

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA
FACULDADE DE DIREITO
ESCOLA DE LISBOA

A MARCHA DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO
NO DIREITO ANGOLANO

Aluno

Catarino Garcia Salvador de Andrade

Mestrado Profissionalizante

ORIENTADORA

PROFESSORA DOUTORA FILIPA URBANO CALVÃO

25/03/2015

ÍNDICE

ABREVIATURAS	3
1. Introdução.....	4
1.1. Objecto da investigação	4
1.2. Apresentação do tema	4
1.3. Esquema do trabalho.....	5
2. Enquadramento: a actividade administrativa.....	5
2.1. Apontamento histórico.....	5
2.2. Da actividade administrativa: o acto, o regulamento e o contrato administrativos.....	10
3. Da marcha do procedimento administrativo	12
3.1. Da noção e natureza jurídica do procedimento administrativo.....	13
3.2. Das funções do procedimento administrativo.....	14
3.3. Dos princípios	15
3.4. Do procedimento do acto administrativo.....	20
3.4.1. Da fase inicial	21
3.4.1.1. Do início do procedimento	21
3.4.1.2. Do conceito de interessados	21
3.4.1.3. Do requerimento inicial.....	23
3.4.1.4. Do direito à informação.....	25
3.4.2. Da fase de instrução	27
3.4.2.1. Da direcção da instrução	27
3.4.2.2. Da audição prévia.....	28
3.4.2.3. Da conferência procedimental.....	33
3.4.3. Da fase da decisão.....	34
3.4.3.1. Da celeridade.....	34
3.4.3.2. Da decisão	35

3.4.3.3.	Da fundamentação do acto	36
3.4.3.4.	Da notificação dos interessados	38
3.4.3.5.	Do acto tácito	39
3.4.3.6.	Da extinção do procedimento.....	40
3.4.4.	Do procedimento executivo	40
3.5.	Do procedimento regulamentar	41
3.6.	Do procedimento contratual.....	42
3.6.1.	Dos princípios	42
3.6.2.	Do objecto do procedimento contratual.....	43
3.6.3.	Da formação do contrato.....	44
3.6.4.	Da execução do contrato	45
3.6.5.	Da extinção do contrato	48
4.	Das garantias	50
4.1.	Das garantias administrativas	50
4.2.	Das garantias contenciosas	52
5.	Conclusão	53
	BIBLIOGRAFIA	56

ABREVIATURAS

CRA – Constituição da República de Angola de 5 de Fevereiro de 2010

LCP – Lei da Contratação Pública (Lei n.º 20/10 de 7 de Setembro)

LIAA – Lei da Impugnação dos Actos Administrativos (Lei n.º 2/94, de 14 de Janeiro)

LPA – Lei do Procedimento Administrativo (Decreto-lei n.º 16-A/95, de 15 de Dezembro)

RPCA – Regulamento do Processo Contencioso Administrativo (Decreto-lei n.º 4-A/96 de 5 de Abril)

Art.º - Artigo.

1. Introdução

1.1. Objecto da investigação

O presente trabalho dedica-se ao estudo dos regimes gerais da marcha do procedimento administrativo no direito angolano, respeitantes ao acto, ao regulamento e ao contrato, ficando excluídos os regimes especiais.

Este estudo incide principalmente sobre o primeiro daqueles procedimentos por ser o que corresponde maioritariamente à actividade administrativa. No que tange ao procedimento contratual, aborda-se o regime geral constante da LPA e já não da LCP dada a dimensão limitada deste trabalho.

Pretende-se saber se o regime procedimental administrativo angolano concilia a tutela eficiente do interesse público com os direitos e interesses dos particulares, isto é, se consegue desenvolver a actividade procedimental administrativa em ordem à realização do interesse público respeitando, simultaneamente, os direitos e os interesses dos administrados.

1.2. Apresentação do tema

Fortemente tributário do direito administrativo português, o regime procedimental administrativo angolano reflecte o modo como, num sistema administrativo *sui generis*, os sujeitos típicos da relação jurídico-administrativa – Administração Pública e interessados – se relacionam, sendo esta uma relação originariamente desnivelada porquanto aquela está investida de poderes de autoridade, reforçados pelo privilégio de execução prévia. Aquele desnivelamento, a montante, da é corrigido, a jusante, pelas garantias dos interessados.

É nesta relação tensa que o procedimento administrativo se vai desenvolvendo com vista à prática de um acto, regulamento ou contrato administrativo.

1.3. Esquema do trabalho

Este trabalho tem início com o enquadramento da actividade administrativa, no qual se faz um apontamento histórico e uma breve referência às três formas típicas da actividade administrativa acima referidas.

Segue-se um ponto dedicado à marcha do procedimento, onde se aborda a noção e reflexão sobre a natureza jurídica do procedimento administrativo, a que se segue uma referência às funções e principais princípios deste.

O procedimento do acto administrativo é abordado de forma tripartida: procedimento de 1º grau, de 2º grau¹ e procedimento executivo, seguido dos procedimentos regulamentar e contratual.

Referimos, de forma breve, o panorama das garantias e terminamos com a nossa conclusão.

2. Enquadramento: a actividade administrativa

2.1. Apontamento histórico

No absolutismo, que caracterizou os séculos XVII e XVIII, o rei personificava o poder ilimitado do Estado. O Direito reconduzia-se à vontade do rei.²

¹ Este, por conveniência de exposição, é analisado em sede de garantias.

² SOUSA, António Francisco de – *Manual de Direito Administrativo Angolano*. Vida Económica, 2014, pp. 44-45.

No século XIX, a burguesia insurgiu-se contra o poder absoluto do rei e proclamou o princípio da livre concorrência. O poder monárquico enfraqueceu e assistiu-se à divisão de poderes: executivo a cargo do rei, legislativo a cargo do parlamento e judicial a cargo dos tribunais, passando todos eles a estar subordinados à lei.³ Consequentemente, a função administrativa passou a ser uma garantia de ordem e segurança públicas, que só, acessoriamente, prestava serviços públicos aos cidadãos. Enquadrada com o espírito liberal da época, a Administração Pública era essencialmente uma “Administração de “pólicia” e de “finanças”⁴. O direito administrativo era, então, uma parte do direito constitucional e só com o dealbar do século XX ganhou autonomia.

A industrialização e o desenvolvimento tecnológico levaram à migração das populações para as cidades. As necessidades crescentes e as reivindicações por melhores condições de vida exigiram do Estado uma função social. Assim, no início do século XX e, sobretudo, na década de 30, a Administração Pública passou a ser uma “Administração social”⁵, que se revelava na protecção dos mais carenciados, no aumento das prestações sociais, na criação de infra-estruturas e condições para o desenvolvimento da economia, de modo a corrigir as diferenças sociais e, assim, contribuir para a estabilidade e segurança das populações.⁶ Surgia o princípio do Estado social de Direito⁷.

A mudança de paradigma levou a que a função administrativa fosse definida como a “actividade pela qual o Estado afirma o seu poder, mantém e garante a segurança externa e interna, desenvolve o progresso e satisfaz as necessidades fisiológicas, económicas, morais e intelectuais da população”⁸.

Enquanto província ultramarina portuguesa, Angola sofreu a influência da metrópole, sem prejuízo do ”*princípio da especialidade da legislação ultramarina*”⁹.

³ *Idem*, pp. 45-46.

⁴ *Idem*, p. 35.

⁵ *Idem*, p. 36.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Idem*, p. 47.

⁸ ANTÓNIO Francisco de Sousa, *op. cit.*, p. 36, invocando WALTER JELLINEK.

⁹ CAETANO, Marcello – *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10ª ed. Coimbra, Almedina, 1980, p. 300.

Ali vigoravam leis administrativas comuns, como a Reforma Administrativa Ultramarina¹⁰ e o Estatuto do Funcionalismo Ultramarino^{11, 12}

O fim do período colonial português marcou o início da 1ª República (1975 – 1991). A Administração vai reger-se, essencialmente, pelos princípios constitucionais plasmados no texto fundamental de 1975, entre os quais o do dirigismo económico e o da unidade do Estado. A Administração era uma estrutura fortemente centralizada encabeçada pelo Governo, sob orientação do Conselho da Revolução e do Presidente da República, que a superintendia. Com a revisão constitucional de 1989, evoluiu-se para um modelo marcado por “princípios do centralismo democrático”^{13, 14}

Com a chegada da 2ª República, com início em 1992, e a Lei Constitucional¹⁵ de 16 de Setembro do mesmo ano, o regime da Administração não estava previsto de modo autónomo, mas filiava-se nalguns princípios constitucionalmente consagrados. Por exemplo, o princípio do Estado democrático de Direito (art. 2º), de que decorrem os princípios da juridicidade e legalidade administrativas, o princípio da igualdade (art. 18º) e o princípio da justiça (art. 1º). Simultaneamente foram consagrados os princípios da descentralização e desconcentração administrativas (art. 54º, alínea e), da participação dos cidadãos na gestão administrativa (art. 3º, n.º 2) e da colegialidade (art. 54º, alínea g).¹⁶ Partindo dos princípios fundamentais referidos, é possível conhecer a “ossatura da organização geral da Administração Pública Angolana, da qual resulta o sistema administrativo, os modelos de organização, os elementos e as espécies ou formas de organização administrativa estatal e não estatal”.¹⁷ Além do mais, consagra-se um Estado unitário simples (art. 5º) o qual informa uma estrutura unitária e vertical da Administração do Estado.¹⁸

O próprio preâmbulo da mencionada Lei Constitucional afirma ser “clara (a) definição de Angola como Estado democrático, de direito assente num modelo de

¹⁰ Decreto-lei n.º 23229, de 15 de Novembro de 1933.

¹¹ Decreto-lei n.º 46982, de 27 de abril de 1966.

¹² CAETANO, Marcello, *op. cit.*, pp. 298-300.

¹³ Art. 54.º

¹⁴ PACA, Cremildo – *As Autoridades Administrativas Independentes e o Provedor de Justiça no Direito Angolano*. Luanda, Edições Maianga, 2011, pp. 87-90.

¹⁵ Lei n.º 23/92 de 16 de Setembro.

¹⁶ PACA, Cremildo, *op. cit.*, pp. 92-97.

¹⁷ CREMILDO PACA, *op. cit.*, p. 98, citando CARLOS FEIJÓ e CREMILDO PACA.

¹⁸ *Idem*, p. 99.

organização do Estado baseado na separação de funções e interdependências dos órgãos de soberania e num sistema político semi-presidencialista que reserva ao Presidente da República um papel activo e actuante.”¹⁹. Apesar de não estar definido quem é o Chefe do Governo, o Acórdão do Tribunal Constitucional da República de Angola de 21/12/1998 concluiu que “as competências constitucionais do Presidente da República lhe atribuem preeminência na cadeia de comando do poder executivo, o poder de direcção e chefia do Governo”²⁰. Assim, cabe ao Presidente da República chefiar a Administração Pública.²¹ Para BACELAR GOUVEIA estamos perante um “*presidencialismo assimétrico*”²², que constitui um elemento atípico reconduzindo o sistema de governo angolano a um “*sistema de governo presidencial presidencializante*”²³ caracterizado pela proeminência do Chefe de Estado relativamente à Assembleia Nacional²⁴.

Com a 2ª República inicia-se um novo período na Administração Pública²⁵ destacando-se maior ênfase no princípio da legalidade, a natureza pluralista e democrática dos poderes públicos, a titularidade do poder executivo (e, portanto, da função administrativa) no Governo, a influência histórica²⁶ da matriz romano-germânica na existência de duas ordens normativas – comum e administrativa, mas com uma única ordem jurisdicional, isto é, “*dualidade normativa e unidade judicial*”²⁷. Por este motivo, alguns consideram o sistema administrativo angolano “*sui generis*”²⁸ por reunir características do sistema de administração executiva e do sistema de administração judiciária²⁹, com predomínio ao sistema de administração executiva³⁰. Outros, com base

¹⁹ Preconizado por LAZARINO POULSON – *Pensar Direito*, Vol. III. Casa das Ideias, 2009, p. 55.

²⁰ Referido por CREMILDO PACA, *op. cit.*, p. 108. No mesmo sentido, LAZARINO POULSON – *Pensar Direito*. Casa das Ideias, 2007, p. 131.

²¹ PACA, Cremildo, *op. cit.*, pp. 106-109.

²² GOUVEIA, Jorge Bacelar – *Direito Constitucional de Angola*. Lisboa, IDILP, 2014, p. 401.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ GUEDES, Armando Marques; FEIJÓ, Carlos; FREITAS, Carlos De; TINY, N'Gunu; COUTINHO, Francisco Pereira; FREITAS, Raquel Barradas; PEREIRA, Ravi Afonso; FERREIRA, Ricardo do Nascimento – *Pluralismo e Legitimação: A Edificação Jurídica Pós-Colonial de Angola*. Almedina, 2003, p. 359.

²⁶ Por via de Portugal.

²⁷ PACA, Cremildo, *op. cit.*, p. 122.

²⁸ FEIJÓ, Carlos; PACA, Cremildo – *Direito Administrativo – Introdução e Organização Administrativa*. Lisboa, Vislis, 2005, p. 81.

²⁹ O sistema de administração executiva caracteriza-se por uma estrutura centralizada, organizada hierarquicamente em forma piramidal, pela subordinação ao direito administrativo, pela existência de poderes de autoridade, pelo privilégio de execução prévia, pela existência de jurisdição administrativa e pela responsabilidade da Administração Pública. O sistema de administração judiciária caracteriza-se por uma estrutura descentralizada, sem relações de

na presença dos elementos dos dois sistemas, consideram-no como um “sistema misto, ou *tertium genus*”³¹. Reagindo contra este entendimento, CREMILDO PACA altera o seu entendimento anterior e preconiza que a classificação do sistema administrativo não se esgota na unidade jurisdicional, considerando aparente o monismo da judicatura uma vez que a Lei Constitucional de 1992³² permite a criação de tribunais administrativos³³, possibilidade que se mantém na CRA vigente³⁴. “O que está em causa não é a existência de tribunais comuns, mas sim se a acção administrativa é regulada pelo Direito Administrativo e se os litígios emergentes nas relações jurídico-administrativas são impugnados contenciosamente”³⁵. Neste mesmo sentido, se afirma³⁶ que o exercício da função jurisdicional depende da regulação por normas de Direito Administrativo. Como elemento determinante da caracterização do sistema administrativo angolano, invoca-se o privilégio de execução prévia³⁷ e, nesta medida, conclui-se que o sistema administrativo angolano é do tipo executivo³⁸.

A República de Angola é, hoje, um Estado de Direito democrático que se pauta pelo princípio do primado da Constituição e da lei e pelo princípio da separação de poderes e interdependência de funções³⁹. O Presidente da República, enquanto chefe do Governo, é o responsável máximo pela Administração Pública.⁴⁰ “O modelo de organização administrativa concentra no Governo poderes de intervenção intra-administrativa sobre todas as estruturas administrativas, respondendo politicamente junto do parlamento pelas acções ou omissões da Administração Pública”⁴¹.

hierarquia, pela subordinação ao direito comum (“*rule of law*”), pela inexistência de poderes de autoridade e, consequentemente, do privilégio de execução prévia, pela subordinação à jurisdição comum e pela e pela responsabilidade pessoal dos titulares dos cargos públicos. Para maiores desenvolvimentos, Vide JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS e FERNANDA PAULA OLIVEIRA – *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 2ª ed. Almedina, 2011, pp. 44 e ss.

³⁰ FEIJÓ, Carlos; PACA, Cremildo, *op. cit.*, p. 81.

³¹ POULSON, Lazarino – *Pensar Direito*, Vol. II. Casa das Ideias, 2008, pp. 133-134.

³² Vide art. 125º, n.º 3.

³³ PACA, Cremildo – *As Autoridades ...*, p. 123.

³⁴ Vide art. 176º, n.º 3.

³⁵ PACA, CREMILDO – *As Autoridades ...*, p. 124.

³⁶ CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso Administrativo*, Vol. I. Lex, 2005, p. 123.

³⁷ Vide art. 92º, n.º 2, da LPA.

³⁸ PACA, Cremildo – *As Autoridades ...*, p. 125.

³⁹ Vide art. 2º da CRA.

⁴⁰ SOUSA, António Francisco de, *op. cit.*, p. 31.

⁴¹ OTERO, Paulo – *Legalidade e Administração Pública – O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*. Almedina, 2003, pp. 315-316.

A Administração moderna é, quanto às suas funções e fins, considerada uma Administração de ordem e segurança públicas, de prestação e de direcção⁴².

Do ponto de vista dos efeitos jurídicos, a Administração pode ser de ingerência ou de prestação, limitando, coactivamente, a esfera jurídica do cidadão impondo-lhe ónus ou encargos, ou ampliando o conjunto de direitos que a integram pela atribuição de prestações, serviços, vantagens ou benefícios.⁴³

Mais do que a subordinação formal à lei, o Estado hodierno exige que se realize a justiça material, isto é, a justiça efectiva⁴⁴ materializada nos casos concretos.

Atenta a actual dicotomia⁴⁵ entre o sistema de administração judiciária e o de administração executiva, a República de Angola insere-se neste último, caracterizado pela existência de um Estado de Direito, pela separação de poderes, pela subordinação à lei e aos tribunais administrativos, pelo privilégio de execução prévia e pelas garantias dos cidadãos contra actos administrativos ilícitos.⁴⁶

2.2. Da actividade administrativa: o acto, o regulamento e o contrato administrativos

A Administração Pública é, do ponto de vista orgânico ou subjectivo, “o conjunto de entes, órgãos, serviços e agentes do Estado que asseguram as necessidades colectivas.”⁴⁷⁴⁸ Do já exposto, decorre que a Administração está subordinada à lei e ao Direito e a função (administrativa) é independente das funções legislativa e jurisdicional⁴⁹. Todavia, esta divisão não é absolutamente estanque porquanto a

⁴² Compete-lhe exercer funções de polícia, assegurar melhores condições de vida para os cidadãos e fomentar os sectores globais da vida social. Para maiores desenvolvimentos, Vide ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *op. cit.*, pp. 37 e ss.

⁴³ *Idem*, p. 41.

⁴⁴ *Idem*, p. 49.

⁴⁵ *Idem*, p. 43.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Idem*, p. 34.

⁴⁸ Numa definição genérica, a Administração Pública em sentido subjectivo abrange todos os entes aos quais a lei atribui o exercício da actividade administrativa. PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di – *Direito Administrativo*. Atlas, 2004, p. 61.

⁴⁹ *Idem*, pp. 33-34.

Administração exerce actividades que não são tipicamente administrativas, enquanto outros órgãos não administrativos exercem poderes administrativos⁵⁰.

Com base no exposto, a distinção entre função administrativa e funções legislativa e jurisdicional revela-se agora insuficiente para caracterizar a Administração Pública. É necessário recorrer ao critério substantivo para densificar o conceito de actividade ou função administrativa. Segundo aquele, a actividade administrativa visa a prossecução do interesse público e, nesta perspectiva, também é possível falar de Administração Pública em sentido material ou funcional⁵¹.

Na sua actuação, a Administração rege-se pelo direito administrativo, isto é, o conjunto de normas que regula o exercício dos seus poderes enquanto titular de um poder de autoridade. Rege-se também pelo direito privado nas suas relações jurídico-privadas, isto é, quando actua destituída daquela prerrogativa e, portanto, como qualquer ente privado.⁵²

Sendo a Administração Pública o sujeito típico do procedimento administrativo, juridicamente limitada pelos meios e pelos fins⁵³, importa caracterizar os actos típicos decorrentes da sua principal actividade – administrativa: o acto, o regulamento e o contrato administrativos.

O “Acto administrativo é a conduta unilateral da Administração, revestida da publicidade legalmente exigida, que, no exercício de um poder de autoridade, define inovatoriamente uma situação jurídico-administrativa concreta, quer entre a Administração e outra entidade, quer de uma coisa”⁵⁴, sendo individual e concreto.

O “regulamento administrativo é um conjunto de normas jurídicas editadas por uma autoridade administrativa (...) no exercício do poder administrativo”⁵⁶, com carácter geral e abstracto.

⁵⁰ *Idem*, p. 34. O autor exemplifica com a execução do orçamento da Assembleia Nacional e com a expulsão de pessoas que se encontram nas galerias e perturbam os trabalhos da Assembleia Nacional.

⁵¹ Neste sentido, ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *op. cit.*, p. 35. No mesmo sentido, CARLOS FEIJÓ e CREMILDO PACA – *Direito Administrativo: Introdução e Organização Administrativa*, Vol. I. Universidade Lusíada de Angola, 2005, p. 61.

⁵² SOUSA, António Francisco de, *op. cit.*, pp. 73-74.

⁵³ *Idem*, p. 36.

⁵⁴ CORREIA, Sérvulo – *Noções de Direito Administrativo*. Lisboa, Danúbio, 1982, p. 288.

⁵⁵ A noção legal, mais parcimoniosa, consta do art. 63º da LPA.

⁵⁶ CAUPERS, João – *Introdução ao Direito Administrativo*, 8ª ed. Âncora Editora, 2005, p. 223.

O contrato administrativo é o acordo de vontades pelo qual é constituída, modificada ou extinta uma relação jurídica de direito público entre a Administração e um particular com vista à realização de um interesse público⁵⁷. É um negócio bilateral, não tendo, por isso, carácter geral e abstracto.

3. Da marcha do procedimento administrativo

O procedimento administrativo, enquanto procedimento típico do Direito administrativo, traduz a própria essência deste ramo de direito – “a procura permanente de harmonização das exigências da acção administrativa, na prossecução dos interesses gerais, com as exigências da garantia dos particulares, na defesa dos seus direitos e interesses legítimos”⁵⁸.

A procedimentalização da actividade administrativa traduz precisamente o exercício daquela, subordinado a parâmetros legais, que a vinculam e disciplinam a actuação dos sujeitos nele envolvidos – públicos e particulares⁵⁹. Constata-se, hoje, a tendência para valorizar aquele procedimento, enquanto mecanismo apto a garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, orientado por vários princípios em que a dignidade da pessoa humana assume o papel cimeiro, associada à fundamentalidade de direitos⁶⁰.

O regime do procedimento administrativo é exposto por referência ao acto administrativo, sendo que, relativamente aos procedimentos regulamentar e contratual, daremos ênfase às diferenças existentes nas respectivas disciplinas jurídicas, obviando assim a repetições inúteis e desaconselháveis do ponto vista da redacção técnico-jurídica.

⁵⁷ Vide art. 120º, n.º 1, da LPA.

⁵⁸ FONSECA, Guilherme da; RODRIGUES, Lúcia – *Direito Administrativo*. AAFDL, 2004, p. 56.

⁵⁹ NETTO, Luísa Cristina Pinto e – *Participação Administrativa Procedimental*. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2009, p. 37.

⁶⁰ BRAGA, Luziânia Carla Pinheiro – *Audiência dos Interessados no Procedimento Administrativo*: FDUL, 2008. 115 p. Provas Complementares de Doutoramento em Ciências Jurídico- Políticas, 2009, pp. 45-46. A autora classifica a dignidade da pessoa humana como “super-princípio”.

3.1. Da noção e natureza jurídica do procedimento administrativo

A LPA define o procedimento administrativo como “a sucessão ordenada de actos e formalidades com vista à formação e manifestação da vontade dos órgãos de Administração Pública”⁶¹. A solução legal é criticada pela sua incompletude ao não prever também o procedimento executivo, cujo objectivo é executar um acto administrativo⁶², isto é, uma vontade previamente formada e manifestada. Aderimos à crítica por considerarmos que aquela definição é efectivamente redutora da realidade visada.

Questiona-se a natureza jurídica do procedimento administrativo com o intuito de saber se ele constitui ou não um verdadeiro processo. O debate gira em torno de duas teses: a processualista⁶³ e a anti-processualista⁶⁴. A primeira defende que o procedimento administrativo é um verdadeiro processo na medida em que o processo administrativo e o processo judicial são espécies do mesmo género (o processo), enquanto a segunda perfilha que aqueles são de géneros distintos, não podendo um reconduzir-se ao outro. Segundo esta tese, o procedimento administrativo é da competência da Administração, enquanto o processo judicial pertence aos tribunais. No primeiro formam-se actos administrativos, enquanto no segundo produzem-se actos jurisdicionais. FREITAS DO AMARAL adere à tese processualista. Embora aceite a validade dos argumentos da tese anti-processualista, questiona se tais diferenças são aptas a considerar duas espécies do mesmo género ou se, ao invés, se reconduzem a géneros diferentes. Trata-se de saber se é possível, ou não, reconduzir o procedimento administrativo e o processo judicial ao conceito jurídico de processo. Considerando que “o fenómeno processual revela-se nos vários sectores da Ordem Jurídica”⁶⁵ e que

⁶¹ Art. 1º.

⁶² *Procedimento e Contencioso Administrativo – Textos Legislação*. Ministério da Administração Pública, Emprego e Segurança Social, República de Angola. 1999, p. 42.

⁶³ Defendida por MARCELLO CAETANO, MARQUES GUEDES, RUI MACHETE e ALBERTO XAVIER.

⁶⁴ Sustentada por ROGÉRIO SOARES e, crê-se, por AFONSO QUEIRÓ.

⁶⁵ AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I. Almedina, 2001, p. 299, citando ALBERTO XAVIER.

“função é a concretização de um poder, ou seja, a sua transformação em acto”⁶⁶, quer o procedimento administrativo, quer o processo judicial, devem, no plano jurídico, ser considerados processos. Desde logo, há “um processo legislativo, um processo administrativo e um processo judicial”⁶⁷. O processo é, assim, uma “sucessão ordenada de actos e formalidades tendentes à formação ou à execução de uma vontade funcional”⁶⁸. É o que sucede no processo legislativo, no judicial e também no administrativo.⁶⁹

Contudo, a doutrina dominante angolana considera o processo como o meio apto a realizar a função jurisdicional, enquanto o procedimento é apenas uma sequência ordenada de actos.⁷⁰ O processo é tipicamente jurisdicional e o procedimento tipicamente administrativo, numa aproximação à tese anti-processualista.

Parece-nos que o debate não é inócuo porquanto os meios de reacção contra os actos praticados em cada um daqueles domínios – procedimento administrativo e processo judicial, são distintos, sendo também diferentes os sujeitos neles intervenientes – acrescendo o tribunal (órgão de soberania) no domínio judicial, bem como as consequências dos actos praticados – sendo sempre sindicáveis no primeiro e apenas sindicáveis alguns deles no segundo, mediante a verificação de certos requisitos. Pelo exposto, aderimos à tese anti-processualista por melhor evidenciar as mencionadas diferenças.

3.2. Das funções do procedimento administrativo

O procedimento administrativo tem duas importantes funções: uma predominantemente objectiva e outra subjectiva. Na primeira perspectiva, o procedimento acentua a subordinação da Administração à lei e ao Direito, identifica e

⁶⁶ *Ibidem*, invocando FELICIANO BENVENUTI.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ *Idem*, p. 300, citando ALBERTO XAVIER.

⁶⁹ *Idem*, pp. 298-300.

⁷⁰ *Procedimento e Contencioso Administrativo – Textos ...*, p. 42.

pondera os interesses públicos e privados em presença assegurando a prossecução daqueles, mediante critérios de oportunidade, racionalidade e eficiência e promove, ainda, a participação dos administrados otimizando a aceitação da decisão administrativa. Na segunda perspectiva, o procedimento administrativo permite a participação dos interessados na formação das decisões, assegura transparência e publicidade da actividade administrativa proporcionando maior esclarecimento aos administrados, reduz a possibilidade de decisões imprevisíveis e, por fim, permite o controlo objectivo da actividade da Administração.⁷¹

Noutra sistematização, são apontadas como finalidades do procedimento administrativo, entre outras, a função de garantia da legalidade, melhores decisões do ponto de vista substancial, legitimação do poder, realização da justiça, aproximação entre a Administração e os cidadãos. Destacamos a função de garantia da legalidade na medida em que a Administração não atua livremente, mas subordinada ao Direito, estando a sua actuação pré-determinada. Outra função não menos importante é a da realização da justiça, quer pelo exercício do contraditório entre as partes, quer pela ponderação dos interesses públicos e privados que se cruzam no procedimento administrativo. A aproximação entre a Administração e os particulares é lograda através da participação destes na formação das decisões que lhes respeitam, contrastando com o tempo em que a Administração decidia sozinha e o cidadão apenas era notificado da decisão.⁷²

3.3. Dos princípios

“Os princípios jurídicos são regras jurídicas abstractas e comuns, fundamentais aos sistemas jurídicos”⁷³ porque “exprimem os valores jurídicos fundamentais”⁷⁴ dos

⁷¹ SOUSA, Marcelo Rebelo de; MATOS, André Salgado de – *Direito Administrativo Geral*, Tomo III. Dom Quixote, 2007, pp. 55-56.

⁷² MEDAUAR, Odete – *Direito Administrativo Moderno*. 12ª ed. Editora Revista dos Tribunais, 2008, pp.162-164.

⁷³ SOUSA, António Francisco de, *op. cit.*, p. 199.

⁷⁴ *Ibidem*.

respectivos ordenamentos jurídicos. Por esse motivo servem de critério de interpretação e assumem maior relevância quando adquirem consagração constitucional, nomeadamente entre os direitos fundamentais⁷⁵. O art.º 198º, n.º 1, da CRA, enumera vários princípios que regem o exercício da actividade administrativa.

O princípio da igualdade⁷⁶ conheceu grande desenvolvimento com a Lei Constitucional de 11 de Novembro de 1991⁷⁷. Este princípio postula que todos são iguais perante a Constituição e a lei, não podendo situações idênticas receber tratamento diferenciado, nem situações diferentes receber tratamento igual. A violação deste princípio gera, para uns, a anulabilidade do acto e, para outros, a respectiva nulidade. O Tribunal Constitucional Português tem entendido que o princípio da igualdade determina a proibição do arbítrio. A este propósito, veja-se o respectivo Acórdão n.º 39/88: “O princípio da igualdade não proíbe, pois, que a lei estabeleça distinções. Proíbe, isso sim, o arbítrio; ou seja proíbe as diferenciações de tratamento sem fundamento material bastante, que o mesmo é dizer sem qualquer justificação razoável, segundo critérios de valor objectivo, constitucionalmente relevantes. Proíbe também que se tratem de modo igual situações essencialmente desiguais. E proíbe ainda a discriminação; ou seja: as diferenciações de tratamento fundadas em categorias meramente subjectivas, como são as indicadas, exemplificativamente, no n.º 2 do artigo 13.º.” (da Constituição da República Portuguesa).^{78 79}

Desde logo é inconstitucional e, nessa medida, afigura-se inaceitável que possa gerar (apenas) a anulabilidade, com todas as suas consequências. Sendo um princípio fundamental da ordem jurídica angolana, mal se compreenderia que a sua violação pudesse, em qualquer circunstância, produzir efeitos jurídicos e, *a posteriori*, ser sanada.

Outro princípio administrativo determina que a Administração deve decidir de acordo com o interesse público lesando o menos possível os interesses dos cidadãos e satisfazendo, tanto quanto possível, os seus direitos e interesses legítimos. É o princípio

⁷⁵ LARENZ, Karl – *Metodologia da Ciência do Direito*. Fundação Calouste Gulbenkian, 1977, p. 479.

⁷⁶ Vide art. 23º, n.º 1, da CRA.

⁷⁷ VALERIANO, JOÃO – *O Princípio da Igualdade no Ordenamento Jurídico Português e Angolano*: FDUL, 2010. 63 f. Provas Complementares de Doutoramento em Ciências Jurídico- Políticas, 2011, p. 37.

⁷⁸ Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19880039.html>.

⁷⁹ SOUSA, António Francisco de, *op. cit.*, pp. 219-221.

da menor afectação⁸⁰, que decorre dos princípios da prossecução do interesse público e da proporcionalidade.

Enquanto princípios do direito administrativo, aplicam-se de forma transversal a toda a actividade administrativa e, também assim, ao procedimento administrativo. Referimos alguns princípios que informam especificamente o procedimento administrativo, expressamente acolhidos na LPA.

O princípio da legalidade⁸¹ estipula que a Administração está subordinada à Constituição e à lei. Daqui decorre que aquela tem que conformar a sua actividade à lei e ao Direito, ficando a legalidade dos seus actos sujeita a controlo jurisdicional. Sendo uma “Administração *sub legem*”⁸², a sua actividade está limitada pelo que o Direito lhe permite e, conseqüentemente, fica excluída a discricionariedade e a flexibilidade de actuação.⁸³ Este princípio da legalidade abrange o primado da lei e a reserva de lei. Pelo primeiro, a Administração não pode violar as normas jurídicas, em especial as que revestem forma de lei e, pelo segundo, a sua actuação depende de autorização legal, sob a forma de lei.⁸⁴

O princípio da prossecução do interesse público⁸⁵ impõe que a Administração prossiga fins públicos e não privados⁸⁶, constituindo um limite inultrapassável daquela, vinculando a Administração Pública, mesmo quando exerce poderes discricionários, e sempre com respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

O princípio da proporcionalidade, expressamente consagrado em várias disposições do ordenamento jurídico angolano⁸⁷, divide-se em três subprincípios: o da necessidade, o da adequação e o da proporcionalidade em sentido estrito. O subprincípio da adequação impõe que a medida seja apta para atingir o fim pretendido. O subprincípio da necessidade exige que a medida a adoptar seja indispensável para alcançar a finalidade pretendida, sendo que esta terá sempre que ser lícita. O

⁸⁰ SOUSA, António Francisco de – *A Participação dos Interessados no Procedimento Administrativo*. In AAVV - *Estudos de Homenagem ao professor Doutor Jorge Ribeiro de Faria*. Coimbra, Coimbra Editora, 2003, p. 75.

⁸¹ Vide art. 2º, n.º 1, da CRA e art. 3º da LPA.

⁸² SOUSA, António Francisco de, *Manual* ..., p. 200.

⁸³ *Idem*, p. 199-200.

⁸⁴ *Idem*, p. 201.

⁸⁵ Vide art. 198º da CRA e art. 4º da LPA.

⁸⁶ *Procedimento e Contencioso Administrativo – Textos* ..., pp. 46-47.

⁸⁷ Vide, por exemplo, art. 58º, n.º 3, e 198º, n.º 1, da CRA e art. 5º da LCP.

subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito determina que a medida tem que ser suportável pelos que a ela ficam sujeitos, uma vez que dela não deverão decorrer maiores danos do que aqueles que ocorreriam se não fosse adoptada.^{88 89} Deste princípio decorre que a Administração só poderá afectar os direitos e interesses dos particulares na medida do estritamente necessário tendo em vista os objectivos a alcançar.

O princípio da imparcialidade⁹⁰ impõe que a Administração considere objectivamente os interesse públicos e privados relevantes, e só estes, e que evite que a prossecução do interesse público possa envolver quaisquer outros interesses que não aquele.⁹¹

O princípio da colaboração da Administração com os particulares⁹² contrasta com a realidade do Estado liberal. A Administração deve prestar informação, em sentido amplo, aos interessados, bem como de acolher as respectivas sugestões e informações para manter a cooperação entre aquela e estes.⁹³ O carácter secreto pertence ao passado. Os cidadãos têm hoje o direito constitucional⁹⁴ e legal⁹⁵ a ser informados sobre os processos onde sejam interessados.⁹⁶

Dispõe a CRA⁹⁷ que a actividade administrativa deve garantir a participação dos cidadãos na formação das decisões que lhes digam respeito. Consagra, assim, o princípio da participação dos interessados na actividade administrativa⁹⁸. Da CRA e do princípio do Estado de Direito decorre a necessidade de conformação do procedimento administrativo com a dignidade da pessoa humana, não devendo os cidadãos ser tratados como objectos, mas como sujeitos titulares de vontade livre e do direito de participar nas decisões administrativas que lhe digam respeito. Correspondentemente, a Administração deve analisar os argumentos do particular, com respeito pelas regras

⁸⁸ Os últimos dois subprincípios assumem, conjuntamente, a designação de proibição do excesso.

⁸⁹ SOUSA, António Francisco de – *Manual ...*, pp. 210-211.

⁹⁰ Vide art. 198º, n.º 1, da CRA, e art. 6º da LPA.

⁹¹ CAUPERS, João, *op. cit.*, p. 84.

⁹² Vide art. 7º da LPA.

⁹³ AMARAL, Diogo Freitas de; CAUPERS, João; CLARO, João Martins; RAPOSO, João; GARCIA, Maria da Glória Dias; VIEIRA, Pedro Siza; SILVA, Vasco Pereira da – *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, 3ª ed. Coimbra, Almedina, 2001, p. 48.

⁹⁴ Vide art. 200º, n.º 2, da CRA.

⁹⁵ Vide art. 34º a 37º da LPA.

⁹⁶ Em benefício da exposição, este princípio é tratado mais detalhadamente *infra* (3.3.1.4.).

⁹⁷ Vide art. 199º, n.º 2, 1ª parte, e 200º, n.º 1.

⁹⁸ Replicado no art. 8º da LPA.

procedimentais legalmente estabelecidas.⁹⁹ A manifestação mais relevante deste princípio procedimental é a audiência prévia do interessado¹⁰⁰.¹⁰¹ O princípio a participação dos particulares é uma decorrência do princípio da aproximação da Administração às populações¹⁰².

A actuação da Administração Pública é também informada pelo princípio do inquisitório¹⁰³.¹⁰⁴ Aquela goza da iniciativa para promover a satisfação do interesse público, não ficando limitada pelas posições dos particulares.¹⁰⁵ Mesmo quando promovida pelo cidadão, a Administração deve “proceder às diligências que considere(m) convenientes para a instrução, ainda que sobre matérias não mencionadas nos requerimentos ou nas respostas dos interessados, e decidir sobre coisa diferente ou mais ampla do que a pedida”¹⁰⁶.

O princípio da decisão¹⁰⁷ impõe à Administração o dever de se pronunciar sobre todos os assuntos que lhe sejam apresentados, como forma de proteger os cidadãos perante omissões administrativas ilegais, permitindo, desde logo, a formação do acto tácito¹⁰⁸ em face da obrigação de decidir.¹⁰⁹ Todavia este princípio não é absoluto, pelo que comporta excepções¹¹⁰.

Regista-se, a este propósito, que o novo Código do Procedimento Administrativo Português acolheu expressamente o princípio da boa administração, orientada por critérios de economia, eficiência e celeridade¹¹¹.

Da conjugação de todos os princípios mencionados resulta que a Administração está legalmente obrigada à prossecução do interesse público, exercendo as competências

⁹⁹ SOUSA, António Francisco de – *A Participação* ..., p. 70.

¹⁰⁰ Vide art. 52º da LPA.

¹⁰¹ AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso* ..., p. 306.

¹⁰² SOUSA, Marcelo Rebelo de; MATOS, André Salgado de – *Direito Administrativo Geral*, Tomo I. Dom Quixote, 2004, p. 142.

¹⁰³ Vide art. 51º, n.º 1 e 3, da LPA.

¹⁰⁴ SOUSA, António Francisco de – *A Participação* ..., p. 71.

¹⁰⁵ AMARAL, Diogo Freitas do ... – *Código* ..., p. 118.

¹⁰⁶ AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso* ..., p. 302, reproduzindo o art. 56º do Código do Procedimento Administrativo português.

¹⁰⁷ Vide art. 9º da LPA.

¹⁰⁸ Vide art. 57º da LPA.

¹⁰⁹ AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso* ..., p. 307.

¹¹⁰ *Infra* 3.3.3.

¹¹¹ Vide art. 5º do novo Código do Procedimento Administrativo Português, aprovado pelo decreto-lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro.

que, para esse efeito, lhe são atribuídas por lei, e, em simultâneo, a respeitar os direitos e interesses dos particulares.

3.4. Do procedimento do acto administrativo

O procedimento administrativo pode ser alvo de várias classificações: quanto à iniciativa, objecto e forma.

O procedimento diz-se de iniciativa pública quando tenha sido promovido pela Administração¹¹² e de iniciativa particular quando tenha sido impulsionado pelo cidadão^{113, 114}.

Quanto ao objecto, o procedimento pode ser decisório¹¹⁵ ou executório consoante vise a prática de um acto pela Administração ou executar um acto administrativo anteriormente praticado¹¹⁶. O procedimento decisório pode ainda ser de 1º ou de 2º grau consoante se tenha em vista a prática de um acto primário¹¹⁷ ou de um acto secundário^{118, 119}.

O procedimento administrativo é comum quando é regulado pela LPA e é especial quando o seu *iter* está previsto em lei especial¹²⁰, sem prejuízo de subsidiariamente serem aplicáveis os princípios gerais de direito administrativo^{121, 122}.

De seguida, analisaremos o procedimento decisório de 1º grau. Seguindo a sistematização da LPA, distinguimos três fases do procedimento: inicial, instrutória e decisória¹²³.

¹¹² Por exemplo, o procedimento para realização de uma obra pública ou abertura de concurso público para preenchimento de lugares vagos nos quadros da Administração Pública.

¹¹³ Por exemplo, pedido de autorização, licenciamento ou subsídio.

¹¹⁴ AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso ...*, pp. 308-309.

¹¹⁵ Por exemplo, emitir uma licença ou conceder uma autorização.

¹¹⁶ Por exemplo, demolir um prédio que ameaça ruir quando o proprietário não cumpriu a ordem de demolição.

¹¹⁷ São “actos primários” aqueles que versam pela primeira vez sobre uma determinada situação da vida”. Por exemplo, a concessão de uma licença. AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso ...*, p. 253.

¹¹⁸ São actos secundários os que “versam sobre um acto primário anteriormente praticado”. Por exemplo, a revogação de um acto. *Idem*, p. 254.

¹¹⁹ *Idem*, pp. 309-310.

¹²⁰ Por exemplo, a LCP.

¹²¹ Por exemplo, art. 359º da LCP.

¹²² AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso ...*, p. 310.

3.4.1. Da fase inicial

3.4.1.1. Do início do procedimento

O procedimento administrativo tem início oficiosamente ou a requerimento dos interessados¹²⁴. São, portanto, sujeitos típicos da relação jurídico-administrativa a Administração Pública, investida de poderes de autoridade, e os interessados.

O prazo geral para a prática dos actos é de 15 dias, ressalvando o previsto para o deferimento e indeferimento tácitos.¹²⁵

3.4.1.2. Do conceito de interessados

Em abstracto, podem ser interessados todos os particulares com capacidade de exercício de direitos, por si ou mediante suprimento da incapacidade¹²⁶. Por particulares deve entender-se todas as pessoas jurídicas que não são entes públicos, quer sejam pessoas singulares, quer sejam pessoas colectivas¹²⁷. A LPA tenta delimitar o conceito de interessados, considerando como tal os titulares dos direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos, relativamente às decisões que possam vir a ser tomadas¹²⁸. A qualidade de interessado estende-se ainda aos cidadãos que possam ser prejudicados em bens fundamentais, considerados interesses difusos¹²⁹, como saúde pública, habitação,

¹²³ É também defensável um procedimento com 6 fases: fase inicial, instrução, audiência dos interessados, preparação da decisão, fase da decisão e fase complementar. Para maior desenvolvimento, *vide Procedimento e Contencioso Administrativo – Textos ...*, pp. 67-69.

¹²⁴ *Vide* art. 29º da LPA.

¹²⁵ *Vide* art. 43º da LPA.

¹²⁶ *Vide* art. 27º da LPA.

¹²⁷ SOUSA, António Francisco de – *A Participação ...*, p. 98.

¹²⁸ *Vide* art. 28º, n.º 1, da LPA.

¹²⁹ Os interesses difusos são uma subespécie de interesses legalmente protegidos cuja protecção legal é apenas indirecta ou reflexa. Consequentemente, o interessado apenas tem direito a obter uma decisão legal, a qual se reflectirá nos seus interesses subjectivos. *Vide* ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA – *A Participação ...*, p. 96.

educação, património cultural, ambiente, ordenamento do território e qualidade de vida¹³⁰. Os prejuízos em causa não são quaisquer prejuízos, mas tão só os relevantes. Por isso, o preceito exige, para a sua aplicabilidade, uma “dupla prognose”¹³¹: em primeiro lugar, a possibilidade de o cidadão vir a ser prejudicado pela acção da Administração e, em segundo lugar, a possibilidade de esta causar prejuízos relevantes para bens fundamentais, nomeadamente os que a lei enumera a título exemplificativo.¹³²

Fica excluído do conceito de interessado quem tiver aceite sem reserva, expressa ou tacitamente, um acto administrativo, ficando, conseqüentemente, impedido de recorrer¹³³. Importa saber o que deve entender-se por aceitação sem reserva. A letra da lei parece referir-se a uma aceitação incondicional, sem objecção. Todavia, o conceito permanece vago que apenas poderá ser densificado no caso concreto.

O preceito leva ainda a questionar se a aceitação do cidadão sana eventuais lesões ilícitas de bens fundamentais. Considera-se que não. Mas então não se entende por que razão, permanecendo tais lesões ilícitas, deve o interessado ficar impedido de recorrer. Do mesmo modo, *quid juris* se o interessado aceitar um ato administrativo praticado em matéria de direitos indisponíveis.¹³⁴ Concordamos com a tese exposta, porquanto o princípio da legalidade impõe que a Administração pratique actos lícitos, não se aceitando que a ilicitude possa ser convalidada pela aceitação do cidadão, *maxime* em sede de direitos indisponíveis. A ser aceite, aquela convalidação permitiria que, ao arrepio da lei e do Direito, a convalidação de actos administrativos ilícitos, contornando assim o princípio da legalidade, estruturante do Direito Administrativo e da ordem jurídica.

Portanto, interessado é o titular do interesse em causa, podendo ser, no procedimento administrativo, um requerente¹³⁵ ou um terceiro potencialmente afectado pela decisão que está a ser preparada pela Administração. A definição do conceito de interessado revela-se da maior importância porquanto são estabelecidos direitos e

¹³⁰ Vide art. 28º, n.º 2, da LPA.

¹³¹ SOUSA, António Francisco de – *A Participação ...*, p. 96.

¹³² *Ibidem*.

¹³³ Vide art. 28º, n.º 3, da LPA.

¹³⁴ SOUSA, António Francisco de – *A Participação ...*, p. 97.

¹³⁵ *Idem*, p. 98. O Autor inclui também no conceito de interessado o “requerido”, sendo este “aquele a quem a Administração Pública pretende dirigir ou dirigi um acto administrativo”.

deveres que estes titulam, e que não podem, por via de regra, ser exercidos ou cumpridos por terceiros.

O novo Código do Procedimento Administrativo Português acolhe um conceito de interessados que, ao lado dos sujeitos privados, inclui os sujeitos públicos quando estes sejam titulares de direitos ou interesses legalmente protegidos, poderes, deveres ou sujeições ou, ainda, quando defendam interesses difusos que lhes caiba defender¹³⁶. Para além disso, perfilha uma tendencial paridade entre os sujeitos¹³⁷ típicos do procedimento administrativo, nomeadamente através dos acordos endoprocedimentais¹³⁸.

O conceito de interessados assume particular importância no nosso estudo porquanto será por referência aos respectivos direitos e interesses que analisaremos a tutela concedida pela Administração no âmbito do procedimento administrativo.

3.4.1.3. Do requerimento inicial

O requerimento inicial marca o início do procedimento administrativo. Deve ser apresentado por escrito, com indicação do órgão a que se dirige e identificação do requerente. Nele devem ser expostos os factos que sustentam o pedido, em termos claros e precisos e deve ser assinado pelo requerente. A cada pedido corresponde um requerimento, salvo se se tratar de pedidos alternativos ou subsidiários.¹³⁹ A apresentação do requerimento deve ser feita nos serviços do órgão a que se dirige ou nos serviços locais desconcentrados da área de residência do requerente quando se dirijam aos órgãos centrais. Quando os órgãos destinatários do requerimento não possuam serviços na área de residência do interessado, o requerimento pode ser apresentado na Secretaria do Governo da respectiva Província, a qual remetê-lo-á ao

¹³⁶ Vide art. 65º, n.º 1, alínea d).

¹³⁷ QUADROS, Fausto de – *As principais inovações do projeto do Código do Procedimento Administrativo*. In *Cadernos de Justiça Administrativa*. Braga, n.º 100 (Jul-Ago 2013), p. 132.

¹³⁸ Vide art. 57º do novo Código do Procedimento Administrativo Português.

¹³⁹ Vide art. 45º da LPA.

órgão competente no prazo de três dias após o recebimento, com a indicação da data deste, por correio registado.¹⁴⁰ O requerimento é registado¹⁴¹.

Oficiosamente ou a requerimento dos interessados, o órgão competente para a decisão final pode ordenar medidas provisórias quando estas se mostrem necessárias e haja justo receio de que, sem elas, ocorra lesão grave ou de difícil reparação do interesse público¹⁴². Portanto, estão em causa medidas de duração limitada e que apenas podem ser aplicadas quando se verifique, cumulativamente, um justo receio de grave lesão ou lesão de difícil reparação para o interesse público e a possibilidade de qualquer uma das lesões se verificar. Esta possibilidade é uma manifestação clara do princípio da proporcionalidade, aqui na perspectiva do interesse público.

A adopção de medidas provisórias ou cautelares deve ser fundamentada e fixar a o prazo de validade das medidas adoptadas. Coerentemente, a revogação das mencionadas medidas deve igualmente ser fundamentada.¹⁴³ Compreende-se que assim seja porquanto está em causa o interesse público e se este é o bem jurídico protegido com a adopção de medidas provisórias, só ele poderá justificar a respectiva revogação.

Para além do decurso do prazo de validade das medidas provisórias, são ainda causas de caducidade daquelas medidas a prolação da decisão final, o decurso do prazo legal para esta e o decurso de seis meses após a instauração do procedimento, sem prolação de decisão final, quando não esteja estabelecido prazo para o efeito¹⁴⁴.

Importa salientar que, embora aqui abordada no âmbito da fase inicial do procedimento administrativo, as medidas cautelares podem ser adoptadas em qualquer fase do procedimento. Concatenando as causas de caducidade acima referidas, concluímos que, na prática, apenas poderão ser adoptadas na fase inicial ou na fase de instrução, uma vez que a prolação da decisão ou o decurso do prazo para o efeito preclui aquela possibilidade.

¹⁴⁰ Vide art. 46º da LPA.

¹⁴¹ Vide art. 47º da LPA.

¹⁴² Vide art. 49º, n.º 1, da LPA.

¹⁴³ Vide art. 49º, n.º 2 e 3, da LPA.

¹⁴⁴ Vide art. 50º da LPA.

O requerimento inicial pode ser objecto de despacho de recebimento, de aperfeiçoamento para suprimento de deficiências ou de indeferimento liminar quando for anónimo ou ininteligível.¹⁴⁵

Com o recebimento do requerimento inicial, a Administração comunica o início do procedimento às pessoas identificadas nominalmente naquele cujos direitos ou interesses possam estar em causa, salvo se houver dispensa legal ou o procedimento tenha natureza secreta ou confidencial.¹⁴⁶

3.4.1.4. Do direito à informação

Os interessados¹⁴⁷ têm o direito a ser informados pela Administração sobre o andamento dos procedimentos que lhes digam respeito e a conhecer as decisões que neles forem tomadas¹⁴⁸, nomeadamente quanto ao serviço onde corre o procedimento, os actos e diligências praticados, as eventuais insuficiências a suprir, as decisões e quaisquer outros elementos solicitados¹⁴⁹.

O princípio da Administração Pública aberta defende o acesso dos cidadãos à informação e ao processo administrativo que lhe diga respeito¹⁵⁰, desde que não contenha documentos classificados¹⁵¹ ou não abranja documentos nominativos¹⁵² relativos a terceiros cujos dados pessoais¹⁵³ de carácter privado não hajam sido excluídos. O direito de acesso aos documentos administrativos compreende o direito de

¹⁴⁵ CAUPERS, João, *op. cit.*, p. 160.

¹⁴⁶ *Vide* art. 30º da LPA.

¹⁴⁷ Não obstante a LPA se lhes referir como particulares.

¹⁴⁸ *Vide* art. 34º, n.º 1, da LPA.

¹⁴⁹ *Vide* art. 34º, n.º 2, da LPA.

¹⁵⁰ *Vide* art. 34º a 36º da LPA.

¹⁵¹ Os documentos classificados são aqueles cuja consulta não é legalmente permitida. Esta restrição é temporária, após o que podem ser livremente acedidos pelos interessados.

¹⁵² Os documentos administrativos são todos os suportes de informação de qualquer natureza (gráfica, sonora, informática ou outra) elaborados ou detidos pela Administração Pública. Já os documentos nominativos são os suportes de informação que contenham dados pessoais, como, por exemplo, atas. Para maior desenvolvimento, GONÇALVES, Renato José – *Acesso à Informação das Entidades Públicas*. Almedina, 2002, pp. 42 e ss.

¹⁵³ Consideram-se dados pessoais as informações relativas a pessoas singulares que contenham juízos de valor ou informações abrangidas pela reserva da intimidade da vida privada.

o cidadão ser informado sobre a sua existência e conteúdo e o direito a obter a sua reprodução¹⁵⁴.

Estes direitos são extensivos a quaisquer outros cidadãos que demonstrem possuir interesse legítimo no conhecimento dos elementos que solicitam, mas fica dependente de despacho do dirigente do serviço¹⁵⁵. Trata-se, contudo, de poder vinculado, e não discricionário, bastando que se verifiquem os seus requisitos para que a Administração fique legalmente obrigada a deferir¹⁵⁶. A recusa desta consubstancia um acto administrativo susceptível de impugnação¹⁵⁷.

A Administração tem o dever de esclarecer e informar os cidadãos¹⁵⁸. Diferentemente do que sucede no ordenamento jurídico português, em que ao dever de esclarecimento não corresponde um direito do cidadão¹⁵⁹, a LPA estabelece expressamente aqueles deveres, cuja inobservância poderá dar lugar a responsabilidade da Administração.

O direito à informação é transversal a todo o procedimento administrativo pelo que pode ser exercido em qualquer momento. A omissão ou recusa da informação requerida, quando obrigatória, constitui preterição de uma formalidade essencial que gera, consequentemente, a anulabilidade da decisão final, podendo ainda gerar responsabilidade civil da Administração.¹⁶⁰ Contudo, o direito à informação não é absoluto, podendo sofrer restrições quando estejam em causa outros direitos, como o direito ao bom nome ou à reserva da intimidade da vida privada¹⁶¹.

O direito à informação é, assim, uma importante garantia dos interessados, que permite, entre outros, o controlo da legalidade.

¹⁵⁴ SOUSA, António Francisco de – *A Participação ...*, p. 74.

¹⁵⁵ *Vide* art. 37º da LPA.

¹⁵⁶ SOUSA, António Francisco de – *A Participação ...*, p. 102.

¹⁵⁷ *Idem*, p. 104.

¹⁵⁸ *Vide* art. 7º, alínea a), da LPA.

¹⁵⁹ Para maior desenvolvimento, ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA – *A Participação ...*, pp. 85 e ss..

¹⁶⁰ *Idem*, p. 99.

¹⁶¹ *Vide* art. 32º da CRA.

3.4.2. Da fase de instrução

3.4.2.1. Da direcção da instrução

Compete ao órgão decisor dirigir a instrução, podendo, officiosamente, requerer a realização de diligências complementares que considere pertinentes ou relevantes para a decisão¹⁶². Com excepção dos casos em que a lei determine a direcção pessoal da instrução, o órgão instrutor pode delegar a sua competência em subordinados seus.¹⁶³

Esta fase procedimental destina-se a averiguar os factos relevantes para a tomada de decisão, nomeadamente para carrear prova para o processo. É nesta fase que o princípio do inquisitório tem especial preponderância. A prova documental é, habitualmente, o principal meio de instrução, embora sejam admitidos outros meios legais de prova como a testemunhal e pericial.¹⁶⁴

O interessado pode, em qualquer momento, ser notificado para se pronunciar sobre certa questão¹⁶⁵, em determinado prazo. Esta audição insere-se no âmbito de um poder discricionário da Administração. A forma de audição – escrita ou oral – é livremente escolhida pelo órgão instrutor e constitui também um poder discricionário.¹⁶⁶

Verifica-se que não há uma separação entre o órgão instrutor e o órgão decisor, o que, em nossa opinião, acarreta o perigo de formulação de pré-conceitos, que determinem ou influenciem a decisão, quando esta deve ser tomada de forma imparcial. O novo Código do Procedimento Administrativo Português acolheu a tendencial separação entre os órgãos instrutor e decisor¹⁶⁷, aperfeiçoando assim o procedimento administrativo através do reforço da imparcialidade¹⁶⁸, sem contender, em nenhum momento, com a realização do interesse público. Aliás, cumulativamente, prevê o princípio da adequação procedimental pelo qual o procedimento deve ser estruturado

¹⁶² SOUSA, António Francisco de – *A Participação ...*, p. 120.

¹⁶³ *Vide* art. 51º da LPA.

¹⁶⁴ AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso ...*, p. 315.

¹⁶⁵ *Vide* art. 33º da LPA.

¹⁶⁶ *Vide* art. 52º da LPA.

¹⁶⁷ *Vide* art. 55º.

¹⁶⁸ QUADROS, Fausto de, *op. cit.*, p. 132.

mediante observância dos princípios da participação, da eficiência, da economicidade e da celeridade na preparação da decisão¹⁶⁹.

3.4.2.2. Da audiência prévia

Os inconvenientes de uma “*administração não participada*”¹⁷⁰, que se opõe ao actual modelo de “*administração participada*”¹⁷¹ eram os de o interessado não poder saber se o seu pedido era convenientemente analisado e se as suas razões eram devidamente apreciadas e, ainda, o de poder ser surpreendido pela decisão final.¹⁷²

Assim, após a instrução e antes da decisão final, o interessado tem direito a ser ouvido. No direito português, a mencionada audiência toma a designação de audiência prévia por referência à decisão. Por facilidade de exposição, adoptamos aqui a mesma designação. Ao contrário das demais audições possíveis, a audiência prévia do interessado consubstancia um poder vinculado da Administração, a que corresponde o direito de aquele ser ouvido. Esta é uma importante garantia dos cidadãos com dignidade constitucional¹⁷³.

A audiência prévia do interessado é da competência do órgão instrutor¹⁷⁴ que, por princípio, será também o decisor¹⁷⁵.

A formulação do art.º 52º, n.º 1, da LPA parece remeter para momento pós-instrutório a oportunidade da audiência prévia. Sistemáticamente, o preceito insere-se na secção VI da LPA, cuja epígrafe é “Da instrução”, inserta no capítulo VI relativo ao procedimento administrativo. Dado que a fase de instrução precede a fase de decisão, forçoso é concluir que a audiência prévia está lógica e cronologicamente inserida na fase procedimental de instrução: logicamente porque permite que o interessado

¹⁶⁹ Vide art. 56º.

¹⁷⁰ AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso ...*, p. 318.

¹⁷¹ *Ibidem*.

¹⁷² *Ibidem*.

¹⁷³ Vide art. 200º, n.º 1, da CRA.

¹⁷⁴ Vide art. 52º, n.º 2, do LPA.

¹⁷⁵ SOUSA, António Francisco de – *A Participação ...*, p. 113.

apresente novos elementos e emita opinião sobre os elementos já constantes do processo; cronologicamente porque antecede a decisão.¹⁷⁶

Na falta de estipulação legal de prazo para a audiência prévia, o interessado deverá poder exercer o seu direito dentro de prazo razoável, que lhe permita tomar conhecimento do que lhe é comunicado e tomar posição sobre esses elementos.¹⁷⁷ Por isso, a Administração nunca deverá decidir antes de decorrido o prazo que tiver fixado para a audiência do interessado.¹⁷⁸ Ao invés, se este se pronunciou antes de decorrido aquele prazo, pode a Administração confiar que o fez de forma definitiva e, por isso, tomar a decisão final¹⁷⁹. Embora não seja frequente, se após a audiência do interessado, este vier alterar ou aditar algum elemento contido naquela, ainda dentro do prazo estabelecido para se pronunciar, cremos que deve aquela comunicação ser considerada, ainda que implique alteração da decisão entretanto tomada. De outra forma, dar-se-ia prevalência à confiança que esta depositou na *primeira* audiência, tomando-a como definitiva e final, em prejuízo da segurança jurídica, princípio estruturante do Estado de Direito.

A convocatória para a audiência prévia deve expressamente indicar o assunto a tratar, sob pena de se considerar inexistente quando contiver expressões vagas ou obscuras, como, por exemplo, “assunto do seu interesse” e “processo pendente”.¹⁸⁰

A audiência prévia do interessado, enquanto direito subjectivo, permite ao seu titular exercê-lo ou não. De outro modo não estaríamos perante um direito, mas perante uma obrigação. Daí que nem o interessado tem o dever de se pronunciar sobre os elementos constantes do procedimento administrativo, nem a Administração fica impedida de praticar o acto caso aquele não o faça. O que a lei impõe é que, até à decisão final, ao interessado seja dada a oportunidade de se pronunciar. É uma decorrência necessária do princípio do contraditório¹⁸¹ e do princípio da igualdade.

Dado que o direito à audiência prévia não abrange a recolha de prova, a Administração deve informar previamente o interessado do resultado da prova que foi

¹⁷⁶ No mesmo sentido, ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *idem*, p. 112.

¹⁷⁷ *Idem*, pp. 105-107.

¹⁷⁸ *Idem*, p. 111.

¹⁷⁹ *Idem*, p. 113.

¹⁸⁰ *Idem*, p. 107.

¹⁸¹ *Ibidem*.

produzida no âmbito do procedimento com relevância para a decisão final e qual a sua opinião jurídica sobre a matéria em causa. O interessado pode, assim, tomar posição sobre os elementos em causa, quer sejam de facto, quer sejam de direito¹⁸². Nesta medida, o interessado passa a ter um real poder de conformação do objecto do procedimento¹⁸³.

“A audição dos interessados deve garantir a *individualidade* e o *carácter pessoal* no procedimento administrativo”¹⁸⁴. Tal dever implica que a Administração deve proporcionar todas as condições necessárias para que o interessado possa realmente ter a possibilidade de exprimir os aspectos fundamentais da sua esfera pessoal, bem como a intensidade com que é atingido. Quanto maior for a margem de decisão administrativa e quanto mais o cidadão puder ser atingido em virtude daquela, maior será a obrigação de a Administração respeitar aquelas condições. Havendo vários interessados, é imperioso que seja estabelecido um equilíbrio entre as várias posições, sendo imprescindível observar a igualdade de oportunidades entre todos. A audição permite, deste modo, contribuir para prevenir decisões precipitadas e para a transparência da decisão.¹⁸⁵ Consequentemente, facilitará a adesão dos interessados à decisão, por via da sua participação.

Nesta fase é particularmente importante o direito à consulta do processo¹⁸⁶. Ao interessado é permitido pronunciar-se sobre os elementos carreados para o processo, requer diligências complementares e juntar documentos que considere relevantes para a decisão a tomar.¹⁸⁷

Se a lei determinar a audição pessoal do interessado, esta é feita oralmente.¹⁸⁸ Contudo, sendo a audição prévia do interessado facultativa para o interessado, nenhuma sanção pode sofrer por falta de comparência¹⁸⁹.

¹⁸² O interessado não tem, contudo, o direito ao debate, como bem revela ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *idem*, p. 106.

¹⁸³ AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso ...*, p. 319, invocando PEDRO MACHETE.

¹⁸⁴ SOUSA, António Francisco de – *A Participação ...*, p. 109.

¹⁸⁵ *Idem*, pp. 109-110.

¹⁸⁶ *Vide* art. 35º da LPA.

¹⁸⁷ SOUSA, António Francisco de – *A Participação ...*, p. 114.

¹⁸⁸ *Idem*, p. 107.

¹⁸⁹ *Idem*, p. 115.

A audiência não é pública e é documentada em acta, referindo o dia, hora e local da sessão, a identidade dos presentes¹⁹⁰, os assuntos discutidos, os requerimentos apresentados e o conteúdo essencial das declarações de cada um dos intervenientes e, a final, o resultado da audiência.¹⁹¹

Apesar de a audiência prévia ser um direito constitucionalmente consagrado¹⁹², há casos em que, excepcionalmente, a audiência prévia não tem lugar. É o que sucede quando a decisão seja urgente ou quando, previsivelmente, a realização da audiência possa comprometer a execução ou a utilidade da decisão¹⁹³. Estas restrições só poderão ser aplicadas casuisticamente. Para que se aplique o regime excepcional há que ponderar o equilíbrio entre o sacrifício da audiência do interessado e a relevância do interesse público a salvaguardar, num exercício de proporcionalidade¹⁹⁴. Daqui decorre que a supressão daquele direito apenas poderá ocorrer quando confrontado com bem jurídico que se repute, pelo menos, de igual dignidade, ou seja, quando a realização da audiência afecte de forma relevante o interesse público. “O direito à audiência não chega a ser um direito fundamental”¹⁹⁵ mas, em nossa opinião, deve considerar-se um direito de natureza análoga aos direitos fundamentais, porquanto efectiva dois princípios estruturantes do Estado de direito angolano: o princípio da igualdade¹⁹⁶ e, sobretudo, o princípio da legalidade¹⁹⁷. Além do mais, é ainda tributário de uma dignidade intrínseca axiologicamente relevante¹⁹⁸, decorrente da dignidade da pessoa humana. Consequentemente a sua restrição deve ser submetida aos critérios constantes do art.º 28º da CRA.

A decisão é urgente quando o interesse público exija uma decisão imediata ou haja perigo iminente, sobrepondo-se, deste modo, ao interesse particular do cidadão. Contudo, o ordenamento jurídico deve prever mecanismos que permitam,

¹⁹⁰ Com excepção daqueles a quem tenha sido permitido assistir como, por exemplo, estagiários.

¹⁹¹ SOUSA, António Francisco de – *A Participação* ..., pp. 108-109.

¹⁹² Vide art. 200º, n.º 1, da CRA.

¹⁹³ Vide art. 53º, n.º 1, da LPA.

¹⁹⁴ SOUSA, António Francisco de – *A Participação* ..., p. 116.

¹⁹⁵ *Ibidem*.

¹⁹⁶ Vide art. 23º da CRA.

¹⁹⁷ Vide art. 6º, n.º 2, da CRA.

¹⁹⁸ MACHADO, Jónatas E. M.; COSTA, Paulo Nogueira da; HILÁRIO, Esteves Carlos – *Direito Constitucional Angolano*, 2ª ed. Coimbra Editora, 2013, p. 182.

posteriormente, compensar esta restrição ao interessado¹⁹⁹, dando-lhe, nomeadamente, a possibilidade de vir a ser ouvido e a reagir contra a decisão que afecta os seus interesses legítimos. A decisão de urgência compete ao órgão instrutor.

Também não há audiência prévia quando seja possível prever que da sua realização resultará prejuízo quer para a execução da decisão, quer para a sua utilidade, valendo aqui os argumentos supra expostos.

Situação diferente da inexistência da audiência prévia dos interessados é a sua dispensa pelo órgão instrutor. A realização da audiência prévia pode ser dispensada quando os interessados já se tiverem pronunciado sobre os elementos que importam à decisão e sobre as provas produzidas ou quando a decisão lhe seja favorável²⁰⁰. Subjaz a este poder discricionário do órgão instrutor a economia processual²⁰¹. No primeiro caso quando o interessado já se tenha pronunciado sobre todos os elementos e provas relevantes para a decisão final e, portanto, seria inútil ouvi-lo novamente. Embora a lei não o afirme expressamente, importa considerar que o interessado tenha tido a oportunidade de se pronunciar sobre todos os elementos e sobre todas as provas relevantes, e não apenas sobre uma parte. Quando a decisão a tomar seja favorável ao interessado afigura-se redundante e, por isso, inútil ouvi-lo sobre elementos que conduzirão ao acolhimento pela Administração da sua pretensão.

Quando a o órgão instrutor não for o competente para decidir a final, elabora um relatório final onde, considerando o pedido do interessado e os elementos constantes do processo administrativo, apresenta uma proposta de decisão, fundamentando de facto e de direito²⁰².

O incumprimento da obrigação de ouvir previamente o interessado no procedimento administrativo é causa de invalidade. Aquela omissão consubstancia um “*vício de forma, por preterição de uma formalidade essencial*”²⁰³. Este vício pode gerar a anulabilidade²⁰⁴ da decisão proferida com preterição daquela formalidade²⁰⁵, quando

¹⁹⁹ SOUSA, António Francisco de – *A Participação ...*, p. 116.

²⁰⁰ Vide art. 53º, n.º 2, da CRA.

²⁰¹ SOUSA, António Francisco de – *A Participação ...*, p. 118.

²⁰² Vide art. 54º da LPA.

²⁰³ AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso ...*, p. 323.

²⁰⁴ Nos termos conjugados do art. 76º e 78º, ambos da LPA.

²⁰⁵ Neste sentido, ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA – *A Participação ...*, p. 120.

se entenda não estarmos perante um direito fundamental. FREITAS DO AMARAL adere a esta tese²⁰⁶ por considerar que não estamos em presença de um direito fundamental e, conseqüentemente, mais ligado à protecção da dignidade da pessoa humana.²⁰⁷

Para quem entende o direito de audiência prévia como um direito fundamental, o vício de forma gera a nulidade da decisão²⁰⁸. Apesar de esta não ter sido a posição acolhida na já longa experiência do Supremo Tribunal Administrativo Português, é a opinião que perfilhamos por considerarmos que o direito de audiência prévia é um direito de natureza análoga aos direitos fundamentais²⁰⁹, sustentado legalmente no art.º 76º, n.º 1, da LPA e no art.º 28º da CRA.

3.4.2.3. Da conferência procedimental

Anotamos que o novo Código do Procedimento Administrativo Português consagrou a conferência procedimental²¹⁰. Passível de revestir duas modalidades – deliberativa ou de coordenação – a conferência procedimental reúne todos os órgãos da Administração para que de forma conjunta ou integrada aqueles exerçam os respectivos poderes. Esta reunião das entidades administrativas participantes no procedimento justifica-se quer pela celeridade que proporcionará, quer pela tecnicidade e especialização cada vez maiores dos vários órgãos da Administração Pública.²¹¹ Do mesmo passo, promoverá a eficiência e a economia do procedimento, evitando disparidades ou mesmo contradições entre os participantes e, desse modo, evitará a necessidade de praticar novos actos que, necessariamente, se protelarão no tempo.

²⁰⁶ No mesmo sentido, PEDRO MACHETE, referido por FREITAS DO AMARAL – Curso ..., p. 323.

²⁰⁷ *Idem*, pp. 322-323.

²⁰⁸ Filiam-se nesta tese SÉRVULO CORREIA, VASCO PEREIRA DA SILVA, DAVID DUARTE e LUÍSA NETO, referidos por DIOGO FREITAS DO AMARAL – Curso ..., p. 323.

²⁰⁹ *Supra* 3.3.2.2.

²¹⁰ *Vide* art. 77º.

²¹¹ PORTOCARRERO, Marta – *Procedimento administrativo – aspetos estruturais*. In *Cadernos de Justiça Administrativa*. Braga, n.º 100 (Jul-Ago 2013), pp. 80-81.

Esta conferência é de tal forma relevante que, tendo lugar no procedimento em concreto, autonomiza-se da instrução propriamente dita e consubstancia uma nova fase procedimental cronologicamente situada entre as fases de instrução e de decisão, com um regime próprio.

Considerando o exposto, bem como a tendencial igualdade que permite estabelecer entre as partes, sendo elas próprias envolvidas no processo decisório, melhor acolhida será a decisão final. Consequentemente, simplifica-se o modelo processual, reduz-se a litigiosidade, promove-se a aproximação dos cidadãos à Administração, alcança-se a economia e eficiência processuais, deles beneficiando a Administração e os cidadãos.

A conferência procedimental proporciona os benefícios acima descritos, sem que, no imediato, se vislumbrem desvantagens, pelo que, em nossa opinião, será um modelo a seguir para aperfeiçoamento do modelo procedimental administrativo angolano.

3.4.3. Da fase da decisão

3.4.3.1. Da celeridade

A Administração deve ser célere²¹² no procedimento, recusando o que for impertinente ou dilatatório e promovendo o que for necessário para uma justa e oportuna decisão. A final, esta deverá ser conforme ao Direito pelo que não deverá ser precipitada, sob pena de poder comprometer a análise e ponderação indispensáveis à decisão materialmente justa.²¹³ A violação do dever de celeridade pode dar a origem a responsabilidade da Administração, sem prejuízo de responsabilidade disciplinar. Com

²¹² Vide art. 31º da LPA.

²¹³ Neste sentido, JOÃO PINTO – *Direito Administrativo Angolano*. Angola, Publicações Universitárias, 2008, pp. 190-191.

vista à almejada celeridade, consagrou-se o mecanismo do ato tácito²¹⁴, em reconhecimento de que o tempo é uma condição obrigatória para a realização do interesse público e da justiça.²¹⁵

Salvo o disposto na lei ou circunstâncias excepcionais, o procedimento administrativo deve ser concluído no prazo de dois meses desde o seu início. Se este não for respeitado, deve ser justificado pelo órgão responsável perante o superior hierárquico nos dez dias subsequentes ao termo daquele²¹⁶.

Neste âmbito, regista-se que o novo Código do Procedimento Administrativo Português consagrou a designada Administração Pública Electrónica ou *e-Government*²¹⁷ que possibilitará, entre outros, diminuir o lapso temporal em que decorre o procedimento administrativo, promovendo a eficiência e a transparência administrativas, bem como a proximidade com os administrados²¹⁸.

3.4.3.2. Da decisão

Concluída a instrução, o órgão decisor toma posição relativamente aos elementos de facto e de direito carreados para o processo e emite decisão. Ao abrigo do princípio da decisão²¹⁹, a Administração tem o dever de se pronunciar sobre os pedidos que lhe sejam formulados no âmbito da sua competência²²⁰.

Os actos administrativos podem ser sujeitos a condição, termo ou modo e são praticados por escrito, salvo lei especial ou outra imposta pela natureza e

²¹⁴ Vide art. 57º da LPA.

²¹⁵ SOUSA, António Francisco de – *A Participação ...*, pp. 81-82.

²¹⁶ Vide art. 32º da LPA.

²¹⁷ CARVALHO, Carlos – *O procedimento administrativo – tramitação e formalidades. Algumas questões e reflexões a propósito da revisão do CPA*. In *Cadernos de Justiça Administrativa*. Braga, n.º 100 (Jul-Ago 2013), p. 98.

²¹⁸ Vide art. 14º.

²¹⁹ Vide art. 9º da LPA.

²²⁰ AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso ...*, p. 306.

circunstâncias.²²¹ Os actos administrativos devem precisar o seu objecto para poder determinar-se inequivocamente os seus efeitos jurídicos²²².

A reforma do Código do Procedimento Administrativo Português prevê o acto tácito como excepção, carente, por isso, de norma expressa, permitindo, em compensação, a reclamação administrativa²²³ e recurso hierárquico específico²²⁴, sem prejuízo do recurso aos tribunais para prática do acto administrativo devido (a decisão).²²⁵

3.4.3.3. Da fundamentação do acto

O princípio da legalidade impõe de forma especialmente exigente a fundamentação do acto administrativo²²⁶. O dever de fundamentação exclui a arbitrariedade e suporta a decisão, para que possa ser melhor acolhida pelo seu destinatário.²²⁷

Todavia, o dever de decidir fica precludido quando o órgão competente tenha emitido decisão há menos de dois sobre o mesmo pedido e com o mesmo fundamento. Estes dois requisitos são cumulativos²²⁸. O entendimento quanto ao alcance desta exclusão não é unânime. FREITAS DO AMARAL adere à perspectiva de VIEIRA DE ANDRADE e considera que aquele dever fica excluído quando a Administração expressamente tenha emitido decisão idêntica há menos de dois anos. Correspondentemente, decorrido aquele prazo, fica novamente obrigada a decidir, ainda

²²¹ Vide art. 64º e 65º da LPA.

²²² Vide art. 66º da LPA.

²²³ Vide art. 184º, n.º 1, alínea b).

²²⁴ Vide art. 193º, n.º 1, alínea b).

²²⁵ SILVEIRA, João Tiago – *A decisão administrativa no anteprojecto de revisão do Código do Procedimento Administrativo*. In *Cadernos de Justiça Administrativa*. Braga, n.º 100 (Jul-Ago 2013), p. 112.

²²⁶ Vide art. 200º, n.º 3, da CRA.

²²⁷ SOUSA, António Francisco de – *A Participação ...*, pp. 71-72.

²²⁸ Vide art. 9º, n.º 2, da LPA.

que sobre o mesmo pedido e com o mesmo fundamento, isto é, a reapreciar os seus actos de indeferimento.²²⁹

A omissão da decisão tem como consequência a possibilidade da formação de um acto tácito que pode ser de deferimento ou indeferimento, consoante a matéria em causa. Deste modo, o interessado não fica inelutavelmente sujeito a uma conduta positiva da Administração e, por via do acto tácito e de acordo com o sentido deste, poderá ver a sua pretensão deferida ou indeferida, podendo neste último caso socorrer-se dos mecanismos legais de garantia aplicáveis. Pela sua relevância, dedicamos um ponto autónomo do acto tácito²³⁰.

Havendo decisão expressa, todas as questões suscitadas durante o procedimento devem ficar resolvidas, salvo se o já tiverem sido em momento anterior²³¹, devendo o interessado ser dela notificado.

A fundamentação tem que ser expressa mediante sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito, podendo de ser de mera declaração em caso de concordância com os fundamentos anteriores. A obscuridade, contradição ou insuficiência dos fundamentos equivale à falta de fundamentação.²³² Se o acto for oral a fundamentação pode ser reduzida a escrito, a requerimento do interessado. O facto de o interessado não o requerer não obsta à falta de fundamentação²³³.

Para além da exigência de lei especial, devem ser fundamentados os actos que, total ou parcialmente, neguem, extingam, restrinjam ou afectem direitos ou interesses legalmente protegidos ou agravem deveres, encargos ou sanções; contrariem a pretensão ou oposição formulada pelo interessado, parecer, informação ou proposta oficial; contrariem a prática habitual ou interpretação das leis em casos semelhantes; revoguem, modifiquem ou suspendam acto administrativo; e decidam reclamação ou recurso²³⁴.

²²⁹ AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso ...*, pp. 307-308.

²³⁰ *Infra* 3.3.3.5.

²³¹ *Vide* art. 56º da LPA.

²³² *Vide* art. 68º da LPA.

²³³ *Vide* art. 69º da LPA.

²³⁴ *Vide* art. 67º da LPA, sendo as alíneas b) e e) relativas a actos secundários.

3.4.3.4. Da notificação dos interessados

A notificação é um ato pessoal, oficial e formal – pessoal porque tem que ser feita directamente ao interessado, não se efectivando com a sua mera publicação; é oficial porque é feita pelos serviços administrativos no cumprimento das suas funções; e é formal porque, enquanto formalidade procedimental, tem que ser documentada no respectivo processo, acompanhada do documento comprovativo da sua comunicação. Se o acto for oral o comprovativo da notificação é feito mediante declaração de que a decisão foi comunicada presencialmente.²³⁵

O dever de a Administração notificar os interessados impõe que esta comunique àqueles os actos administrativos que decidam sobre pretensões por eles formuladas, que lhes imponham deveres, sujeições ou sanções ou causem prejuízos, que criem, extingam, aumentem ou diminuam direitos ou interesses legalmente protegidos ou afectem as condições do seu exercício²³⁶. Ao invés do dever de esclarecer e do dever de informar que são despoletados por iniciativa do administrado, o dever de notificação é um dever oficioso da Administração, que não depende de qualquer pedido do cidadão²³⁷.

O dever de notificação cessa quando o acto seja praticado oralmente na presença do interessado ou quando este, através de qualquer intervenção no procedimento, revele perfeito conhecimento do conteúdo dos actos.²³⁸

A notificação deve conter o texto integral do acto, a identificação do procedimento, autor e data e do órgão competente para apreciar a impugnação do acto e prazo para o efeito, desde que não seja contenciosamente recorrível. Se o acto tiver deferido a pretensão do interessado ou respeite a diligências processuais, o texto integral pode ser substituído por um resumo do seu conteúdo e objecto.²³⁹

²³⁵ SOUSA, António Francisco de – *A Participação ...*, p. 91.

²³⁶ *Vide* art. 38º da LPA.

²³⁷ SOUSA, António Francisco de – *A Participação ...*, p. 91.

²³⁸ *Vide* art. 39º da LPA.

²³⁹ *Vide* art. 40º da LPA.

3.4.3.5. Do acto tácito

Quando a prática de um acto administrativo ou o exercício de um direito do interessado esteja dependente da aprovação ou autorização da Administração, considera-se que aquelas foram concedidas quando a decisão final não seja proferida no prazo de 90 dias, salvo disposição legal em contrário.²⁴⁰ Compreende-se esta suspensão na contagem do prazo para o interessado não possa, ilegalmente, obter uma decisão favorável, em virtude de se furta a colaborar com a Administração. Este acto designa-se por acto tácito positivo ou acto de deferimento tácito.

Mas o acto tácito também pode ser de indeferimento e, neste caso, designa-se por acto tácito negativo ou acto de indeferimento tácito. Quando à pretensão do requerente não corresponda previsão legal para a formação de acto de deferimento tácito, ou outra disposição em contrário, a falta de decisão expressa da Administração, no prazo legal, confere ao interessado a possibilidade de presumir indeferida a sua pretensão²⁴¹, podendo, assim, impugnar o acto de indeferimento tácito.

São ainda requisitos do acto tácito a competência do órgão chamado a decidir e que sobre ele recaia o dever legal de o fazer.²⁴²

A consagração do acto tácito é uma forma de atribuir efeitos jurídicos ao silêncio da Administração. Este mecanismo é particularmente importante quando o principal meio de defesa dos cidadãos é o recurso de anulação, o qual pressupõe a existência de um acto administrativo. A inexistência deste mecanismo jurídico deixaria os interessados sem protecção sempre que a Administração, por inércia ou deliberadamente, não cumprisse o seu dever de decisão.²⁴³

²⁴⁰ Vide art. 57º, n.º 1 e 2, da LPA.

²⁴¹ Vide art. 58º da LPA.

²⁴² AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso ...*, p. 330.

²⁴³ *Idem*, pp. 326-328.

3.4.3.6. Da extinção do procedimento

Naturalmente, o procedimento administrativo extingue-se com a prolação da decisão final. Contudo, outras causas podem conduzir à extinção do procedimento.²⁴⁴ A LPA remete apenas para o deferimento tácito e o indeferimento tácito²⁴⁵. Mas existem outras causas que, não obstante não estarem legalmente previstas, devem, pela natureza das coisas, ser consideradas aptas a extinguir o procedimento: a desistência do pedido, a renúncia pelo interessado aos interesses que pretendia fazer valer no procedimento, a deserção do interessado, a impossibilidade ou inutilidade superveniente do procedimento e a falta de pagamento de taxas ou despesas²⁴⁶, quando a este haja lugar.

Se é verdade que o direito público exige, ao abrigo do princípio da legalidade, que a lei preveja o que é permitido à Administração, não é menos verdade que, mesmo sem previsão expressa das últimas causas de extinção do procedimento, não podemos deixar de aceitá-las neste âmbito.

3.4.4. Do procedimento executivo

Os actos administrativos são executórios logo que sejam eficazes, e são executórios os actos susceptíveis de ser executados e que produzam efeitos jurídicos²⁴⁷. Titular do privilégio de execução prévia, a Administração pode impor coercivamente o cumprimento das obrigações e o respeito pelos limites impostos por um acto²⁴⁸. Por isso, a Administração deve obedecer ao princípio da menor afectação, garantindo a

²⁴⁴ Vide art. 55º da LPA.

²⁴⁵ *Supra* 3.3.3.5.

²⁴⁶ AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso ...*, p. 325.

²⁴⁷ AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso ...*, p. 285.

²⁴⁸ Vide art. 92º, n.º 1 e 2, e 93º da LPA.

realização do objectivo com o menor sacrifício possível para os direitos e interesses do particular²⁴⁹.

Antes de iniciar o procedimento executivo, a Administração deve sempre notificar o particular dessa decisão, podendo fazê-lo aquando da notificação do acto definitivo e executório²⁵⁰. A execução do acto administrativo terá uma de três finalidades: pagamento de quantia certa²⁵¹, entrega de coisa certa²⁵² ou prestação de um facto²⁵³.

Registamos que a recente reforma do Código do Procedimento Administrativo Português acentuou as garantias dos cidadãos no âmbito da execução do acto administrativo²⁵⁴, em particular pela previsão da necessidade de norma expressa que preveja a execução coerciva do acto^{255, 256}.

3.5. Do procedimento regulamentar

O procedimento regulamentar, aplicável a todos os regulamentos da Administração Pública²⁵⁷, é da iniciativa da Administração mas os interessados podem apresentar aos órgãos competentes pedidos fundamentados para a elaboração, modificação ou revogação de regulamentos²⁵⁸. Interessados são, nesta sede, as entidades representativas dos interesses afectados, podendo ser entes de direito público ou direito privado, como, por exemplo, ordens profissionais, associações de empregadores ou trabalhadores e federações desportivas.²⁵⁹

²⁴⁹ Vide art. 94º, n.º 2, da LPA.

²⁵⁰ Vide art. 95º da LPA.

²⁵¹ Vide art. 97º da LPA.

²⁵² Vide art. 98º da LPA.

²⁵³ Vide art. 99º da LPA.

²⁵⁴ CALVÃO, Filipa Urbano – O regime da execução do ato administrativo no Projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo. In *Projeto de Revisão do Código do Procedimento Administrativo*, 2013, p. 105.

²⁵⁵ Vide art. 176º, n.º 1, sem prejuízo das situações excepcionais de urgente necessidade pública.

²⁵⁶ CALVÃO, Filipa Urbano, *op. cit.*, p. 107.

²⁵⁷ Vide art. 59º da LPA.

²⁵⁸ Vide art. 60º da LPA.

²⁵⁹ SOUSA, António Francisco de – *A Participação ...*, p. 109.

No procedimento regulamentar haverá audiência de interessados, excepto se a isso obstarem razões fundamentais de interesse público²⁶⁰. Não são atendíveis quaisquer razões para impedir a audição dos interessados, mas apenas aquelas que radiquem no interesse público e nestas apenas as que sejam fundamentais. Cremos, assim, que terão que ser razões de maior relevância e cuja essencialidade para o interesse público não pode ser desprezada. Podemos dizer que terão de ser razões com fundamento no conteúdo nuclear do interesse público, que jamais poderá ceder perante interesses diversos, nomeadamente privados. Compreende-se que assim seja, porquanto estão em causa interesses gerais e não apenas interesses particulares, na perspectiva dos cidadãos.

O novo Código do Procedimento Administrativo Português passou a contemplar uma disciplina substantiva regulamentar²⁶¹, destacando-se a participação dos cidadãos neste procedimento, quer através de consulta pública²⁶², quer através de audiência dos interessados²⁶³.

3.6. Do procedimento contratual

3.6.1. Dos princípios

Para além dos princípios de direito administrativo e do procedimento administrativo já mencionados, importa referir alguns princípios especialmente atinentes à matéria contratual: o princípio da boa-fé que tutela a confiança dos intervenientes, o princípio da concorrência²⁶⁴ para alcançar a melhor vantagem na satisfação do interesse público, o princípio da publicidade levar os actos ao

²⁶⁰ Vide art. 61º da LPA.

²⁶¹ MONIZ, Ana Raquel Gonçalves – *Os regulamentos administrativos na revisão do Código do Procedimento Administrativo*. In *Cadernos de Justiça Administrativa*. Braga, n.º 100 (Jul-Ago 2013), p. 29; QUADROS, Fausto de, *op. cit.*, p. 132.

²⁶² Vide art. 144º, n.º 2.

²⁶³ Vide art. 100º, n.º 1.

²⁶⁴ Vide art. 89º, N.º 1, alínea c), da CRA.

conhecimento de todos os interessados ou potenciais interessados e o princípio da transparência que obriga à fundamentação dos actos, garantindo assim a audiência dos particulares.²⁶⁵

3.6.2. Do objecto do procedimento contratual

O procedimento de contratação administrativa tem por objecto a celebração de um contrato administrativo, cuja noção²⁶⁶ decalca o conceito jurídico de contrato, introduzindo especialidades próprias: um dos contraentes é a Administração, titular de um poder de autoridade; a finalidade da contratação limitada à realização do interesse público; e a sua sujeição ao direito administrativo. “(O) interesse público, que constitui o fim do contrato administrativo, penetra no seu interior, modela as prestações, e actualiza-as “*pari passu*” de acordo com as suas variações”²⁶⁷.

A LPA elenca, a título ilustrativo, alguns dos contratos públicos. Por exemplo, empreitada de obras públicas, concessão de serviços públicos e prestação de serviços para fins de imediata utilidade pública²⁶⁸, cujos regimes aquela prevê²⁶⁹.

Cada órgão administrativo pode celebrar contratos administrativos desde que o faça na prossecução das suas atribuições²⁷⁰. Consequentemente, não poderá celebrá-los fora do âmbito destas.

O conceito legal de contrato público permite, desde logo, distinguir os contratos públicos dos contratos que a Administração celebra, mas em que não está investida de poderes de autoridade. Sem aquela qualidade, a Administração Pública não possui os

²⁶⁵ AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso ...*, pp. 580-584.

²⁶⁶ *Vide* art. 120º, n.º 1, da LPA.

²⁶⁷ AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso ...*, p. 517, citando BARBOSA DE MELO e ALVES CORREIA.

²⁶⁸ *Vide* art. 120º, n.º 2.

²⁶⁹ ANTUNES, José M. Oliveira; COUTINHO, Lurdes Pereira; FRANCA, Ana Filipa da – *Lei da Contratação Pública de Angola*, 2ª ed. Almedina, 2014, pp. 18-19.

²⁷⁰ *Vide* art. 121º da LPA.

poderes referidos, e tudo se passa como num contrato celebrado entre particulares, ficando o mesmo sujeito ao direito privado.²⁷¹

3.6.3. Da formação do contrato

O procedimento de formação do contrato é precedido de um procedimento preparatório que visa escolher o co-contratante e definir o conteúdo do contrato.²⁷² O regime jurídico geral aplicável à formação do contrato administrativo é o previsto na LPA com as necessárias adaptações²⁷³. Concordamos com a afirmação de que a previsão de vários procedimentos de formação dos contratos e a técnica legislativa remissiva, utilizada sucessivamente, dificulta a aplicação do regime substantivo, bem como a compreensão do regime, nomeadamente pelos interessados, não especializados em procedimento administrativo²⁷⁴.

A escolha do co-contratante deve, salvo regime especial, ser feita mediante concurso público, concurso limitado ou ajuste directo. No concurso público são admitidas não só as entidades que reúnam os requisitos estabelecidos, mas também as que tenham sido convidadas para o efeito.²⁷⁵ O concurso público, que constitui o procedimento-regra, só pode ser dispensado mediante proposta devidamente fundamentada do órgão competente e a concordância expressa do órgão hierárquico superior ou do órgão tutelar, consoante os casos. Sem prejuízo do exposto, a dispensa de qualquer uma das modalidades de escolha do co-contratante acima referidas tem que observar o previsto para a realização de despesas públicas.²⁷⁶

O dever de informação também existe no procedimento contratual, pelo que os interessados têm direito a conhecer as valorações relativas de cada candidato, sendo estas essenciais para aferir da legalidade da actuação do júri e da respectiva decisão. Na

²⁷¹ Neste sentido, DIOGO FREITAS DO AMARAL – *Curso ...*, p. 516.

²⁷² *Idem*, p. 586.

²⁷³ *Vide* art. 123º da LPA.

²⁷⁴ ESTORNINHO, Maria João – *Curso de Direito dos Contratos Públicos*. Almedina, 2012, pp. 377-378.

²⁷⁵ *Vide* art. 124º da LPA.

²⁷⁶ *Vide* art. 125º da LPA.

falta daquela informação, o interessado não poderia recorrer contenciosamente, o que violaria o núcleo essencial do direito de acesso à justiça²⁷⁷.²⁷⁸ Nesta sede, os interessados são os co-contratantes, isto é, aqueles com quem a Administração pretende celebrar um contrato administrativo. Contudo, já não terá qualidade de interessado quem solicitar à Administração a celebração de contrato administrativo²⁷⁹.

O procedimento preparatório pode terminar com a decisão de não contratar²⁸⁰, a qual determina também a extinção do procedimento. Se tal não ocorrer, segue-se o acto administrativo de adjudicação²⁸¹, segundo o qual o órgão competente da entidade contratante escolhe uma das propostas apresentadas ou aceita a única proposta apresentada²⁸².

Os contratos administrativos são sempre celebrados por escrito, salvo se a lei estabelecer outra forma²⁸³. Esta exigência justifica-se por razões de solenidade, reflexão e prova²⁸⁴.

3.6.4. Da execução do contrato

Enquanto na fase de formação do contrato administrativo, a Administração está sujeita a limites e restrições decorrentes da prossecução do interesse público, já na fase de execução do contrato a Administração surge investida de poderes de autoridade.²⁸⁵ Assim, salvo disposição legal em contrário ou quando da natureza do contrato resulte coisa diversa, a Administração pode modificar unilateralmente o conteúdo das prestações, com respeito pelo objecto do contrato e o pelo equilíbrio financeiro; dirigir o modo de execução das prestações; rescindir unilateralmente os contratos por imperativo

²⁷⁷ Vide art. 29º da CRA e 10º da LPA.

²⁷⁸ SOUSA, António Francisco de – *A Participação ...*, pp. 99-100.

²⁷⁹ *Idem*, pp. 98-99.

²⁸⁰ AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso ...*, p. 591.

²⁸¹ *Idem*, p. 588.

²⁸² Vide art. 98º da LCP.

²⁸³ Vide art. 126º da LPA.

²⁸⁴ Para maior desenvolvimento, DIOGO FREITAS DO AMARAL – *Curso ...*, pp. 602. e ss.

²⁸⁵ *Idem*, p. 615.

de interesse público devidamente fundamentado, sem prejuízo de justa indemnização; fiscalizar a execução do contrato; e, por fim, aplicar as sanções previstas para a inexecução do contrato²⁸⁶.

Da formulação legal resulta que a qualificação de um contrato como administrativo, por si só, não permite à Administração exercer todos os poderes acima elencados, uma vez que pode verificar-se uma daquelas excepções, cabendo esta análise à doutrina e à jurisprudência.²⁸⁷

Depois de querelas jurídicas, é hoje aceite que o objecto do contrato corresponde à actividade implicada no contrato. Quer isto dizer que a Administração pode alterar as prestações estabelecidas no contrato, mas não pode exigir outras prestações para lá do objecto do contrato.” (A) Administração pode mudar o contrato mas não pode mudar de contrato.”²⁸⁸. Assim, é possível alterar o conteúdo das prestações, mas não o objecto do contrato.²⁸⁹

Muitos contratos administrativos são de longa duração pelo que sua execução prolonga-se no tempo, e as circunstâncias em que foram celebrados alteram-se²⁹⁰. Nos contratos de menor duração surgem, por exemplo, alterações ditadas pelo interesse público²⁹¹. Havendo fundamento que radique na prossecução do interesse público, a Administração pode modificar unilateralmente o contrato, mas respeitando dois limites: o seu objecto e o seu equilíbrio financeiro. Se deste “*potestas variandi*”²⁹² resulta um encargo para o contraente particular que, de outro modo, não existiria, então a Administração tem que indemnizar pela derrogação do princípio da estabilidade dos contratos. Portanto, a um maior encargo financeiro para aquela corresponderá uma justa indemnização por parte desta. O aludido equilíbrio financeiro é a contrapartida do risco administrativo e não serve para *cobrir* o risco normal do contrato.²⁹³

²⁸⁶ Vide art. 122º da LPA.

²⁸⁷ AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso ...*, pp. 615-616.

²⁸⁸ *Idem*, p. 620.

²⁸⁹ *Idem*, pp. 620-621.

²⁹⁰ Por exemplo, nos contratos de concessão, de que é também exemplo a introdução de portagens em SCUT.

²⁹¹ Por exemplo, necessidade de realizar mais escavações. Exemplo dado por DIOGO FREITAS DO AMARAL – *Curso ...*, p. 617.

²⁹² *Idem*, pp. 617-618.

²⁹³ *Idem*, pp. 616-619.

O poder de dirigir o modo de execução das prestações permite à Administração impor ao co-contratante o cumprimento das obrigações por si assumidas, bem como das que lhe tenham sido unilateralmente impostas.²⁹⁴ Se as ordens não foram acatadas, salvo disposição em contrário, a Administração não pode executar coercivamente as prestações contratuais em falta, tendo para esse efeito que recorrer ao tribunal competente. Obtida judicialmente a condenação do co-contratante a prestação de facto ou a entrega de coisa certa, pode a Administração, através de acto definitivo e executório, promover a execução coerciva da sentença por via administrativa²⁹⁵. Compreende-se esta diferença, porquanto, neste caso, o direito já foi apreciado e declarado pelo tribunal.

O poder de fiscalizar a execução do contrato traduz-se na possibilidade de a Administração vigiar a execução do contrato, com o intuito de evitar a ocorrência de prejuízos para o interesse público, de que poderia não se aperceber ou aperceber-se tardiamente, nomeadamente para a sua reparação.²⁹⁶

O poder sancionatório da Administração permite-lhe aplicar sanções ao contraente particular pelo atraso na execução do contrato ou pela sua inexecução, total ou parcial. As sanções típicas são a multa e o sequestro. A primeira pode funcionar como medida compulsória, como penalidade ou ambas. Perante o abandono do exercício do poder público que havia sido contratualmente conferido ao particular, a Administração sequestra o exercício desse poder e as obrigações contratuais do particular, suportando este todas as despesas enquanto durar o sequestro. Simultaneamente, o particular fica privado do direito de explorar o serviço público contratualizado e de receber as correspondentes receitas.²⁹⁷

Embora não seja expressamente referido pela LPA, pela sua relevância prática, aludimos à revisão de preços. Esta circunstância surge normalmente associada a uma alteração das circunstâncias económicas gerais alheia à vontade das partes no decurso da execução do contrato e é imprevisível aquando da celebração do mesmo. Em

²⁹⁴ AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso ...*, pp. 630-631.

²⁹⁵ *Vide* art. 129º da LPA.

²⁹⁶ AMARAL, DIOGO FREITAS DO – *Curso ...*, pp. 632-633.

²⁹⁷ *Idem*, pp. 633-635.

consequência dela, a execução do contrato torna-se muito mais onerosa para uma das partes do que seria expectável atento o risco normal do contrato. Em face da natureza administrativa do contrato, não é possível lançar mão da norma civil reguladora destes casos, que prevê o direito de resolução do contrato, porquanto o interesse público determina a manutenção do contrato como meio de assegurar a continuidade do serviço público. Deve, assim, ser repartido pelos contraentes a variação, para mais, dos preços considerados aquando da celebração do contrato através da revisão de preços.²⁹⁸

A LCP estabelece as bases gerais e o regime jurídico aplicável à contratação pública, aplicando-se aos contratos de empreitada de obras públicas, locação de bens móveis e imóveis, aquisição de serviços, concessão de obras e serviços públicos²⁹⁹.

3.6.5. Da extinção do contrato

O contrato administrativo extingue-se habitualmente pela sua caducidade ou termo. Embora menos frequente, pode ainda extinguir-se por verificação de condição resolutiva, impossibilidade absoluta superveniente, anulação judicial, morte do contraente particular ou declaração da sua insolvência, quando a Administração não autorize a prossecução da execução do contrato pelos herdeiros ou credores. Para além das mencionadas causas, o contrato administrativo pode extinguir-se também por revogação, por decisão unilateral da Administração³⁰⁰ e em caso de força maior.³⁰¹

Em face da inexistência de paridade na posição dos contraentes, não é possível falar de excepção de não cumprimento do contrato³⁰². É o que decorre da supremacia da Administração filiada no seu poder de autoridade.

A rescisão unilateral do contrato compreende duas modalidades: a rescisão-sanção a o resgate. A rescisão do contrato, como sanção, é a penalidade mais grave para

²⁹⁸ *Idem*, pp. 635-637.

²⁹⁹ *Vide* art. 2º.

³⁰⁰ Também designada por rescisão.

³⁰¹ AMARAL, DIOGO FREITAS DO – *Curso ...*, p. 645.

³⁰² *Ibidem*.

o co-contratante. Por esse motivo, deve ser a sanção de “*ultima ratio*”³⁰³. Esta forma de extinguir o contrato ocorre quando, culposamente, o co-contratante não cumpre as suas obrigações contratuais, ou não o faz de forma plena, podendo desse modo causar prejuízo grave para o interesse público.³⁰⁴ Só a gravidade do incumprimento³⁰⁵ justifica a gravidade da sanção. Da rescisão do contrato pode ainda resultar, para o inadimplente, a perda da caução, a reversão para o concedente dos bens do concessionário integrados no estabelecimento da concessão ou a transferência destes para a Administração, quando tal tenha sido convencionado.³⁰⁶ Se a rescisão estiver prevista no próprio contrato, ela consubstanciará um acto administrativo impugnável. Se não, a rescisão unilateral valerá apenas como declaração negocial e só poderá ser imposta pelo tribunal³⁰⁷.

O resgate não configura nenhuma sanção, antes se impõe por razões de interesse público. Aquele consiste num acto administrativo pelo qual a Administração retoma as funções contratualmente concedidas por conveniência do interesse público, mediante justa indemnização. Por esta via, o concedente a assume todos os direitos e obrigações da concessionária emergente dos contratos que este tenha celebrado no âmbito da concessão resgatada.³⁰⁸

O caso de força maior ocorre quando um facto imprevisível e alheio à vontade dos contraentes impossibilite, de forma absoluta, o cumprimento das obrigações estabelecidas no contrato³⁰⁹. Aceite esta causa de extinção pela Administração ou determinada pelo tribunal, o contraente que, em virtude do caso de força maior, não pôde cumprir, fica desonerado.³¹⁰

³⁰³ *Idem*, p. 647, citando MARCELLO CAETANO.

³⁰⁴ *Idem*, pp. 647-648.

³⁰⁵ Por exemplo, trespasse da concessão sem autorização prévia da Administração ou oposição reiterada ao exercício do poder de fiscalização pela Administração. Exemplo dados por DIOGO FREITAS DO AMARAL – *Curso ...*, p. 648.

³⁰⁶ *Ibidem*.

³⁰⁷ *Idem*, p. 649.

³⁰⁸ *Idem*, pp. 649-650.

³⁰⁹ Por exemplo, terramoto que destrói a obra contratualizada. Exemplo dado por DIOGO FREITAS DO AMARAL – *Curso ...*, p. 648.

³¹⁰ *Idem*, p. 652.

4. Das garantias

As garantias são meios jurídicos que a ordem jurídica põe à disposição dos sujeitos jurídicos para defesa dos seus interesses legítimos. “(O)s órgãos administrativos gozam do privilégio de tornar certos e incontestáveis, para efeitos de execução, os direitos das pessoas colectivas públicas, dispensando assim a fase declaratória que para os particulares reveste comumente a forma jurisdicional”³¹¹. São as garantias da Administração.

Os particulares também dispõem de garantias para defesa dos seus interesses legítimos, e que são igualmente garantias de legalidade, pelo menos conceptualmente, na medida em que foram pensadas também para defesa da ordem jurídica. Por isso, podem os particulares, desde logo, recorrer aos tribunais. Mas, em momento anterior, podem ainda recorrer à própria Administração para fazer valer os seus direitos depois de praticado o acto.

“As operações materiais não se anulam”³¹², pelo que, nestes casos, “o particular ofendido só tem a possibilidade de efectivar a *responsabilidade civil da Administração*”³¹³.

4.1. Das garantias administrativas

As garantias administrativas ou graciosas efectivam-se no seio da Administração³¹⁴. “São garantias que se efectivam junto dos próprios órgãos da Administração activa, tendo em conta os actos praticados pelas entidades públicas

³¹¹ CAETANO, Marcello – *Tratado Elementar de Direito Administrativo*, Vol. I. Coimbra, Coimbra Editora, 1943, p. 355.

³¹² *Idem*, p. 359.

³¹³ *Ibidem*.

³¹⁴ FEIJÓ, Carlos; POULSON, Lazarino – *A Justiça Administrativa Angolana (Lições)*. Casa das Ideias, 2008, p. 24.

considerados lesivos dos direitos e interesses legítimos dos particulares”³¹⁵. É neste âmbito que ocorre o procedimento decisório de 2º grau.

As garantidas administrativas podem ser petitórias³¹⁶ ou impugnatórias assentando a distinção num critério orgânico. As primeiras consistem num pedido dirigido a órgãos administrativos que não são nem o autor do acto, nem um seu superior hierárquico³¹⁷, enquanto as segundas se dirigem a estes.

A LPA tipifica as garantias administrativas impugnatórias que serão apenas brevemente referidas porquanto não constituem o tema central objecto do presente trabalho. Os interessados podem pedir a revogação ou a modificação dos actos administrativos mediante reclamação para o autor do acto³¹⁸, recurso para o superior hierárquico do acto ou para o delegante do subdelegante³¹⁹ ou recurso para o órgão tutelar superintendente do autor do acto³²⁰.³²¹ Têm legitimidade para accionar as referidas garantias os titulares de direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos que se considerem lesados pelo acto impugnado³²², com fundamento na ilegalidade ou na inconveniência daquele³²³.

A ratificação, a reforma e a conversão de actos anuláveis seguem o regime das normas reguladoras da competência para a revogação de actos inválidos e sua tempestividade. Em caso de incompetência, será competente para ratificar o acto o órgão competente para a sua prática.³²⁴

A alteração ou substituição dos actos segue o regime da revogação, salvo lei especial.³²⁵

Os erros de cálculo e materiais manifestos podem ser rectificadas pelo órgão competente para revogação. A rectificação pode ocorrer oficiosamente ou a pedido do interessado, tem efeitos retroactivos e carece de ser publicitado.³²⁶

³¹⁵ FONSECA, Isabel Celeste M.; AFONSO, Osvaldo da Gama – *Direito Processual Administrativo Angolano*. Almedina, 2013, p. 13.

³¹⁶ Sobre estas, PINTO, João, *op. cit.*, p. 246.

³¹⁷ Por exemplo, queixa para o Provedor de Justiça. *Vide* art. 192º da CRA.

³¹⁸ *Vide* art. 103º a 107º da LPA.

³¹⁹ *Vide* art. 108º a 117º da LPA.

³²⁰ *Vide* art. 118º a 119º da LPA.

³²¹ *Vide* art. 100º da LPA.

³²² *Vide* art. 102º da LPA.

³²³ *Vide* art. 101º da LPA.

³²⁴ *Vide* art. 80º da LPA.

³²⁵ *Vide* art. 90º da LPA.

Os interessados dispõem, assim, de vários meios gratuitos para reagir contra actos ilegais, embora se reconheça que a mera destruição dos efeitos de certo acto pode ser manifestamente insuficiente para colmatar a violação em toda a sua extensão, deixando desprotegida a prática dos actos necessários efectivação dos direitos ou interesses tutelados pela ordem jurídica.

4.2. Das garantias contenciosas

As garantias contenciosas efectivam-se com recurso aos tribunais³²⁷, decorrência do princípio da separação de poderes constitucionalmente consagrado³²⁸. Como se referiu supra³²⁹, o sistema administrativo angolano não possui uma jurisdição administrativa, sendo esta da competência dos tribunais comuns: municipais, provinciais e Tribunal Supremo³³⁰.

O recurso aos meios contenciosos implica o esgotamento prévio das vias gratuitas³³¹.³³² É o que resulta da conjugação dos art.º 10º e 12º da LIAA e art.º 39º e 40º do RPCA³³³.

Recorrendo contenciosamente, o cidadão pretende ver anulado o acto administrativo sindicado. Tratando-se de um acto tácito de indeferimento, o recurso terá fundamento na violação de lei.³³⁴

Se o acto for legal a o tribunal reconhecerá razão à Administração, mas se for ilegal procede à sua anulação. Em face desta decisão, compete à Administração praticar o acto apto a satisfazer a pretensão do particular.³³⁵

³²⁶ Vide art. 91º da LPA.

³²⁷ PACA, Cremildo – *Direito do Contencioso Administrativo Angolano*. Almedina, 2012, p. 35.

³²⁸ Vide art. 2º, n.º 1, da CRA.

³²⁹ *Supra* 2.1.

³³⁰ PINTO, JOÃO, *op. cit.*, p. 249.

³³¹ Vide art. 12º da LIAA.

³³² VALERIANO, JOÃO – *A Responsabilidade Civil da Administração Pública no Direito Angolano*: FDUL, 2010. 60 f. Provas Complementares de Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas, p. 43.

³³³ FONSECA, Isabel Celeste M.; AFONSO, *op. cit.*, p. 20.

³³⁴ AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso ...*, p. 330.

³³⁵ *Idem*, p. 328.

5. Conclusão

A República de Angola é, hoje, um Estado de Direito democrático marcado pelos princípios do primado da Constituição e da lei e da separação de poderes, assente na dignidade da pessoa humana.

O sistema administrativo é maioritariamente considerado como sistema de administração executiva, pela valorização do privilégio de execução prévia e pelas garantias contra actos administrativos ilícitos.

Os sujeitos típicos da relação procedimental administrativa – Administração e interessados – relacionam-se em desequilíbrio notório, sendo evidente a supremacia daquela, decorrente do seu poder e autoridade perante estes. A delimitação do conceito de interessados é particularmente relevante por delimitar o âmbito subjectivo do procedimento administrativo e, conseqüentemente, os respectivos direitos e/ou interesses legalmente tutelados.

Constata-se, hoje, a tendência para valorizar o procedimento administrativo, enquanto mecanismo apto a garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, em que a dignidade da pessoa humana assume o papel cimeiro. Esta tendência não ignora as funções do procedimento administrativo, nomeadamente quanto à subordinação da Administração à legalidade e à prossecução do interesse público, mediante critérios de oportunidade, racionalidade e eficiência e, ainda, à participação dos administrados, optimizando a relação procedimental administrativa, o que permite, simultaneamente, o controlo da actividade administrativa. A aproximação entre a Administração e os particulares é lograda através da participação destes na formação das decisões que lhes respeitam.

Deste modo, efectiva-se também o princípio da participação dos interessados na actividade administrativa, o qual radica na dignidade da pessoa humana, daí resultando a necessidade de conformar o procedimento administrativo e considerar os cidadãos sujeitos titulares de vontade livre e do direito de participar nas decisões administrativas. A manifestação mais relevante deste princípio procedimental é a audiência prévia do

interessado. Este direito é a maior garantia de que o interessado dispõe na fase pré-decisória e corresponde a uma importante obrigação da Administração, cuja inobservância deverá, em nossa opinião, ser sancionada com a nulidade, porque violadora de um direito de natureza análoga aos direitos fundamentais.

A decisão procedimental deve ser fundamentada. O dever de fundamentação constitui, no momento pós-decisório, a primeira garantia dos cidadãos, possuindo também dignidade constitucional, decorrendo da sua inobservância a nulidade do acto decisório. A fundamentação mostra-se especialmente relevante em actos praticados ao abrigo do poder discricionário da Administração, em que esta actua com maior liberdade decisória, ainda que orientada pelo princípio da legalidade.

O privilégio de execução prévia, assim como o poder de regulamentar e o poder de modificar unilateralmente o conteúdo das prestações contratuais e rescindir unilateralmente os contratos por imperativo de interesse público atribuem uma supremacia à Administração que não encontra correspondência na posição dos interessados.

Para compensar a posição jurídica de inferioridade dos particulares, dispõem estes de um conjunto de garantias, graciosas e jurisdicionais, que lhes permite reagir contra condutas ilícitas da Administração.

De todo o exposto, concluímos que o regime procedimental administrativo angolano não concilia a tutela eficiente do interesse público com os direitos e interesses dos particulares, porquanto a actividade procedimental administrativa ainda dá prevalência à autoridade da Administração, em prejuízo, por vezes, dos direitos e os interesses dos administrados legalmente tutelados. Esta insuficiência revela-se, em particular, na falta de separação entre o órgão instrutor e decisor, assim como na obrigatoriedade do esgotamento da via graciosa como condição de recurso jurisdicional, *maxime* quando confrontada com o privilégio de execução prévia da Administração. Sendo o acesso ao Direito e aos tribunais um direito constitucional, estamos necessariamente perante uma inconstitucionalidade, especialmente limitativa para os interessados que ficam, pela actividade da própria Administração, em sede de garantias graciosas, num estado de absoluta sujeição. Esta limitação injustificada ofende a

dignidade da pessoa humana que a CRA acolhe em primeiro lugar, sem encontrar justificação na realização do interesse público.

Contudo, sendo um regime jurídico sempre inacabado, o procedimento administrativo evolui com o direito administrativo e com a evolução do próprio Estado Angolano, colhendo necessariamente os contributos da doutrina e da jurisprudência. A esta evolução não será, certamente, alheia a reforma do Código do Procedimento Administrativo Português, cujos principais paradigmas decorrentes da recentíssima reforma são a tendencial paridade dos sujeitos do procedimento administrativo, de que a conferência procedimental e os acordos endoprocedimentais são manifestação, a Administração Electrónica, a excepcionalidade do acto de deferimento tácito e a consagração de regime substantivo dos regulamentos, com a adaptação das garantias já existentes para resposta ao novo regime.

Embora o regime procedimental administrativo angolano trilhe o caminho próprio de um Estado de Direito, assente na dignidade da pessoa humana, está ainda longe de alcançar o desenvolvimento jurídico que melhor concilie a realização do interesse público com a eficiente tutela dos direitos dos particulares, a qual passará por, sem prejuízo daquele, afectar o menos possível a esfera jurídica dos particulares.

BIBLIOGRAFIA

- *Procedimento e Contencioso Administrativo – Textos Legislação*. Ministério da Administração Pública, Emprego e Segurança Social, República de Angola. 1999.
- AMARAL, Diogo Freitas de; CAUPERS, João; CLARO, João Martins; RAPOSO, João; GARCIA, Maria da Glória Dias; VIEIRA, Pedro Siza; SILVA, Vasco Pereira da – *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, 3ª ed. Coimbra, Almedina, 2001. ISBN 972-40-1004-X.
- AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I. Almedina, 2001. ISBN 972-40-1539-4.
- ANTUNES, José M. Oliveira; COUTINHO, Lurdes Pereira; FRANCA, Ana Filipa da – *Lei da Contratação Pública de Angola*, 2ª ed. Almedina, 2014. ISBN 978-972-40-5577-7.
- BRAGA, Luziânia Carla Pinheiro – *Audiência dos Interessados no Procedimento Administrativo*: FDUL, 2008. 115 p. Provas Complementares de Doutoramento em Ciências Jurídico- Políticas, 2009.
- CAETANO, Marcello – *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10ª ed. Coimbra, Almedina, 1980.
- *Tratado Elementar de Direito Administrativo*, Vol. I. Coimbra, Coimbra Editora, 1943.
- CALVÃO, Filipa Urbano – O regime da execução do ato administrativo no Projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo. In *Projeto de Revisão do Código do Procedimento Administrativo*, 2013, pp. 105-112.
- CARVALHO, Carlos – *O procedimento administrativo – tramitação e formalidades. Algumas questões e reflexões a propósito da revisão do CPA*. In *Cadernos de Justiça Administrativa*. Braga, n.º 100 (Jul-Ago 2013), pp. 99-108.
- CAUPERS, João – *Introdução ao Direito Administrativo*, 8ª ed. Âncora Editora, 2005. ISBN 972-780164-1.
- CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso Administrativo*, Vol. I. Lex, 2005.
- *Noções de Direito Administrativo*. Lisboa, Danúbio, 1982.
- DIAS, José Eduardo Figueiredo; OLIVEIRA, Fernanda Paula Oliveira – *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 2ª ed. Almedina, 2011. ISBN 978-972-40-4355-5.
- ESTORNINHO, Maria João – *Curso de Direito dos Contratos Públicos*. Almedina, 2012. ISBN 978-972-40-4952-6.

- FEIJÓ, Carlos; PACA, Cremildo – *Direito Administrativo – Introdução e Organização Administrativa*. Lisboa, Vislis, 2005.
- *Direito Administrativo: Introdução e Organização Administrativa*, Vol. I. Universidade Lusíada de Angola, 2005.
- *A Justiça Administrativa Angolana (Lições)*. Casa das Ideias, 2008.
- FONSECA, Guilherme da; RODRIGUES, Lúcia – *Direito Administrativo*. AAFDL, 2004.
- FONSECA, Isabel Celeste M.; AFONSO, Osvaldo da Gama – *Direito Processual Administrativo Angolano*. Almedina, 2013. ISBN 978-972-40-5169-7.
- GONÇALVES, Renato José – *Acesso à Informação das Entidades Públicas*. Almedina, 2002. ISBN 972-40-1768-0.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar – *Direito Constitucional de Angola*. Lisboa, IDILP, 2014. ISBN 978-989-97857-2-4.
- GUEDES, Armando Marques; FEIJÓ, Carlos; FREITAS, Carlos De; TINY, N’Gunu; COUTINHO, Francisco Pereira; FREITAS, Raquel Barradas; PEREIRA, Ravi Afonso; FERREIRA, Ricardo do Nascimento – *Pluralismo e Legitimação: A Edificação Jurídica Pós-Colonial de Angola*. Almedina, 2003. ISBN 978-972-40-1959-8.
- LARENZ, Karl – *Metodologia da Ciência do Direito*. Fundação Calouste Gulbenkian, 1977. ISBN 972-31-0770-8.
- MACHADO, Jónatas E. M.; COSTA, Paulo Nogueira da; HILÁRIO, Esteves Carlos – *Direito Constitucional Angolano*, 2ª ed. Coimbra Editora, 2013. ISBN 978-972-32-2115-2.
- MEDAUAR, Odete – *Direito Administrativo Moderno*, 12ª ed. Editora Revista dos Tribunais, 2008. ISBN 978-85-203-3208-5.
- MONIZ, Ana Raquel Gonçalves – *Os regulamentos administrativos na revisão do Código do Procedimento Administrativo*. In *Cadernos de Justiça Administrativa*. Braga, n.º 100 (Jul-Ago 2013), pp. 27-39.
- NETTO, Luísa Cristina Pinto e – *Participação Administrativa Procedimental*. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2009. ISBN 978-85-7700-208-5.
- OTERO, Paulo – *Legalidade e Administração Pública – O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*. Almedina, 2003.
- PACA, Cremildo – *As Autoridades Administrativas Independentes e o Provedor de Justiça no Direito Angolano*. Luanda, Edições Maianga, 2011. ISBN 978-8588543-48-5.
- *Direito do Contencioso Administrativo Angolano*. Almedina, 2012. ISBN 978-972-40-3551-2.

- PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di – *Direito Administrativo*. Atlas, 2004. ISBN 85-224-3747-5.
- PINTO, João – *Direito Administrativo Angolano*. Angola, Publicações Universitárias, 2008.
- PORTOCARRERO, Marta – *Procedimento administrativo – aspetos estruturais*. In *Cadernos de Justiça Administrativa*. Braga, n.º 100 (Jul-Ago 2013), pp. 80-86.
- POULSON, Lazarino – *Pensar Direito*, Vol. II. Casa das Ideias, 2008.
 – *Pensar Direito*, Vol. III. Casa das Ideias, 2009.
 – *Pensar Direito*. Casa das Ideias, 2007.
- QUADROS, Fausto de – *As principais inovações do projeto do Código do Procedimento Administrativo*. In *Cadernos de Justiça Administrativa*. Braga, n.º 100 (Jul-Ago 2013), pp. 128-135.
- SILVEIRA, João Tiago – *A decisão administrativa no anteprojecto de revisão do Código do Procedimento Administrativo*. In *Cadernos de Justiça Administrativa*. Braga, n.º 100 (Jul-Ago 2013), pp. 109-119.
- SOUSA, António Francisco de – *A Participação dos Interessados no Procedimento Administrativo*. In *AAVV - Estudos de Homenagem ao professor Doutor Jorge Ribeiro de Faria*. Coimbra, Coimbra Editora, 2003. ISBN 972-32-1190-4.
 – *Manual de Direito Administrativo Angolano*. Vida Económica, 2014. ISBN 372928/14.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de; MATOS, André Salgado de – *Direito Administrativo Geral*, Tomo I. Dom Quixote, 2004. ISBN 972-20-2672-0.
 – *Direito Administrativo Geral*, Tomo III. Dom Quixote, 2007. ISBN 978-972-20-3301-5.
- VALERIANO, João – *A Responsabilidade Civil da Administração Pública no Direito Angolano*: FDUL, 2010. 60 f. Provas Complementares de Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas.
 – *O Princípio da Igualdade no Ordenamento Jurídico Português e Angolano*: FDUL, 2010. 63 f. Provas Complementares de Doutoramento em Ciências Jurídico- Políticas, 2011.