao Processo Administrativo Contencioso, doravante designada por LPPAC, qua mais adiante lhe reservaremos um debate, cuja interpretação contrario senso, exclui a actuação do MP nas duas vertentes em simultâneo.

2.2 A Função do MP no Direito Comparado

Com vista a termos uma visão holística sobre qual tem sido o papel reservado ao MP, em alguns quadrantes do mundo, no campo do direito comparado, iremos palmilhar alguns escritos da outorga de JOÃO DIAS E RODRIGO DE AZEVEDO¹³.

2.2.1 Funções do Ministério Público Espanhol

BREVE HISTORIAL

Em seu historial o MP Espanhol passou por um processo de metamorfose, onde se evidenciam e destacam-se os seguintes momentos:

Se procurarmos na história jurídica espanhola a função essencial do Ministério Público, isto é, o órgão ou instituição a que se confiou com manifesta estabilidade e permanência a defesa do interesse público perante os tribunais, temos de concluir que, na Península Ibérica, a figura actual do magistrado do Ministério Público tem a sua origem no direito romano.

Funcional e etimologicamente, o Ministério Fiscal (Ministério Público) moderno encontra as suas raízes remotas nos *advocatus fisci*, funcionários que surgiram na época imperial com a missão de defender, em nome do imperador, o interesse patrimonial nos procedimentos judiciais,

¹³ DIAS; João Paulo e de AZEVEDO; *O Papel do Ministério Público Estudo Comparado dos Países Latino-Americanos*, Edições Almedina, 2008.

quer fosse este interesse patrimonial o único em causa, quer surgisse como responsabilidade acessória das condenações penais.

Entre as instituições que se mantiveram na Península após a queda do Império Romano figuram os *advocatus fisci*¹, que entretanto mudaram de nome durante a monarquia visigoda, passando a ser denominados actores *rerum fiscalium*, procuradores ou defensores do património real.

A manutenção desta figura não é difícil de entender. No processo de unificação política e territorial que se desenvolve durante a Idade Média, o direito irá desempenhar um papel de particular relevância como instrumento de consolidação do poder real no seu percurso em direcção à forma política de Estado absoluto.

A progressiva expansão do interesse público como modo de intervenção do poder na realidade social irá implicar, neste processo, a necessidade de que a autoridade política não abandone à iniciativa particular a defesa da legalidade, sem renunciar à característica dualidade de partes no processo nem à imparcialidade do julgador.

A solução passa, então, pelo estabelecimento de um órgão público encarregado de apoiar ou de se opor às pretensões apresentadas perante os órgãos jurisdicionais, em vez ou para além das diligências que as partes desenvolvam nesse sentido.

É em resposta a esta abordagem que o Ministério Público nasce e evolui; uma instituição que, reconstruída na época medieval com base no *advocatus fisci* romano, assume de início a representação do rei nos litígios e progressivamente vai ampliando as suas funções no sentido da defesa dos diversos conteúdos que gradualmente se vão incorporando ao interesse público.

DAS FUNÇÕES:

No ordenamento jurídico Espanhol, as áreas de intervenção do Ministério Público estão estabelecidas no Estatuto Orgânico (art. 3.º).

O regime de intervenção do Procurador em cada área, matéria ou ordem jurisdicional está regulamentado nas respectivas leis de procedimento. Todo o estatuto funcional do Ministério Público em Espanha tem como fio condutor a defesa do interesse público e social tutelado pela lei perante os tribunais (art. 124.º da Constituição).

Com base nisto, o art. 3.º do EOMP enumera em dezasseis pontos as funções que o Ministério Público deve desempenhar e que, basicamente, podem ser reconduzidas a três grandes grupos de obrigações:

- a) Controlo da legalidade e do correcto funcionamento do sistema jurisdicional;
- b) Exercício de acções no processo como parte postulante;
- c) Protecção de interesses desfavorecidos no processo e colaboração jurisdicional como *amicus curiae*.

No primeiro grupo de obrigações figuram especificamente as seguintes (art. 3.º do EOMP): - Velar para que a função jurisdicional seja exercida eficazmente de acordo com as leis;

- Exercer as funções que a lei lhe atribua na defesa da independência dos tribunais;
- Velar pelo respeito das instituições constitucionais, dos direitos fundamentais e das liberdades públicas;
- Manter a integridade da jurisdição e a competência dos juízes e dos tribunais;
- Velar pelo cumprimento das resoluções judiciais que afectem o interesse público e social;
- Intervir em defesa da legalidade nos processos apreciados pelo Tribunal Constitucional.

No que se refere às suas obrigações como parte para o exercício de acções especificamente encomendadas para a defesa processual do interesse público tutelado pela lei assinalam-se as seguintes:

- Exercer as acções penais e civis resultantes de delitos e infracções;
- Assumir a direcção da investigação nos processos penais de menores;
- Dirigir a investigação preliminar nos processos penais previstos na lei;
- Tomar parte na defesa da legalidade e do interesse público e social nos processos civis que a lei estabeleça; - Interpor recurso de amparo constitucional;

- Intervir nos procedimentos junto do Tribunal de Contas e nos processos laborais e contencioso-administrativos nos casos previstos na lei.

Perscrutado o regime jurídico espanhol no que tange a função do MP, uma dado que desperta a nossa atenção é que, em momento algum faz-se menção a função de representar o Estado nos Tribunais, não tendo sido uma omissão propositada, esse cenário diferencia-se com o ordenamento jurídico Moçambicano.

2.2.2 Função do Ministério Público Brasileiro

BREVE HISTORIAL:

No Brasil, o Ministério Público encontra suas raízes no Direito lusitano, vigente no país no período colonial. As Ordenações Manuelinas, de 1521, já mencionavam o Promotor de Justiça e suas obrigações perante as Casas de Suplicação e nos juízos das terras. O Promotor de Justiça actuava basicamente como um fiscal da lei e de sua execução.

Na época colonial, até 1609 apenas funcionava no Brasil a justiça de primeira instância, e nela ainda não existia órgão especializado do Ministério Público. Os processos criminais eram iniciados pela parte ofendida ou pelo próprio juiz, e o recurso era interposto para a Relação de Lisboa.

A figura do Promotor de Justiça surge no Brasil em 1609, quando é regulamentado o Tribunal de Relação na Bahia, sob a vigência das Ordenações Filipinas. Em 1751 foi criada a Relação da cidade do Rio de Janeiro, que viria a se transformar em Casa de Suplicação do Brasil em 1808, cabendo-lhe julgar os recursos da Relação da Bahia.

Neste novo tribunal, os cargos de Promotor de Justiça e de procurador dos feitos da coroa e da fazenda separaram-se e passaram a ser ocupados por dois titulares, dando o primeiro passo para a separação total das funções da Advocacia Geral da União (que irá defender o Estado e o fisco) e do Ministério Público. A Constituição imperial de 1824 limitou-se a atribuir aos membros do Ministério Público, através dos Procuradores da Coroa, a promoção do processo criminal, excepto nas hipóteses de crimes de autoria dos Ministros e Conselheiros de Estado.

DAS FUNÇÕES:

Para uma abordagem aprofundada sobre a função do MP em Brasil, é importante antes de mais perceber que De acordo com o art. 128.º da Constituição de 1988, a instituição do Ministério Público no Brasil abrange o Ministério Público da União, que compreende: a) o Ministério Público Federal; b) o Ministério Público do Trabalho; c) o Ministério Público Militar; d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; e o Ministério Público dos Estados. A organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União divergem do Ministério Público dos Estados.

a) O Ministério Público de União

Ao Ministério Público da União é assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira, sendo as carreiras dos membros dos diferentes ramos independentes entre si. São atribuições do Ministério Público da União: a defesa da ordem jurídica; a defesa do património nacional, do património público e social, do património cultural, do meio ambiente, dos direitos e interesses da colectividade, especialmente das comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente e do idoso; a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis; o controle externo da actividade policial. Para tanto, pode utilizar-se dos seguintes instrumentos:

- a) Promover acção directa de inconstitucionalidade e acção declaratória de constitucionalidade;
- b) Promover representação para intervenção federal nos Estados e Distrito Federal;
- c) Impetrar habeas corpus e mandado de segurança;
- d) Promover mandado de injunção;
- e) Promover inquérito civil e acção civil pública para proteger os direitos constitucionais, o património público e social, o meio ambiente, o património cultural e os interesses individuais indisponíveis, homogêneos e sociais, difusos e colectivos;
- f) Promover acção penal pública;
- g) Expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública;

h) Expedir notificações ou requisições (de informações, de documentos, de diligências de investigação, de instauração de inquérito policial à autoridade policial).

b) Ministério Público dos Estados

No plano funcional, o Ministério Público Estadual é integrado por membros, servidores e estagiários, sendo que, dentre os primeiros estão os Procuradores e Promotores de Justiça e os demais constituem os serviços auxiliares. A carreira dos membros do Ministério Público é composta por Promotores e Procuradores de Justiça, que actuam nas funções de execução, em actividades judiciais (perante o Poder Judiciário) e extrajudiciais, nas áreas criminal, cível e nas promotorias especializadas (cidadania, meio ambiente, defesa do património público, infância e juventude, consumidor, ordem urbanística, etc.).

2.2.3. Funções do Ministério Público Francês

BREVE HISTORIAL:

Na Idade Média, o rei tinha o costume de se fazer representar junto das jurisdições, como qualquer outro interveniente num pleito judicial, para defender os seus direitos ordinários. Essa missão era assegurada quer por advogados, quer por procuradores – les gens du roi – que paralelamente mantinham uma clientela privada.

Os procuradores do rei eram encarregados principalmente das finanças e do domínio real. O sistema judicial era do tipo acusatório, a justiça só intervinha a pedido das partes e dentro dos limites das suas demandas. Daí que, “sem acusador, ninguém podia ser punido.

No Antigo Regime, a partir do século XIV, os procuradores do rei passaram, portanto, da defesa dos direitos particulares do soberano para a defesa do interesse geral. Passaram a distinguir-se dos procuradores clássicos a partir do decreto de Filipe, o Belo, de 23 de Março de 1303, que lhes impôs a prestação do mesmo juramento dos magistrados e lhes interditou a possibilidade de terem outros clientes para além do rei.

Os procuradores, considerados como magistrados ao serviço exclusivo do rei, eram assistidos pelos advogados do rei, que podiam manter a sua clientela privada. As atribuições judiciais dos

advogados e dos procuradores do rei eram diferentes e a unidade do Ministério Público, tal como hoje a conhecemos, ainda não se tinha concretizado.

Considerava-se que os procuradores tinham a pluma e os advogados a palavra. “No fim do Antigo Regime é muito mais correcto dizer que o advogado do rei é o Ministério Público cível (processo oral) e o procurador do rei é o Ministério Público penal (processo escrito).

Por outro lado, os Procuradores do rei tinham um papel político considerável. O direito do período revolucionário suprimiu os procuradores do rei (gens du roi) para reconstruir o Ministério Público sobre um novo modelo.

Através de um decreto de 16- 24 de Agosto de 1790, os constituintes criaram duas funções no seio do Ministério Público: de um lado, os comissários do rei, nomeados pelo soberano e inamovíveis, tinham por função velar pela aplicação da lei e pela execução dos julgamentos, e do outro, os acusadores públicos, designados pelos representantes do povo, encarregados de sustentar a acusação perante o tribunal.

Por outro lado, o direito da época revolucionária tinha suprimido definitivamente o papel político que o Ministério Público desempenhava no Antigo Regime e, assim, fez da justiça uma “simples” função e já não um poder.

DAS FUNÇÕES:

No ordenamento jurídico francês, salvo actualização legislativa, O papel e as atribuições dos magistrados do Ministério Público estão definidos de uma forma geral no artigo 73.º da Lei n.º 12 de 1941, que estabelece o seguinte:

"Artigo 73.º - Lei n.º 12/1941 – O Ministério Público zela pelo cumprimento das leis, pela pronta e regular administração da justiça, pela defesa dos direitos do Estado, das pessoas singulares ou colectivas e das consideradas incapazes, requerendo, em casos de urgência, as providências cautelares que considere necessárias; Promove a repressão dos crimes e a aplicação das medidas de Vela pelo cumprimento das sentenças e de qualquer outra medida do tribunal, nos casos previstos na lei. Pode inclusivamente intervir de forma directa para fazer com que sejam seguidas e respeitadas as leis relativas à ordem pública e que são relevantes para os direitos do Estado, sempre que tal acção não seja atribuída pela lei a outros órgãos." O

destaque é nosso, para evidenciar que diferentemente do que ocorre na Espanha, corroborando com a realidade do ordenamento jurídico Moçambicano, assumimos que na França, o MP no campo da função junto de órgãos jurisdicionais, quiçá em matéria de contencioso administrativo, actua em representação do Estado.

2.2.4. Função do Ministério Público na Venezuela

BREVE HISTORIAL:

Na Venezuela, os antecedentes do Ministério Público remontam a 1847, ano em que foi promulgada uma lei que autorizava o Poder Executivo a nomear magistrados nas circunscrições dos Tribunais Superiores. Estes magistrados tinham competências tanto em matéria penal como civil.

No entanto, o Ministério Público só veio a ser regulamentado aquando da entrada em vigor do Código de Processo Penal de 1897. A Constituição Nacional de 1901 foi a primeira a incluir o Ministério Público. Esta Constituição e as que se lhe seguiram até 1947, estabeleceram o exercício do Ministério Público como uma atribuição do Procurador-Geral da Nação, dos Procuradores-Gerais dos Estados e dos Magistrados do Ministério Público.

A Constituição de 1947 outorgou-lhe um carácter autónomo, separando-o da Procuradoria-Geral e, portanto, do Poder Executivo.

Posteriormente, com a Constituição de 1953, o Ministério Público perderia novamente a sua independência, mas acabaria por recuperá-la com a aprovação da Constituição de 1961, que lhe outorgou de novo o carácter autónomo, constituindo-se como instituição autónoma e independente dos restantes poderes públicos – incluindo o poder judicial –, a cargo do Fiscal-Geral da República e com a missão principal de velar pela exacta observância da Constituição e das leis da República.

Com a aprovação da Constituição da República Bolivariana da Venezuela (CRBV), em 15 de Dezembro de 1999 – publicada na Gaceta Oficial de 31 de Dezembro desse ano, e com uma alteração posterior publicada na Gaceta Oficial Extraordinária n.º 5456, de 24 de Março de 2000 –, foi introduzido no ordenamento jurídico venezuelano o Poder Cidadão (adaptação das ideias

do Libertador Simón Bolívar à realidade actual), de acordo com o que consta no Capítulo IV do Título V da Constituição.

Este novo poder é composto por duas instituições que já gozavam de carácter constitucional na Constituição de 1961 – o Ministério Público e a Contraloría-Geral da República – e pela novel Provedoria de Justiça (Defensoría del Pueblo).

Os titulares das três instituições que constituem o Poder Cidadão integram o Conselho Moral Republicano, que é presidido por um dos seus representantes. O Poder Cidadão é independente e os seus órgãos têm autonomia funcional, administrativa e financeira.

As suas principais funções estão orientadas para: prevenir, investigar e punir os actos que atentem contra a ética pública e a moral administrativa; velar pela boa gestão e pela legalidade no uso do património público; promover a educação como processo criador da cidadania, assim como a liberdade, a democracia, a responsabilidade social e o trabalho, etc. Para além de integrar o Poder Cidadão, o Ministério Público faz parte do sistema de justiça.

Neste sentido, a Constituição de 1999 introduz alterações às atribuições do Ministério Público, que se tinha vindo a constituir como defensor da legalidade. O artigo 218.º da Constituição Nacional de 1961 estabelecia que: “*O Ministério Público velará pela exacta observância da Constituição e das leis (...)*”.

Na actual Constituição, o Ministério Público passa a ser o acusador público por excelência, uma vez que lhe é conferida a titularidade do exercício da acção penal nos casos em que para a levar a cabo não seja necessária a iniciativa dos particulares.

Além disso, modificou-se a atribuição que a Constituição de 1961 conferia ao Ministério Público em matéria de direitos humanos, conforme o n.º 1 do artigo 220.º: “*Velar pelo respeito dos direitos e garantias constitucionais (...)*”, passando a ser atribuição expressa do Defensor ou Defensora do Povo, que deve velar pelo respeito efectivo e pela garantia dos direitos humanos consagrados na Constituição e nos tratados internacionais sobre direitos humanos ratificados pela República.

DAS FUNÇÕES:

Apesar da alteração ocorrida relativamente ao papel do Ministério Público face à revisão constitucional de 1999, só em 2001 é que se procedeu à redefinição interna da missão da instituição. A nova missão do Ministério Público está delimitada no quadro das competências duais que lhe são atribuídas pela Constituição da República Bolivariana da Venezuela, a saber:

Como integrante do Poder Cidadão: Art.º 274.º:

“Os órgãos que exercem o Poder Cidadão têm a seu cargo, em conformidade com esta Constituição e com a lei, prevenir, investigar e punir os actos que atentem contra a ética pública e a moral administrativa; velar pela boa gestão e pela legalidade no uso do património público, pelo cumprimento e pela aplicação do princípio da legalidade em todas as actividades administrativas do Estado e, de igual modo, promover a educação como processo criador da cidadania, assim como a liberdade, a democracia, a responsabilidade social e o trabalho.”

Enquanto Ministério Público: Art.º 285.º:

“São atribuições do Ministério Público:

- 1. Garantir, nos processos judiciais, o respeito pelos direitos e garantias constitucionais, assim como dos tratados, convénios e acordos internacionais subscritos pela República.*
- 2. Garantir a celeridade e o bom andamento da administração da justiça, que ninguém seja condenado sem a realização prévia de um julgamento e sem que se cumpra o processo equitativo.*
- 3. Ordenar e dirigir a investigação criminal relativa à perpetração dos factos puníveis para fazer constar o seu cometimento com todas as circunstâncias que possam influir na qualificação e na responsabilidade dos autores ou das autoras e dos demais participantes, assim como a guarda dos objectos activos e passivos relacionados com a perpetração.*
- 4. Exercer, em nome do Estado, a acção penal nos casos em que para a levar a cabo ou para a prosseguir não for necessária a iniciativa dos particulares, salvo as excepções estabelecidas na lei.*

5. Levar a cabo as acções a que houver lugar para tornar efectiva a responsabilidade civil, laboral, militar, criminal, administrativa ou disciplinar em que tiverem incorrido os funcionários ou funcionárias do sector público por motivo do exercício das suas funções. o sublinhado é nosso.

6. *As restantes que lhe forem atribuídas por esta Constituição e pela lei.*”

2.4. A Jurisdição Administrativa

Como se pode depreender, para a presente empreitada, mostra-se imprescindível trazer alguns traços relativos a jurisdição administrativa, concretamente do tribunal administrativo, pois, é lá onde em pleno exercício jurisdicional, em matéria de contencioso administrativo, é reportado o problema que nos propusemos estudar.

Para tal, nada melhor que conhecer parte da história que gravita em torno desta jurisdição especializada, alguns traços da sua evolução, face ao emblemático princípio da separação de poderes, considerando que durante muito tempo, a função do juiz administrativo foi desempenhado pela Administração Pública ou dentro dela.

2.5 Os Principais modelos históricos da justiça administrativa

A alternativa entre os modelos: objectivismo e subjectivismo

No contexto específico dos sistemas de administração executiva, confrontam-se dois modelos de justiça administrativa, um modelo objectivista e um modelo subjectivista.

Segundo VIEIRA DE ANDRADE¹⁴, a comparação baseia-se em dois critérios distintivos fundamentais: por um lado, a função do contencioso - visa-se, em primeira linha, a defesa da legalidade e do interesse público? ou a tutela de “direitos” (deposições jurídicas substantivas individualizadas) dos particulares? - e, por outro lado, no que respeita à impugnação de decisões administrativas, o objecto do processo - é um processo feito a actos, em que está em causa

¹⁴ DE ANDRADE; José Carlos Vieira, *A Justiça Administrativa Lições – 19ª Edição*, Editora Almedina, 2021.

verificar a legitimidade do exercício do poder administrativo? ou julga-se a alegada lesão das posições jurídicas subjectivas do administrado?

A opção por um ou por outro modelo revela-se em diversos aspectos do regime, tendo consequências práticas, por exemplo, ao nível da legitimidade da iniciativa processual, dos meios de acesso ao tribunal, bem como dos poderes dos juízes e dos efeitos das sentenças.

A querela entre os modelos aparece, contudo, por vezes, obscurecida por preconceituações “ideológicas” ou por desvirtuações “historicistas”, designadamente quando é colocada como opção necessária entre dois modelos alternativos “puros”. Torna-se, por isso, indispensável situar a questão numa perspectiva de evolução histórica, e colocá-la, no momento actual, como confronto entre dois modelos típicos, susceptíveis de harmonização e até de miscigenação.

Para apreciar os modelos de justiça administrativa é importante, desde logo, ter em conta a evolução verificada no modo como se concebe a vinculação da Administração à lei e ao Direito, como se entende a divisão dos poderes entre o Legislador, a Administração e o Juiz, como se encara a sujeição da Administração ao interesse público e a garantia da protecção dos direitos e interesses dos administrados.

Na colocação e resolução actual do problema da opção entre modelos devem, assim, considerar-se como dados ou pressupostos, que não estão em discussão, os seguintes:

- a) O entendimento de uma clara divisão de poderes e de funções entre a Administração e os Tribunais - o desenvolvimento de um controlo judicial da legalidade administrativa e a superação dos modelos “administrativistas” de organização do contencioso;
- b) O tipo e o grau de vinculação jurídica da actividade administrativa - a transformação do princípio da legalidade originário num princípio de juridicidade da administração (incluindo o princípio da precedência da lei ou da reserva global da função legislativa e o respeito pelos princípios constitucionais);
- c) O conceito de interesse público - a transformação de uma grandeza que começou por ser entendida como reserva extra-jurídica da Administração e agora é vista como a expressão

político-legislativa do interesse comunitário (englobando a consideração dos interesses privados relevantes), que constitui a finalidade que justifica e vincula a função administrativa;

d) As garantias dos administrados - a insuficiência das impugnações administrativas, bem como do recurso contencioso de anulação dos actos administrativos, no contexto de uma administração intervencionista, de prestação e de garantia, e tendo em conta a consagração constitucional de um direito fundamental dos cidadãos de acesso pleno e efectivo à justiça administrativa.

É em face deste estado actual das coisas que julgamos mais adequando autonomizar a questão do modelo organizativo, que hoje está no essencial decidida, da questão do modelo operativo ou processual, onde ainda se nota uma certa dubiedade e se justifica alguma harmonização.

De facto, a opção actual por um modelo processual de justiça administrativa há-de referir-se ao contexto resultante da evolução referida, visto que todos aceitam hoje:

a) Que o processo administrativo é, na sua essência, um processo jurisdicional e, por isso, um litígio entre partes- designadamente, ninguém sustenta que o processo seja a continuação do procedimento administrativo que gerou o acto, ou que o particular recorrente tenha aí uma mera posição de facto subordinada;

b) Que a Administração tem o dever de executar as sentenças dos tribunais - já não se aceita que a Administração tenha liberdade para cumprir ou não a sentença;

c) Que os modelos organizativos administrativistas estão ultrapassados - ninguém defende que o poder de decisão em matéria de contencioso administrativo deva caber em última instância a órgãos políticos, ainda que supremos, ou a órgãos administrativos, ainda que independentes, ou sequer a tribunais especiais, com menos garantias de independência face à Administração.

Por isso, a grande diferença que continua a existir entre os modelos é a do ponto de partida para a construção do sistema, isto é, a da função central da justiça administrativa, conforme se vise, primacialmente, a defesa da legalidade ou juridicidade administrativa, ou se pretenda, principalmente, assegurar a protecção dos direitos dos particulares.

5.1 Os Modelos Organizativos

Na história do contencioso administrativo distinguiram-se três modelos básicos de organização, se tomarmos como critério os sujeitos a quem foi sendo atribuída a competência para decidir: órgão da Administração activa, tribunais ou autoridades judiciárias.

a) *Modelo administrativista* ¹⁵ - chamado de “administrador-juiz, de “ autotutela” ou de “jurisdição reservada” ou “conservada” - em que a decisão final dos litígios administrativos compete aos órgãos superiores da Administração activa (“julgar a administração é ainda administrar”).

Foi o modelo liberal, típico dos primórdios do sistema de administração executiva, fortemente centralizado no governo e em que o “contencioso administrativo” era visto como instrumento de realização do interesse público, na época concebido como interesse do Estado (isto é, do conjunto da sociedade), estranho aos interesses individuais que compunham as relações sociais e regulado segundo normas especiais (burocráticas), diferentes das que regiam os relacionamentos privados.

O modelo baseava-se em concepções de separação dos poderes que postulavam o carácter livre da actividade executiva estadual, fosse por privilégio monárquico, fosse por vinculação do Executivo ao Parlamento (que representava o movimento social revolucionário), revelando também, em qualquer caso, uma desconfiança perante o poder judicial (decomposição nobiliárquica e de tendência conservadora).

b) *Modelo judicialista* ¹⁶ - em que a decisão das questões jurídicas administrativas cabe a tribunais integrados numa ordem judicial - de acordo com o princípio de que “julgar a administração é verdadeiramente julgar” -, quer se trate de tribunais comuns ou de tribunais especializados em razão da matéria. É o modelo actual, que parte do princípio de que toda a actividade administrativa, mesmo nos momentos discricionários, está subordinada ao Direito e

¹⁵ Marcelo Alexandrino Vicente Paulo, DIREITO ADMINISTRATIVO DESCOMPLICADO, 19ª edição revista e actualizada, são Paulo.

¹⁶ Obra citada

que atribui aos tribunais a competência para conhecer todos os litígios emergentes de relações jurídicas administrativas interpessoais.

c) *Modelo judicialista ou quase-judicialista*¹⁷ - em regra chamado de jurisdição delegada ou “transferida” em que a resolução dos litígios relativos à Administração, por não ser substancialmente estranha à função jurisdicional, cabe a autoridades “judiciárias”, que são órgãos administrativos independentes, alheios à orgânica dos tribunais, apesar da sua designação como “tribunais administrativos”.

Trata-se de órgãos com funções específicas de controlo e que actuam segundo um procedimento contraditório de tipo jurisdicional, embora frequentemente sem autoridade executiva. E, temporal e culturalmente, um modelo intermédio na transição dos modelos administrativistas para os modelos judicialistas.

A história do contencioso administrativo revela, porém, que há que ter em conta ainda dois tipos de modelos mistos:

a) O modelo administrativista mitigado, em que a decisão sobre as questões contenciosas cabe a órgãos superiores da Administração activa, mas implica um procedimento jurisdicionalizado com a intervenção consultiva obrigatória de um órgão administrativo independente, cujo parecer era, ou não, homologado por aqueles órgãos;

b) O modelo judicialista mitigado, quando as sentenças dos tribunais (especializados ou mesmo comuns), apesar da competência decisória destes, não têm força executiva ou têm uma força executiva fortemente limitada perante a Administração (em regra, por estarem sujeitas a publicação por esta, ou por dependerem da boa vontade administrativa para as executar).

A discussão doutrinária e a realidade normativa dos diversos países - em especial nos da família latino-germânica, que adoptaram o sistema de administração executiva - oscilaram entre estes modelos típicos de cada sistema administrativo.

Pode dizer-se, contudo, que os modelos administrativistas, puros ou mitigados, já não existem actualmente e que a generalidade dos países adoptou modelos organizativos judicialistas - mesmo em França, onde em função do prestígio fundador do *Council of State*, ainda subsiste

¹⁷¹⁷ Obra citada

(embora só ao nível supremo) um modelo de justiça delegada, este aproxima-se fortemente, na prática, do modelo judicialista de tribunais especializados.

Desde a segunda metade do século XX, em face das transformações acima referenciadas, tornou-se inquestionável a jurisdicionalização plena do contencioso administrativo, embora isso não signifique uma homogeneização dos sistemas, já que as tradições nacionais continuam a marcar as soluções estabelecidas.

2.5.2. Os Modelos Processuais¹⁸.

No continente europeu, embora com variantes, predominou um modelo tradicional, conhecido como “modelo francês”, que se desenvolveu em França a partir da Revolução de 1789, sobretudo através da jurisprudência do Conseil d’État, e que, em termos simplificados, apresenta as seguintes características típicas:

a) Exige-se, com base numa ideia radical de separação dos poderes, um contencioso especial para a actuação de direito público da Administração, subtraído à lógica própria dos tribunais judiciais e atribuído a “tribunais administrativos” - que não são, em regra, verdadeiros tribunais, mas órgãos administrativos independentes ou “quase-tribunais”, embora actuando segundo um processo jurisdicionalizado;

b) No âmbito do contencioso administrativo, prescreve-se a existência de um domínio nuclear, de contencioso administrativo comum (“por natureza” ou “por definição”), constituído pelo recurso de anulação de decisões administrativas, o *recours pour excès de pouvoir* - um recurso que, apesar da não judicialização, tende a ser de mera legalidade (impugnam-se os actos com base em “excesso de poder” ou “violação de lei”), sucessivo (pressupõe uma decisão administrativa prévia, real ou, em situações de omissão, ficcionada como acto “tácito” ou silente) e limitado (por um lado, porque não são plenos os poderes de cognição e de decisão do juiz, que só pode anular o acto; por outro lado, porque há dificuldades em obter a execução das sentenças contra a Administração).

A este contencioso “natural” a lei pode juntar, a título de complemento, segundo um princípio enumerativo, outros meios de acção em tribunal (“contencioso por atribuição”), designadamente

¹⁸ Luís Duarte Manso e Leandro Caldas Esteves; DIREITO DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Vol.II

em matéria de contratos administrativos e de responsabilidade civil, um contencioso dito de “plena jurisdição”, mas onde, apesar disso, há certos limites, como a sujeição ao princípio da decisão administrativa prévia e a impossibilidade de injunções directas à Administração;

c) Fixa-se um regime processual de natureza fundamentalmente objectivista, considerando-se o recurso de anulação como “um processo feito a um acto”, ou como “um conflito a propósito de um acto” (individual ou normativo), destinado em primeira linha a fiscalizar a legalidade do exercício autoritário de poderes administrativos, em que os recorrentes particulares desempenham a função de auxiliares da legalidade, porque (desde que) interessados no resultado.

No entanto, em face da evolução do direito administrativo e, em certo momento, por influência das concepções anglo-saxónicas, emergem novas intenções, associadas à ideia de uma “protecção judicial plena e efectiva” dos administrados, que propugnam por um modelo predominantemente subjectivista - que se pode designar por “modelo alemão”, porque foi instituído depois da II Guerra Mundial na Alemanha, onde tinha raízes históricas sobretudo no “modelo sul-alemão”, contraposto ao “modelo prussiano”, de cariz mais objectivista.

Procura-se, deste modo, a par de uma densificação substancial e procedimental da fiscalização judicial da actividade administrativa, designadamente no que respeita à limitação dos poderes discricionários:

a) A jurisdicionalização total (material, processual e orgânica) do contencioso administrativo, isto é, a instituição de uma verdadeira “justiça administrativa”, dentro da lógica própria comum a todos os tribunais, embora em regra com separação orgânica da jurisdição comum;

b) O desenvolvimento dos meios de acção de jurisdição plena (acções em que o juiz dispõe de poderes de decisão diversificados e efectivos, anulatórios, declarativos, condenatórios, cautelares), quando estejam em causa e na medida em que sejam lesados direitos (posições jurídicas subjectivas) dos cidadãos, a fim de se lhes garantir uma protecção judicial efectiva em todas as situações, independentemente da prática de actos administrativos - deixando de se reconhecer o princípio da enumeração e o recurso contencioso de anulação como o núcleo essencial do sistema;

c) Em geral, a acentuação dos aspectos subjectivistas no processo administrativo, enquanto processo de partes, por exemplo, no que respeita à legitimidade, aos poderes e deveres processuais das partes, ao uso dos meios cautelares, aos efeitos da sentença, aos limites do caso julgado, ou à execução das decisões judiciais.

A realidade mostra que, nos países da Europa continental, dotados de sistemas de administração executiva, os modelos mais recentes de justiça administrativa oscilam entre os que são mistos, com características objectivistas e subjectivistas, e os que apresentam características predominantemente subjectivistas, estando ultrapassados os modelos objectivistas puros.

A evolução da generalidade dos sistemas aponta claramente no sentido de uma subjectivização da justiça administrativa, tendo em conta a comprovada insuficiência dos modelos objectivistas clássicos para assegurar uma protecção judicial efectiva dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares, cuja importância se desenvolveu exponencialmente, acompanhando o alargamento da intervenção administrativa a todas as esferas da vida social.

Não pode ignorar-se, porém, que cada um dos modelos tem as suas vantagens e desvantagens, e que, se ninguém contesta que o modelo subjectivista fornece uma protecção mais intensa aos administrados que sejam titulares de direitos (de posições jurídicas subjectivas) perante a Administração, tem de se reconhecer igualmente que o modelo objectivista oferece garantias mais amplas de defesa da legalidade (e, por consequência, também dos interesses dos particulares, sobretudo quando se trate de interesses difusos ou largamente partilhados), especialmente em extensão, na medida em que tende a alargar a legitimidade para o acesso aos tribunais, seja contra actos individuais, seja contra normas, tanto na acção particular como, sobretudo, na acção colectiva, na acção pública e na acção popular.

De facto, não podemos esquecer, por um lado, que a finalidade da justiça administrativa há-de ser assegurar a juridicidade da actividade administrativa e que esta não se reduz à protecção jurídica dos direitos e interesses dos particulares que se dirigem aos tribunais, inclui também, senão principalmente, a garantia da prossecução do interesse público e de diversos interesses comunitários, bem como interesses individuais de outros particulares.

Além de que, sendo a actuação administrativa muitas vezes favorável aos particulares, há que acautelar o interesse público contra a concessão de vantagens ilegais ou ilegítimas, designadamente quando resultem de conluio entre os titulares dos órgãos e os interessados.

Por outro lado, tem de reconhecer-se que, mesmo do ponto de vista dos direitos e interesses dos privados, o modelo objectivista também apresenta alguns aspectos vantajosos, até porque a consideração da Administração como poder não é apenas fonte de potenciais privilégios, significa igualmente a existência de especiais deveres ou limitações, que resultam em favor dos administrados (como veremos, por exemplo, a propósito do ónus da prova ou do direito de recurso de decisões judiciais).

E nem sequer se pode afirmar, numa perspectiva ferroviária da história, que o objectivismo pertence ao passado e que o subjectivismo representa o futuro: a necessidade de asseverar os direitos individuais contra a Administração não pode fazer esquecer as realidades actuais da extensa difusão de utilidades e da intensa intercomunicação de solidariedades, que geram situações de grande complexidade de interesses, públicos e privados, e apontam para uma nova legalidade social, exigindo uma reacção efectiva contra normas lesivas do interesse público, bem como mecanismos institucionais, colectivos e comunitários para a sua realização.

Por isso mesmo, nos países do modelo alemão, sempre existiu e se notahoje, a vários propósitos, alguma pressão no sentido da acentuação das dimensões objectivistas do sistema. Nesses termos, talvez a opção mais adequada para o legislador seja uma construção normativa que combine, sem preconceitos, aspectos de ambos os modelos, aproveitando, na medida do possível, as vantagens de cada um.

2.6. A Pré-história do Direito Processual Administrativo Contencioso (...-1831)

Segundo Gilles Cistac¹⁹, não se pode conceber uma administração sem litígios, seja esse fruto de conflitos internos ou consequência de actividades susceptível de prejudicar os particulares. Mas pode-se conceber modos de conceber os litígios administrativos, não jurisdicionais por um lado, e particularmente sem a intervenção de qualquer jurisdição administrativa, ou seja, jurisdicionais,

¹⁹ CISTAC, Gilles; *Direito Processual Administrativo Contencioso Teoria e Prática*, 2010

mas na ausência de uma jurisdição privada e original do contencioso administrativo, por outro lado.

Essas premissas fundamentam a possibilidade da existência de resolução de contencioso administrativo *lato sensu* antes do próprio surgimento de tribunais especiais encarregados de dirimir litígios administrativos segundo o direito próprio distinto do direito privado.

Essas possibilidades teóricas existiram de facto, quer no âmbito da administração colonial, antes de 1832, quer no âmbito dos novos Estados.

a) A resolução dos litígios administrativos na administração de Moçambique antes de 1832.

Segundo CISTAC, Gilles²⁰ – Antes de 1675, a Coroa Portuguesa institui, na colónia de Moçambique, um sistema específico de governação a capitania – com a finalidade de administrar o monopólio real do ouro e do marfim, um contrato complexo celebrado entre a coroa e a capitania, determinante de obrigações de ambas partes, particularmente o ultimo deveria controlar os navio, os assentamentos, zelar pela feitoria real e pagar a contribuição anual,

Na prática, muitos problemas levantaram-se, as querelas entre as várias capitanias eram frequentes, além disso nasceram vários conflitos.

Assim, não existia, nessa altura nem de facto nem de *jure*, nenhum tribunal administrativo, para dirimir qualquer litígio de natureza administrativa e se existia, era a premissa de uma garantia contenciosa através do ouvidor, o direito aplicado não tinha nenhuma especialidade, era o direito privado.

b) O novo Direito Processual Administrativo Contencioso (2001-...)

Uma observação atenta do Direito Comparado demonstra que nos últimos vinte anos houve uma corrente convergente nos países com regime administrativo, em termos de reformas do direito Processual Administrativo Contencioso, são exemplos disso a França, Portugal, Espanha, Argentina, Alemanha, China, Finlândia, Madagáscar, Marrocos, Panamá, Peru, Tunísia, Turquia,

²⁰ *Obra citada*

Venezuela, África do Sul, entre outros países, realizaram profundas reformas das normas processuais administrativas contenciosas para responder as necessidades de evolução das formas de actuação da Administração Pública e dos próprios relacionamentos Administração/Administrado.

No caso de Moçambique, além do comando legal que impunha uma reforma legal nesta matéria (artigo 46 da Lei n. 5/92, de 6 de Maio), o direito colonial herdado não se adequava a nova realidade do país, a reforma Administrativa Ultramarina, apresentava dificuldades na sua aplicação, designadamente, quanto a necessária celeridade processual e a melhor protecção dos direitos subjectivos dos administrados.

Além disso, as profundas alterações às atribuições do Tribunal Administrativo, no contencioso administrativo, consagradas pela lei acima mencionada, nomeadamente, a introdução de figuras e institutos jurídicos até então inexistentes no quadro legal – meios processuais acessórios, implicava uma imperiosa necessidade de se reformular o direito adjectivo, o direito processual, de modo a que o direito substantivo fosse melhor servido; neste diapasão, uma reforma era necessária o que foi efectivamente realizado com a aprovação da Lei n. 9/2011, de 7 de Julho, sobre o Processo Contencioso administrativo.

2.7 Órgãos da Jurisdição Administrativa

O estudo dos órgãos da jurisdição administrativa, visa essencialmente escrutinar a organização dos tribunais administrativos, na perspectiva de compreender a sua estruturação para melhor apuramento do exercício de suas competências territorial, material e hierárquica – pressupostos processuais relativos ao tribunal.

Nesta conformidade, com referência as disposições conjugadas do artigo 227 e ss da CRM, e o artigo 3, da Lei n. 24/2013, de 1 de Novembro, alterada e republicada pela Lei n. 7/2015, de 6 de Outubro, evidencia-se cristalinamente que, compõem a jurisdição administrativa:

- O Tribunal Administrativo; que contempla o respectivo Plenário e 3 Secções, sendo a primeira a Secção do Contencioso Administrativo.
- Os tribunais administrativos provinciais e o Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo;

- Os tribunais fiscais;
- Os tribunais aduaneiros.

2.8 Representação do MP nos Tribunais em Moçambique

Numa análise holística, virada a percepção dos pressupostos processuais inerentes aos tribunais em sua vertente de disposição hierárquica, tem-se na mesma medida e sistematização, representativa do MP que nas Acções contenciosa que correm termos na Jurisdição administrativa, particularmente nos tribunais administrativos, representam o Estado ou fiscalizam a legalidade, conforme atrás mencionado; senão vejamos a sistematização ínsita no artigo 10 da LOMP:

1. Nos plenários do Tribunal Supremo, Tribunal Administrativo e Conselho Constitucional – o MP é representado pelo Procurador-Geral da República;
2. Nas Secções do Tribunal Supremo e do Tribunal Administrativo – o MP e representado por Procuradores-Gerais Adjuntos;
3. Nos Tribunais Superiores de Recurso – o PM faz-se representar por Sub-Procuradores-Gerais;
4. Nos tribunais de escalão inferior – o MP se faz representar por procuradores da República.

A representação acima referenciada, vê-se reforçada nos termos dos artigos 69 e 70, ambos da Lei n.º 7/2015, de 6 de Outubro, que altera e república a lei n.º 24/2013, de 01 de Novembro - Lei Orgânica da Jurisdição Administrativa, adiante designada por LOJA.

2.9. Intervenção do Ministério Público Nas Acções Contenciosas

Importa antes de mais, referenciar que as Acções, enquanto meio processual, constituem o corolário do princípio da tutela jurisdicional efectiva, prevista no artigo 4 da LPPAC, com a devida referenciação nos artigos 13 e 14 do mesmo diploma legal.

Os tribunais administrativo no leque das suas competências materiais sagradas na constituição, bem como na LOJA, estabelecem um rol de matérias que são do seu domínio cognitivo, cabendo-lhes assim conhecê-las e decidi-las quando presente ao seu ajuizamento.

Conforme se afigura no problema suscitado nesta dissertação, atento as competências constitucionais de que está imbuído o MP, verifica-se um colapso da função de garante da legalidade, nas acções contenciosas de responsabilidade civil, em que o Ministério público desempenha uma função com dignidade constitucional, que é a de representar o Estado nos tribunais, fazendo com que as decisões dos tribunais sejam prolatadas sem a presença do fiscalizador mor.

2.8.1. Intervenção do MP, enquanto fiscalizador da Legalidade

Como ficou assente no intróito deste trabalho, o MP, não sendo parte integrante de nenhum dos poderes do Estado (Órgãos de Soberania), coube-lhe o dever Constitucional de fiscalizar a actuação daqueles, e esta fiscalização acolhe cobertura legal no artigo 235 da CRM, artigo 4 da LOMP, e na pauta do processualíssimo jurisdicional administrativo, nos termos dos artigos 23,70 e 82 da LPPAC.

Com referencia as normas *rectro* citadas, cabe ao Ministério Público:

- a) Em sede de visto inicial – artigo 70 da LPPAC: *suscitar a regularização da petição inicial e, em geral todas as questões que afectem o prosseguimento do recurso, bem como emitir parecer sobre as que sejam suscitadas na resposta ou nas contestações.*
- b) Em sede de Visto final – artigo 82 da LPPAC:
 - *Deduzir excepções ou suscitar novas questões que obstem ao conhecimento do recurso;*
 - *Pronunciar-se sobre questões que não tenha suscitado;*
 - *Arguir fundamentos não invocados pelo recorrente no âmbito definido pelos factos aduzidos ao processo, independentemente da caducidade do direito de arguição;*
 - *Dar parecer sobre a decisão final a proferir.* os sublinhados são nossos.

2.8.2. Intervenção do MP, enquanto Parte Processual

Enquanto parte no processo, o MP, pode assumir a posição de demandado ou demandante, cfr. 44e 49, ambos da LPPAC, nessa condição, particularmente na Acções (meio processual sobre o qual assenta nossa indagação), o desiderato da sua legitimidade é reforçadas nos precisos termos em que se expede no artigo 116, igualmente da LPPAC.

Nesta conformidade, ocorrem duas incontornáveis ilações; por um lado, sem necessidade de mais amplos considerandos, dúvidas não subsistem, que nessa qualidade (demandante ou demandado) a sua actuação cinge-se somente na prática de actos processuais das partes (requerimentos e respostas), resultando daí, aquilo que chamamos o nó de estrangulamento, pois, a actuação do tribunal não é fiscalizada, ficando esvaziado o poder/dever que constitucionalmente, cabe ao próprio MP, que é fiscalizar a legalidade da actuação de um dos 3 poderes, no caso o Tribunal Administrativo.

Por outro lado, e numa perspectiva crítica, questionar-se-ia, estando o MP, em representação do Estado num processo em concreto, como poderia este pronunciar-se em sede de vista inicial e final, sendo que é parte no mesmo, não estaria a dar tratamento desigual as partes?

Do consórcio das normas retro, em nossa análise, mostra-se evidente que, ao admitirmos ainda que por mera hipótese académica, que em sede de uma acção contenciosa de responsabilidade civil do Estado, o MP pudesse assumir ambas funções (ser parte e fiscal da legalidade), levantar-se-ia indubitavelmente uma situação de desigualdade de armas com relação a outra parte; visando ter uma visão desapassionada da problemática em destaque, seguimos para o próximo capítulo, que nos trará mais ciência sobre a matéria.

CAPÍTULO III: APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

3.1 Apresentação dos resultados

No presente capítulo pretende-se apresentar os resultados colhidos junto dos entrevistados com vista a perceber a problemática levantada ao longo do estudo. Por questões éticas os entrevistados foram codificados com a letra "J", que significa Juízes, "P", que significa Procuradores e "A", que significa Advogados.

Entrevista dirigida aos juízes

- 1. Nos litígios (acções administrativas), em matéria de contencioso administrativo, em que o MP figure como parte em representação do Estado, qual tem sido a posição do Tribunal, relativamente a intervenção do MP, nas vestes de garante da legalidade?**

J1 – O MP, enquanto guardião da legalidade, tem sua intervenção regra geral, em sede de visto inicial, final, nas audiências de discussão e julgamento, bem como na fiscalização da conta, quando haja lugar, e sua intervenção visa ajudar o tribunal a tomar decisões consentâneas com a lei; nesta medida, quando este seja parte, por maioria de razão, passa a ter interesse directo na causa, encontra-se numa clara situação de conflito de interesse, e nesta conformidade, lhe é dado o tratamento de parte, não pratica actos de garante da legalidade.

J2 – Para estes casos, o MP, não fiscaliza a legalidade processual, ficando essa missão, exclusivamente para o tribunal, afinal, um dos critérios de decisão dos juízes é obediência a lei, e caso o MP desempenhe dupla função, ser parte e garante da legalidade, gera sem sobra de dúvidas debate sobre a sua suspeição ou impedimento, atento aos contornos consagrados no Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente ao contencioso administrativo.

J3 – O mesmo MP, não pode actuar com parte e como garante da legalidade, admitir isso geraria problemas de probidade processual, daí que intervém apenas como parte, praticando no processo os actos das partes, como sejam, requerimentos, respostas, etc.

J4 – A posição tem sido, dar as partes o tratamento de parte, diferente do que ocorre nos recursos contenciosos, em que o MP tem intervenção acessória, cabendo-lhe dar conselhos ao Tribunal a contento do princípio da legalidade, nesta acções, o MP, sendo parte interessada, na posição de demandado ou demandante, não tem privilégios superiores a da outra parte, sob pena de ser um advogado em causa própria.

2. Como poderia ser assegurada a fiscalização do exercício jurisdicional dos tribunais administrativos, ou seja fiscalizar a legalidade processual, quando o MP, seja parte no processo?

J1 – Revisão Constitucional e alocação da função de representação forense ao Estado a outra entidade, passando o MP a exercer exclusivamente a função de garante da legalidade.

J2 – O actual modelo, concebido por lei, especificamente o que consta do artigo 23 da LPPAC, não gera necessidade alguma de se buscar outros mecanismos, porquanto, sendo um dos papéis do MP, Fiscalizar a legalidade processual, não se pode perder de vista que o tribunal, ou se preferimos, o juiz, julga com base em critérios de objectividade, tem em consideração a relação substantiva e o ritual processual ordenado por lei.

J-3 - Indicação de procuradores distintos, junto dos Tribunais administrativos, desempenhando um, a função de representação forense do Estado e outro, a de garante da legalidade.

J4 – se não estiver equivocado, já existe uma solução apontada na própria LOMP, pode se capitalizar essa medida, transportando-a para a lei adjectiva do contencioso.

Entrevista dirigida aos Procuradores, juntos do contencioso administrativo

1. Já alguma vez viu-se limitado a exercer o papel de garante da legalidade, nas acções administrativas, em virtude de estar a exercer a função de representação forense do Estado nas acções administrativas? Se sim, qual foi o fundamento do Tribunal?

P1 – Sim, com o passar do tempo o tribunal passou a adoptar essa medida, socorrendo-se do artigo 23 da LPPAC.

P-2 – Sim, com base na própria lei processual, aplicável no contencioso administrativo.

J-3 – Sim, embora não concorde em todo com essa medida, o fundamento tem sido o artigo 23 da LPPAC, mas felizmente há espaço para recurso.

J-4 – Sim, o fundamento do Tribunal decorre de lei, referenciando-se ao artigo 23 da Lei do Contencioso.

2. Como poderia ser assegurada a fiscalização do exercício jurisdicional dos tribunais administrativos, ou seja fiscalizar a legalidade processual, quando o MP, seja parte no processo?

P1 – Através da desagregação da função de representação forense do MP, para outra entidade, mantendo-se apenas a de garante da legalidade, porque vezes sem conta temos verificado contra censos, sobre tudo nos casos em que o Estado é demandado por alguma ilegalidade materialmente visível, aí a parece o MP, para defender tal ilegalidade em representação dos órgãos de Estado, quando uma das suas funções constitucionalmente consagrada é a de garante da legalidade e garantir a legalidade, significa reprimir a ilegalidade, ainda que venha dos próprios órgãos e agentes do Estado.

P2 – indicação de mais de um Procurador, para que em casos de conflitos do género, um exerça uma função e ou outro, a remanescente.

P3 – Por via da observância da solução proposta no n.º 4 do artigo 13 da LOMP.

P4 – Mais de um Procurador junto da secção do contencioso administrativo, e sempre que se justifique, um fiscaliza a legalidade e outro, desempenha a função de representação forense ao Estado.

3. Haverá algum perigo/prejuízo, no ritual do processualíssimo e/ou tomada de decisão, sem que tenha havido a devida fiscalização da actividade forense, nas acções contenciosos em que o MP, seja parte em representação do Estado?

P1 – Perigo como tal, não se vislumbra, pois o tribunal decide em colégio, mesmo que o MP, não esteja presente, a posição do Juiz Relator, passa por um escrutínio dos seus pares, que sendo cultores do direito, devem primar pela legalidade, afinal de contas, os juízes tal como os procuradores, na sua actuação jurisdicional, devem primar pela legalidade e justiça.

P2 – Não vejo um perigo digno de realce, pelo contrário, é de certo modo acertada a colocação do artigo 23 da LPPAC, pois assegura que as partes estejam em igualdade, reiterando ser necessário capitalizar a solução avistada pelo n.º 4 do artigo 13 da LOMP.

P3 – O Perigo eminente que se mostra, tem que ver com a violação da ordem constitucional, porquanto, decorre da lei mãe que o MP, é o garante da legalidade e uma norma infra constitucional, no caso o artigo 23 da LPPAC, contrapõe de certo modo aquele comando constitucional, o que não deve ser.

P4 – Numa análise superficial, não parece que haja, no processo de tomada de decisão, mas não deixa de existir um vazio que carece de algum reparo, ou um meio-termo ainda que seja paliativo.

Entrevista dirigida aos Advogados

- 1. Tem sido posição quase que generalizada, vedar a função de garante da legalidade do MP, nas acções administrativas em que este seja parte, em representação do Estado, ou seja, não há lugar a visto inicial nem final; concorda com esta posição do Tribunal? Caso sim, porquê?**

A1 – Sim concordo, porque sendo parte, deve estar em pé de igualdade processual com a contraparte, de contrario teríamos um MP, que para além de parte e árbitro, um autêntico conflito de interesse.

A2 – há concordância sem sobra de dúvidas, e esta posição foi bem conseguida pelo legislador, para evitar uma espécie de concorrência desleal, em que uma das partes possa eventualmente ter proveitos por conta da posição privilegiada que ocupa, e do ponto de vista processual, evidencia-se um claro impedimento para o Próprio MP, actual um dupla faceta, o CPC, proíbe no capítulo das garantias de imparcialidade.

- 2. Como poderia ser assegurada a fiscalização do exercício jurisdicional dos tribunais administrativos, ou seja fiscalizar a legalidade processual, quando o MP, seja parte no processo?**

A1 – A semelhança do que ocorre com os órgãos descentralizados, que se fazem representar por advogados em querelas forenses, pode adoptar-se a mesma medida para os órgãos do Estado, deixando o MP a dedicar sua atenção na fiscalização da legalidade.

A2 – Que seja designada outra entidade para defender o Estado nessas acções administrativas em tribunal, pois, quem garante a legalidade, não deve ter posição de parte processual, sob pena de em alguns casos ter de dedicar-se a defender as ilegalidades cometidas pelo próprio Estado.

3.2 Discussão dos resultados

Chegados a esta derradeira fase, pretende-se discutir os resultados acima apresentados. A presente discussão consistirá na análise do discurso dos entrevistados, fundamentação teórica e apresentação do posicionamento do autor, tendo por base os objectivos específicos atrás consignados que são norteadores da presente dissertação, considerando ainda que o problema do presente trabalho, assenta em saber: *Que mecanismos legais se podem adoptar para garantir a fiscalização da função jurisdicional nas acções contenciosas, que correm termos na jurisdição administrativa, quando o Ministério Público intervenha como parte no processo, em representação do Estado?*

Para o efeito serão apresentados subcapítulos, que servirão de bússola a nossa indagação.

O direito comparado vs o sistema jurídico Moçambicano, possíveis soluções ao problema.

Conforme se pode depreender, a origem do problema que é suscitado na presente dissertação, tem que ver com as funções constitucionais imbuídas ao MP, destacando-se a de representação forense ao Estado vis-à-vis, a de garante da legalidade, tendo em especial atenção que a primeira fica prejudicada, decorrente do disposto no artigo 23 da LPPAC, que passamos a citar:

"Quando não intervenha no processo como demandante ou demandado, mas apenas na defesa da legalidade, ou na promoção da realização do interesse público, o representante do Ministério público no Tribunal Administrativo assiste às conferências e é ouvido na discussão."

É matéria assente que em Moçambique, particularmente na jurisdição administrativa, que quando haja conflitos emergentes de relações jurídico-administrativas (contencioso administrativo), a

resolução desses conflitos é constitucionalmente reservada ao tribunal administrativo, que no leque de suas competências, conhece e decide as acções administrativas.

Com efeito, porque o Estado tem figurado com particular interessado nesses litígios por ser quem gerou a ilegalidade ou então ter sido vítima dela, porque não dispõe de capacidade judiciária, faz-se representar em juízo, pelo MP, o mesmo MP, que figura como garante da legalidade.

Sucede porém, que o legislador moçambicano, entende que o MP, não pode desempenhar a função de garante da legalidade quando simultaneamente, seja parte em uma acção administrativa de responsabilidade civil em representação do Estado; porque essa estatuição gera alguma descontinuidade legal no domínio processual, na triangulação entre a CRM, LOMP e LPPAC, eis que mostra-se necessário um vislumbre sobre outras realidades dos quadrantes do mundo e um olhar atento sobre o nosso ordenamento jurídico, para buscar possíveis soluções a este contra censo.

À luz do direito comparado, conforme se espede nosso marco teórico, fomos buscar experiência de 4 países, nomeadamente a Espanha, Brasil, França e Venezuela; tendo resultado que para o problema da beligerância das funções clássicas do MP (Representar o Estado junto dos Tribunais e Garante da legalidade), no caso de Espanha e Brasil, o MP, não desempenha a função de advogado do Estado, a sua função, tem um cunho virado para defesa da legalidade e interesse público; já o caso de França e Venezuela, o MP, desempenha ambas funções, o que não os torna destintos de Moçambique e provavelmente se vivencie o dilema aqui em estudo.

Se tivermos presente as respostas oferecidas pelos nossos entrevistados, relativamente a possíveis soluções, para colmatar a inexistência de fiscalização da função jurisdicional dos tribunais administrativos, nas acções administrativas em que o MP, seja parte decorrente do dever legal de representação forense de Estado, chegaremos sem sobra de dúvidas a conclusão de que, em síntese, são unânimes em afirmar que fica o MP, escusado de intervir acessoriamente, decorrente do conflito de interesses, gerado por ambas facetas (interveniente processual e garante da legalidade), conforme se impõem no artigo 23 da LPPAC.

Outrossim, um olhar clínico ao artigo 23 da LPPAC, acima transcrito, denota-se a bom rigor fragilidades no *múnus* interpretativo da norma (interpretação literal), porquanto, ao MP é apenas vedado de participar das sessões de discussão e julgamento, não propriamente de exercer

promoções ou parecer sobre o sentido da decisão, em sede de vista inicial e final, excepto quando este seja o autor da acção, segundo resulta da parte final do n.º 1 do artigo 70 da LPPAC, vide transcrição:

"Decorridos os trâmites relativos à remessa do processo administrativo, ou havendo contra-interessados, juntas as contestações, ou findo o respectivo prazo, os autos são continuados com vista por oito dias ao Ministério público, excepto nos recursos por ele interpostos."

As colocações precedentes ao presente parágrafo, podem ser sugestiva ao entendimento de que efectivamente o impedimento que milita contra o MP, sejam miragem ou relativos, no entanto, em nossa análise, decorrente da interpretação sistemática, prevalece a premissa de probidade processual, nos termos da qual, não pode o MP, exercer dupla função em um único processo.

Para o alcance desse desiderato, foram apontadas algumas propostas de solução, quais sejam:

- a) Revisão constitucional, no sentido de exonerar o MP, da função de representação Forense do Estado no geral, e nas acções administrativas em particular, e em virtude disso, alocação dessa função a outra entidade ou então, que o Estado procure patrocínio jurídico por via de advogados.
- b) Afectação de dois magistrados junto a secção do contencioso administrativo, de modos que ambos repartam entre si as funções de garante da legalidade e de representação forense do Estado.

Em nossa humilde apreciação, a coabitação das funções em destaque, faz com que o MP, seja facilmente confundido com um órgão do Estado, o que não o tornaria um órgão autónomo, conforme se pretende vincar na parte final do n.º 3 do artigo 233 da CRM, particularmente no que atine a representação forense, e neste diapasão, corroborámos com os defensores da posição segundo a qual, entre as duas, deve prevalecer uma, no caso a função de fiscalização da legalidade, ou seja, não deve o MP, assumir a posição de parte processual.

Numa outra perspectiva de análise, alguns dos entrevistados, não concordam que haja problema que o mesmo magistrado do MP, intervenha como parte e seja fiscalizador da legalidade nos mesmos autos (acção contenciosa); sobre este posicionamento, com o qual não concordamos, precisamos ter presentes que, a proibição assacada do artigo 23 da LPPAC, visa acautelar, que

haja probidade processual, como foi dito por dos entrevistados, aliás, na esteira das garantias de imparcialidade defendida no CPC, *ex vi* disposições conjugadas dos artigos 125 no se n.º 1, com a alínea a), b) e g), do n.º 1 do artigo 122, torna-se evidente que o MP, não pode exercer simultaneamente ambas funções.

Relativamente a outra possível solução evidenciada, no caso afectação de dois magistrados junto a secção do contencioso administrativo, de modos que ambos repartam entre si as funções de garante da legalidade e de representação forense do Estado, em nossa apreciação, não parece que desconstrói o cenário de improbidade processual, pois o impedimento em crise, referencia o MP, e não ao seus magistrados como pessoal singular, ou seja, colocar dois procuradores, não faz com que um deles não seja do MP, e a nosso ver o conflito de interesses (impedimento) prevalece.

Possíveis (i) legalidades, decorrentes da falta de fiscalização a função jurisdicional dos tribunais administrativos pelo MP, nas acções administrativas.

Conforme resultou das buscas a legislação, o MP, a todos os níveis da jurisdição administrativa, encontra-se representado por um magistrado, devendo estes ser ouvidos nas diversas fases dos processos.

Ademais, sendo o MP, uma entidade que vela pela legalidade, incumbe-lhe espacialmente o dever de garantir que os poderes do Estado (executivo, legislativo e judicial), actuem em conformidade com os ditames da lei, e no caso vertente do poder judicial, implica por maioria de razão e do endosso da prática, que o MP, actue junto dos tribunais para exercer tal fiscalização.

Sobre este particular, e atento a uma das respostas que nos foi presente por um dos entrevistados, coloca-se o problema de inconsistência constitucional do que dispõem no artigo 23 da LPPC, que se transcreve: *"Quando não intervenha no processo como demandante ou demandado, mas apenas na defesa da legalidade ou na promoção da realização do interesse público, o representante do Ministério Público no Tribunal Administrativo assiste às conferências e é ouvido na discussão"*, face ao prenúncio constitucional bipartido nos termos dos quais o MP, representa o Estado junto dos tribunais e também deve controlar a legalidade.

Sobre esta inconsistência, definitivamente não se pode falar de inconstitucionalidade formal, porquanto, não foi objecto de pronunciamento pelo Conselho Constitucional nesse sentido; embora se possa gerar um debate relativamente ao instituto de hierarquia de normas e derrogação da lei geral pela específica, tendo em especial atenção a proposta segundo a qual, alguns entrevistados, sugerem que em situações conflituosas em que o MP se depare, devemos nos socorrer do disposto no n.º 4 do artigo 13 da LOMP, que passamos a citar:

"Em caso de conflito entre entidades, pessoas ou interesses que o Ministério Público deva representar ou defender, o Magistrado do Ministério público promove à Ordem dos Advogados de Moçambique ou ao Instituto de Patrocínio de Assistência Jurídica a indicação de mandatário para representar uma das partes."

Com referência a solução atrás apontada, das nossas pesquisas, resulta outra solução legal, que não se concatena a aquela, desta feita ida da n.º 4 do artigo 68 da LOJA, nos termos do qual:

"Sempre que, em determinado processo, houver incompatibilidade entre as diversas funções atribuídas ao Ministério Público, estas são desempenhadas por diferentes agentes, designados pelo Procurador-Geral da República."

A solução em voga, foi proposta por um dos entrevistados, e merecedora da nossa indagação pela negativa, atento aos fundamentos que apresentamos ante a unicidade do próprio MP.

CONCLUSÃO E SUGESTÕES

Conclusão

Conforme se infere dos pregressos capítulos, a presente dissertação, surge no contexto de um vazio legal, circunscrito na paradoxalidade funcional do Ministério Público, porquanto, sendo um indispensável actor na administração da justiça administrativa, vê alguns entraves para o exercício pleno das suas mais nobres atribuições constitucionais, por estas mostrarem-se nalguns casos, completamente antagónicas.

A justiça administrativa, mormente, a que se dá corpo por via do contencioso administrativo, decorrente dos litígios emergentes das relações jurídico administrativas, no leque do princípio da tutela jurisdicional efectiva, elenca diversificados meios processuais, nos termos dos quais, são concebidos os respectivos pressupostos, com especial realce para o figurino da compleição da legitimidade das partes, personalidade e capacidade judiciária.

Sobre este particular, no que atine as acções, disciplinadas nos artigos 111 e ss da LPPAC, especificamente as acções sobre responsabilidade civil, ficou evidente, que ao contrário do que ocorre noutras espécies de acções, quais sejam a título meramente exemplificativo, acções para prática de acto administrativo legalmente devido, acções sobre interpretação de contratos administrativos, em que são os próprios dirigentes/órgãos da Administração Pública, que pleiteiam em representação do Estado; aqui o MP, figura como parte no processo (demandante ou demandado), em representação do Estado, deixando um vazio funcional relativamente a sua função de garante da legalidade, por não poder desempenhar duplo papel, daí a formulação do problema, na busca de respostas sobre - *Que mecanismos legais se podem adoptar para garantir a fiscalização da função jurisdicional nas acções contenciosas, que correm termos na jurisdição administrativa, quando o Ministério Público intervenha como parte no processo, em representação do Estado*

Para o efeito, formulamos duas hipóteses, sendo a Primeira, umbilicada a ideia de que, a falta de fiscalização da actividade jurisdicional, nas acções contenciosas de responsabilidade civil, nos casos em que o MP, figura como parte no processo em representação do Estado, pode ser suprida, mediante a desagregação da função representativa do MP ao Estado, assentando a sua

função nos tribunais, na simples aferição da legalidade processual, passando essa função a ser exercida pelos representantes legais das entidades administrativa directamente vinculadas do imbróglio e/ou por via de patrocínio através de Advogados; e a segunda, que a falta de fiscalização da actividade jurisdicional, nas acções contenciosas de responsabilidade civil, nos casos em que o MP, figura como parte no processo em representação do Estado, pode ser suprida, pela transferência desta função de representar o Estado nos tribunais a outras entidades do Estado.

Com base nessas premissas, idealizamos objectivos, o geral e os específicos que se traduzem respectivamente na busca da compreensão dos mecanismos legais que podem ser adoptar para garantir a fiscalização da função jurisdicional nas acções contenciosas, que correm termos na jurisdição administrativa, quando o MP intervenha como parte no processo, em representação do Estado; buscamos igualmente analisar a função do MP, no direito comparado e o sistema jurídico do solo pátrio, almejando encontrar possíveis soluções que pudessem adequar e quiçá responder o problema aqui suscitado; e por fim, indagar até que medida, resultam ilegalidades ou prejuízos, decorrentes da actuação/decisões isolada dos tribunais administrativos, nas acções contenciosas, nos casos em que o MP, figura como parte no processo em representação do Estado, obstando-se assim a sua função de garante da legalidade.

Para aquilo que nos propusemos alcançar, foi necessário escrutinar o MP moçambicano, conhecendo sua génese, natureza jurídica, atribuições constitucionais e as que decorrem das normas ordinárias, alinhando essa percepção com a de alguns renomados autores que se dedicaram alguns escritos seus, justamente para discutir a transversalidade do MP do ponto de vista doutrinal, mostrando-se evidente a necessidade de esquadriñar algumas realidades dos outros países em sede de direito comparado, tal foi o caso da Espanha, Brasil, França e Venezuela.

A diversidade jurídica que nos propusemos a estudar, levou-nos ao entendimento de que a actuação do MP, não é uniforme, sendo nalguns improcedente e noutros permitido quer resultante das respectivas Constituições da República e/ou da Lei Orgânica do MP, que este para além de ser o guardião da legalidade, desempenha igualmente a função de representação forense do Estado, escolha que se assemelha a actual realidade Moçambicana.

Uma outra frente de pesquisa, desta feita numa vertente de subsunção legal, sem escusa de tecer considerando doutrinários, relativos aos principais modelos de justiça administrativa, imperou a necessidade de trazer a colação os ditames da jurisdição administrativa, e fomos exaustivos em trazer condimentos legais atinentes a sua organização, os órgãos que a integram, o figurino de representação do MP no Tribunal administrativo de modo geral, e a intervenção do MP quer principal como acessória.

Decorrente da metodologia adoptada nesta dissertação, levamos a cabo entrevistas direccionadas a Procuradores e Juizes que actuam na área do contencioso administrativo, bem como a Advogados, buscando o seu ajuizamento tendo em especial atenção os objectivos definidos nesta dissertação.

Em linhas gerais, foram apontadas algumas soluções, cujo cruzamento com a lei e a doutrina, permitem-nos concluir o seguinte:

- Das diversas funções constitucionalmente consagradas que incorporam atribuições do MP em Moçambique, com referência a função de representação forense do Estado e a de guardião da legalidade, decorrente do artigo 23 da LPPAC, e por uma questão de probidade processual, face ao visível conflito de interesses que se pode adivinhar, estas não coabitam no domínio do contencioso administrativo, quando se trate de litígios (acções de responsabilidade civil), fragilizando assim, o propósito de fiscalização da legalidade processual.
- Em nossa apreciação, considerando que o MP, goza de autonomia funcional, por conseguinte não estando vinculado ao poder executivo, numa perspectiva de subordinação administrativa/hierárquica, não faz sentido que o MP, seja representante/advogado do Estado; deveria este, apartar-se dessa função e dedicar-se com primazia a fiscalização da legalidade.
- Nos termos do n.º 4 do artigo 13 da LOMP, há um vislumbre legal, numa perspectiva excepcional, apontando a solução a ser adoptada para dissolver o conflito de interesses por parte do MP, e por essa via ser assegurar que este desempenhe a função de guardião da legalidade, e uma outra entidade a de representação forense do Estado, no entanto, há resquícios de inconstitucionalidade, porquanto, nos termos da CRM, ambas funções são reservadas sem excepção alguma ao MP.

- Denota-se inconsistência na sistematização de normas, pois para a mesma questão (conflito de interesse por parte do MP), a LOMP e a LOJA, apresentam soluções diferentes e geradoras de debate, relativamente a aplicação da lei no tempo, mas também, sobre a derrogação das normas gerais pelas especiais.
- Se tivermos em conta que nalguns tipos de acção administrativas, o Estado faz-se ao juiz administrativo por conta própria, então, podemos igualmente admitir que assim o seja também nas acções de responsabilidade civil, implicando isso uma medida arrojada por parte do legislador mor, alterando a Constituição da República, e por essa via, libertar o MP de desempenhar essa função.

Do somatório de tudo quanto foi aqui expedido, desde as percepções doutrinárias, as discussões levantadas no domínio legal e as informações conseguidas das entrevistas, relativamente as hipóteses e objectivos que direccionaram a presente dissertação, nos oferecemos a tecer as seguintes conclusões:

Relativamente a validação das hipóteses:

Não se dá por confirmada a hipótese segundo a qual – A falta de fiscalização da actividade jurisdicional, nas acções contenciosas de responsabilidade civil, nos casos em que o MP, figura como parte no processo em representação do Estado, pode ser suprida, mediante a desagregação da função representativa do MP ao Estado, assentando a sua função nos tribunais, na simples aferição da legalidade processual, passando essa função a ser exercida pelos representantes legais das entidades administrativa directamente vinculadas do imbróglia e/ou através de patrocínio por Advogados; tal facto justifica-se pela falta de fundamentação legal.

Dar por confirmada (com reserva ao desiderato constitucional sobre a matéria), a hipótese segundo a qual - a falta de fiscalização da actividade jurisdicional, nas acções contenciosas, nos casos em que o MP, figura como parte no processo em representação do Estado, pode ser suprida, pela transferência desta função de representar o Estado nos tribunais a outras entidades do Estado, asseveramos esta posição, tendo em especial atenção a disposição contida no n.º 4 do artigo 13 da LOMP.

Quanto aos objectivos:

Foram ambos alcançados, na medida em que, foram formuladas na desenvoltura do marco teórico, temáticas sobre o direito comparado relativamente ao problema suscitado, onde pudemos perceber qual tem sido a posição do MP em diversos ordenamentos jurídicos, tendo-se notado embora sem muito detalhe a falta de uniformidade entre eles, porquanto, nalguns países o Ministério Público é exonerado da função de representação forense do Estado e noutros, essa função é desempenhada em regime de concomitância com a de fiscalização da lei.

Sobre o segundo objectivo específico definido, resultante das entrevistas realizadas, ficou assente que a actuação isolada dos juízes, não é um prenúncio de práticas desconformes com a lei, porquanto a sua actuação, é orientada pelo princípio da legalidade.

Sugestões

Tudo dito, atento ao condicionalismo inferido nas 2 hipóteses desenhadas para solucionar o problema suscitado, que se dão por integralmente reproduzido para todos efeitos, que sugerem uma alteração constitucional, visando a retirada da função de representação forense do MP ao Estado, o presente estudo aponta as seguintes sugestões:

Evidenciado que foi o problema, perscrutadas as hipóteses que orientaram a prolação dos objectivos prosseguidos, que por conseguinte levaram-nos a conclusões *rectro* destacadas, com vista ter um quadro legal, consentâneo e que permita uma engenhosa e ardilosa melhoria na actuação da justiça administrativa, nas acções administrativa de responsabilidade civil, temos a propor o seguinte:

1. Uma reforma constitucional, visando retirar do MP, a função de representação forense do Estado, o que contribuirá para o enrobustecimento da sua autonomia;
2. Que o MP, tenha intervenção acessória nas acções contenciosas de responsabilidade civil, em que o Estado seja parte, tal como ocorre com os órgãos descentralizados;

3. Clarificação da limitação ínsita no artigo 23 e n.º 1 do artigo 70, ambos da LPPAC, sob risco de em sede de interpretação literária, concluir-se que a vedação imposta ao MP, limita-se a sua participação nas sessões de julgamentos ou quando seja demandante.
4. No mesmo diapasão, que haja consistência sistémica por parte do legislador, ao instituir soluções sobre mesma matéria em diversos instrumentos normativos, como seja o caso das diversas situações que suscitam improbidade processual do MP, por serem diversas e desarticuladas as soluções apontadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LEGISLAÇÃO

- Constituição da República de Moçambique – Atento a revisão pontual através da Lei n. 1/2018, de 12 de Junho.
- Código do Processo Civil.
- Lei n. 1/2022, de 12 de Janeiro – Lei Orgânica do Ministério Público e o Estatuto dos Magistrados do Ministério público.
- Lei n. 7/2014, de 28 de Fevereiro – Lei do Procedimento atinente ao Processo Administrativo Contencioso.
- Lei n. 24/2013, de 01 de Novembro – Lei orgânica da Jurisdição Administrativa – Alterada e Republicada pela Lei n. 7/2015, de 01 de Novembro.

DOCTRINA

- ALVES MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. *O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa*. São Paulo: Pioneira, 1998.
- Canotilho, J.J. Gomes e VIEIRA, Moreira, *Fundamentos da Constituição*, Coimbra, 1991.
- CISTAC, Gilles; *Direito Processual Administrativo Contencioso Teoria e Prática*, 2010
- CORREIA; José Sérvulo, *A Reforma do Contencioso Administrativo e as Funções do Ministério Público, in Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*, 2001.
- DE ANDRADE; José Carlos Vieira, *A Justiça Administrativa Lições – 19ª Edição*, Editora Almedina, 2021.
- DIAS; João Paulo e de AZEVEDO; *O Papel do Ministério Público Estudo Comparado dos Países Latino-Americanos*, Edições Almedina, 2008.
- FURTADO; Mesquita, *A intervenção do Ministério Público no Contencioso Administrativo, in Estudos em Memória do Conselheiro Artur Maurício*, Coimbra Editora, Coimbra, 2014.
- Gil, A. C. (1999). *Métodos e técnicas em pesquisa social*. São Paulo: Atlas.

- Gonçalves, Luís Alberto Segovia. *Métodos de Pesquisa*. 2 Edição. Porto Alegre: Universidade Aberta do Brasil, 2009
- Luís Duarte Manso e Leandro Caldas Esteves; DIREITO DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Vol.II
- Marcelo Alexandrino Vicente Paulo, DIREITO ADMINISTRATIVO DESCOMPLICADO, 19ª edição revista e actualizada, São Paulo.
- Moresi, M. (2003). *Metodologia Científica*. São Paulo: Atlas.
- Richardson, R. J. (1999). *Pesquisa Social: Métodos e Técnicas*. São Paulo, Brasil: Editora Atlas.
- Silva, E. L. da & Menezes, E. M. (2001). *Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação*. 3ª Edição. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

SITES

- WWW.PGR.GOV.MZ