UNIVERSIDADE DE LISBOA

FACULDADE DE DIREITO

ACESSO À JUSTIÇA ADMINISTRATIVA NO ORDENAMENTO *JURÍDICO* ANGOLANO : UM CONTRIBUTO PARA A SUA COMPREENSÃO.

MESTRADO EM CIÊNCIAS JURÍDICO - POLÍTICAS

ESPECIALIZAÇÃO: DIREITO ADMINISTRATIVO

MANUEL GRAÇA MANJOLO

LISBOA, 2018

UNIVERSIDADE DE LISBOA

FACULDADE DE DIREITO

ACESSO À JUSTIÇA ADMINISTRATIVA NO ORDENAMENTO JURÍDICO ANGOLANO : UM CONTRIBUTO PARA A SUA COMPREENSÃO.

DISSERTAÇÃO ORIENTADA PELO PROFESSOR DOUTOR PEDRO MONIZ LOPES, ESPECIALMENTE ELABORADA PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM CIÊNCIAS JURÍDICO–POLÍTICAS – DIREITO ADMINISTRATIVO

MANUEL GRAÇA MANJOLO

LISBOA, 2018

RESUMO

O presente trabalho de investigação, submetido ao tema " Acesso à Justiça administrativa no ordenamento jurídico angolano" ,busca compreender como se efetiva a justiça administrativa no panorama jurídico-legal angolano, partindo do pressuposto de que o Direito administrativo angolano viveu um longo período de estagnação, o que, em rigor condicionou variadíssimas mudanças, quer a nível das normas substantivas, quer ainda no que toca às normas adjetivas, respeitantes à tramitação dos processos nos tribunais. A compreensão do problema em causa suscita, desde logo, a compatibilização das regras que presidem a relação entre Administração Pública e os particulares em face das novas realidades introduzidas pela Constituição de 2010, num quadro caracterizado por reformas em todo sistema de justiça no geral e em especial na organização e funcionamento dos tribunais. O capítulo I versa sobre questões introdutórias e enquadramento do tema, onde foram apresentadas as considerações iniciais, o objeto de estudo e delimitação do tema, aspetos gerais sobre a justiça administrativa no quadro jurídico angolano, entre outros assuntos; O capítulo II dedicado à problemática do acesso ao Direito e tutela jurisdicional efetiva plasmado nos termos do preceituado no artigo 29.º da CRA. Através dos vários subtemas desenvolvidos procurou-se entender como o princípio da tutela jurisdicional efetiva se tem concretizado em todo ordenamento jurídico? No capítulo III abordou-se em linhas gerais, traços relativos à organização dos tribunais angolanos. No capítulo IV fez-se questão de estudar detalhadamente as garantias dos particulares na ordem jurídica angolana, apresentando-se críticas a partir de comparação com outras realidades jurídicas. Finalmente o capítulo V incidiu sobre o contributo para a compreensão da justiça administrativa em Angola, onde identificou-se o modelo de jurisdição administrativa ao abrigo do texto constitucional, bem como algumas condições factuais a definir para a verdadeira implantação de uma justiça administrativa célere, imparcial e eficiente.

PALAVRAS - CHAVE: Contencioso administrativo, justiça administrativa, Direito Administrativo;

ABSTRACT:

This research, which was submitted to the theme "Access to Administrative Justice in the Angolan legal system", seeks to understand how administrative justice is effective in the Angolan legal framework, based on the assumption that Angolan administrative law lived a long period of stagnation , which, in fact, conditioned many changes, both in terms of substantive norms, as well as in terms of adjective norms, concerning the handling of cases in the courts. The understanding of the problem in question immediately raises the compatibility of the rules governing the relationship between Public Administration and private individuals in the face of the new realities introduced by the 2010 Constitution, within a framework characterized by reforms in all justice systems in general and in the organization and functioning of the courts. Chapter I deals with introductory questions and framing of the theme, where the initial considerations, the object of study and delimitation of the subject, general aspects of administrative justice in Angolan legal framework, among other subjects were presented; Chapter II devoted to the problem of access to the law and effective judicial protection embodied in the terms of the provisions of article 29 of the CRA. Through the various sub-themes developed, we tried to understand how the principle of effective judicial protection has materialized in every legal system? Chapter III dealt with aspects related to the organization of the Angolan courts. In Chapter IV, it was a matter of studying in detail the guarantees of private individuals in the Angolan legal system, presenting criticisms from comparison with other legal realities. Finally chapter V focused on the contribution to the understanding of administrative justice in Angola, where the model of administrative jurisdiction was identified under the constitutional text, as well as some factual conditions to be defined for the true implementation of a speedy, impartial administrative justice and efficient.

Keywords: Administrative litigation, administrative justice, Administrative Law;

NOTAS DE LEITURA

(I) A presente Dissertação de Mestrado que é colocada ao conhecimento de toda comunidade académica, foi escrita em Português, apesar de refletir um tema relativo ao quadro jurídico legal angolano, o que seria suposto observar as regras que se aplicam em todo território Nacional de Angola que até o momento ainda não ratificou o acordo ortográfico, tal não é o caso, na medida em que recorreu-se a escrita usada atualmente em Portugal em conformidade com as novas regras do acordo ortográfico de que o mesmo é signitário.

(II) Relativamente ao modo como o trabalho foi desenvolvido do ponto de vista metodológico, vale considerar que as obras citadas em nota de rodapé observaram o seguinte formato: Nome do autor, (invertendo-se a ordem, e considerando primeiro o apelido em letra maiúscula, seguido do nome próprio com apenas iniciais maiúsculas), título da obra em itálico, Volume da obra, número da edição, cidade, editora, ano e página. "OTERO, Paulo, *Manual de Direito Administrativo,* Vol. I, Lisboa, Almedina, 2016, p.155..

(III) Na bibliografia final, eliminou-se as páginas, ficando apenas o nome do autor, título da obra (em itálico), volume, edição, cidade, editora e ano, tal como se pode demonstrar no seguinte exemplo: "OTERO, Paulo, *Manual de Direito Administrativo,* Vol. I, Coimbra, Almedina, 2016".

(IV) Nas notas de rodapé, tratando-se de citação de uma obra que contenha título e subtítulo, ambos são referenciados, pese embora o título aparece em itálico;

(V) As citações de documentos eletrónicos em notas de rodapé, observaram o seguinte formato: http://jusbible.blogspot.pt/2012/12/o-principio-do-contraditorio.html. Consultado em 29 de Agosto de 2015.

(VI) Nas situações em que se utilizou a mesma obra de um autor, ou ainda da utilização de duas ou mais obras do mesmo autor, usou-se o seguinte critério: OTERO, Paulo, *Manual de Direito Administrativo…* ob.cit., p.155. Deste modo, a obra citada poderá ser identificada com precisão, mediante simples consulta às referências bibliográficas.

Aos meus irmãos.

Wilson Manjolo e Moisés Manjolo

em memória

AGRADECIMENTOS

A elaboração da presente Dissertação de Mestrado traduz um sonho há muito idealizado, entre uma série de óbices durante o percurso académico iniciado, não faltando momentos de desespero que apontavam a uma possível desistência, mas a perseverança e resiliência fortaleceram a convicção de continuar, lembrando-se sempre das palavras do grande Mestre JESUS CRISTO " No *mundo tereis aflições, mas tende bom animo, eu venci o mundo*" S. João 16:33.

Uma palavra de gratidão à Deus pai, Filho e Espírito Santo, pelo dom da vida, sem Ele não seria possível no mês de Outubro de 2015 chegar a Lisboa e alimentar a ânsia de concluir a fase escolar da formação.

O meu reconhecimento é extensivo ao orientador, Senhor Professor Doutor Pedro Moniz Lopes, que sem hesitação, abraçou o desafio de orientar esse nobre trabalho disponibilizando parte do seu precioso tempo, respondendo as minhas inquietações, com celeridade, o que em rigor, contribuiu de forma significativa, e que por isso, leva-me a realçar que tal gesto de solidariedade e humanidade evidenciados não têm preço que pague e estará bem gravado na minha memória por toda a vida.

Na mesma senda, ao Senhor Professor Doutor Vasco Pereira da Silva, exímio formador, do qual pude receber o ABC da investigação científica, nas ricas aulas por Ele ministradas, nas cadeiras de Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente e Direito do Contencioso Administrativo respetivamente.

Ao Senhor Professor Doutor Paulo Otero, enquanto regente da cadeira de Direito Administrativo I e II, por despertar em mim o sentido crítico, extremamente fulcral no âmbito de qualquer reflexão de índole académica, nunca é demais recordar suas sábias palavras quando sustentava que "*um jus administrativista, tal como qualquer outro jurista ou cientista, não acumula certezas, antes partilha dúvidas, exprime inquietações problemáticas e formula hipóteses explicativas, recorrendo à argumentação fundamentadora: o segredo nunca está na solução mais reside na via argumentativa traçada"*.

Aos meus pais, João Manjolo e Rebeca Nandumbo Manjolo, por terem financiado toda a formação académica. A minha eterna gratidão, "rogarei sempre a Deus que lhes dê muita força e multiplique os seus anos de vida".

Aos meus irmão (as) Emanuel Manjolo, Esaú Jamba André Manjolo, Jacira Manjolo, Jurelma Manjolo, Paulino Caloya Manjolo, Jubilena Manjolo, Elchaday Manjolo, Felismina Djamba Xavier. “Mesmo distante de vós sempre pude sentir o vosso otimismo e energia positiva”.

Aos meus amigo (as) Denise Kangandala, Marcolino Epanga, Tobias Cunha, João Ngumbe, Ramiro Longuenda, Ivan Mateus, Isabel dos Santos, Emanuel Romão, Eduardo Valeriano.

À Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa que aceitou-nos para fazer parte da grande família académica, onde foi possível encontrar para além de colegas, figuras que marcarão para sempre a nossa trajetória.

Uma especial palavra de agradecimento é devida, à acolhedora cidade de Lisboa- Portugal por todas emoções positivas vividas.

Finalmente, a todos que de uma forma direta ou indiretamente contribuíram para a elaboração e concretização do trabalho.

ABREVIATURAS

AAFDL – *Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa*

Apud- *Palavra usada em citações indiretas, quando não se fez recurso à obra original*

Artº. – *Artigo*

AC- *Acórdão*

CASA-CE – *Convergância Ampla de Salvação de Angola- coligação Eleitoral*

CC angolano – *Código Civil da República de Angola*

CC de Portugal- *Código Civil da República de Portugal*

CJA- *Cadernos de Justiça Administrativa*

CNE- *Comissão Nacional Eleitoral de Angola*

CPTA- *Código de Processo nos tribunais Administrativos de Portugal*

CPC – *Código de Processo Civil*

CRA - *Constituição da República de Angola*

CRP – *Constituição da República Portuguesa*

Ed-*Edição*

ETAF- *Estatuto dos Trinunais Administrativos e Fiscais de Portugal*

ET AL – *E outros autores*

FNLA- *Frente Nacional Para Libertação de Angola*

In - *Indica, em citações bibliográficas e afins, o local a que pertence determinada parte de uma obra (ex.: "Verbete" in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa).*

Ibidem- *no mesmo lugar, a mesma obra*

Idem- *Palavra de origem latina, usada nas citações bibliográficas com intuito de evitar a repetição do nome do autor*

ISSN - *Internacional Standard Serial Number*

LC- Lei *Constitucional da República de Angola*

LCP – *Lei dos contratos públicos de Angola*

LEPJ- *Lei do Estatuto do Provedor de Justiça de Angola*

LIAA- *Lei da Impugnação dos Atos administrativos*

Lex- *Editora Lex*

LOPC- *Lei orgânica do Processo Constituinte de Angola*

LOTC- *Lei orgânica do Tribunal Constitucional*

LOTS- *Lei orgânica do Tribunal Supremo*

LSEAA - *Lei da suspensão de eficácia do ato administrativo*

LSUJ- *Lei do Sistema Unificado de Justiça de Angola*

LOFTJC- *Lei da organização e funcionamento dos tribunais de jurisdição comum*

MINJUDH – *Ministério da Justiça e Direitos Humanos de Angola*

MP- *Ministério Público*

MPLA – *Movimento Popular de Libertação de Angola*

NPA- *Normas do Procedimento Administrativo*

N.º - *Número*

OAA- *Ordem dos Advogados de Angola*

Ob. Cit. – *Obra citada*

OGE- *Orçamento Geral do Estado*

Org- *Organizado*

P /PP – *Página/ Páginas*

PJ- *Provedor de Justiça*

Proc- *Processo*

PRS- *Partido de Renovação Social de Angola*

Reimp- *Reimpressão*

RPCA- *Regulamento Processo Contencioso Administrativo Angolano*

RVAP- *Revista Vasca de Administración Pública*

ROA- *Revista da Ordem dos Advogados*

SS – *Seguintes*

SP – *São Paulo*

STA- *Supremo Tribunal Administrativo de Portugal*

Supra- *Acima citado*

TCA- *Tribunal Central Administrativo de Portugal*

THEMIS- *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*

TS- *Tribunal Supremo*

UNITA- *União Nacional para Independência Total de Angola*

Vs.- *Versus*

Vol- *Volume*

TC- *Tribunal Constitucional*

TS- *Tribunal Supremo*

PLANO DA DISSERTAÇÃO

CAPÍTULO I- INTRODUÇÃO DA TEMÁTICA E ENQUADRAMENTO

SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO I

CAPÍTULO II- A PROBLEMÁTICA DO ACESSO AO DIREITO E TUTELA JURISDICIONAL EFETIVA À LUZ DA NOVA CONSTITUIÇÃO ANGOLANA

SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO II

CAPÍTULO III- ORGANIÇÃO DOS TRIBUNAIS EM ANGOLA

SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO III

CAPÍTULO IV- GARANTIAS DOS PARTICULARES NO ESTADO DE DIREITO

SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO IV

CAPÍTULO V- CONTRIBUTO PARA A COMPREENSÃO DA JUSTIÇA ADMINISTRATIVA EM ANGOLA

SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO V

CONSIDERAÇÕES FINAIS

BIBLIOGRAFIA

CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO DA TEMÁTICA

1. Considerações Iniciais

A presente investigação se circunscreve à temática do " acesso à justiça administrativa no ordenamento jurídico angolano: Um contributo para a sua compreensão", sendo de grande relevância no atual contexto jurídico- administrativo que carateriza Angola, sobretudo com a reafirmação constitucional do acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva, surge um paradigma completamente distinto do que já vingava em todo ordenamento jurídico, pese embora a lei constitucional (doravante Lc), já assegurava o direito de todos os cidadãos impugnarem e recorrerem aos tribunais, na eventualidade de serem lesados os seus direitos e garantias legalmente protegidas, com a finalidade de se impor limites na atuação dos poderes públicos, face aos particulares desprovidos do poder de autoridade. O grande problema que subsistia e até hoje se reflete, por um lado, diz respeito a eficácia das normas *supra*, se de um ponto de vista prático têm oferecido consistência aos seus destinatários? Por outro lado, se o direito de acesso à justiça administrativa tem sido uma realidade concretizável, ou ainda existem fatores que obstam a que tal desiderato se materialize? É a pensar na lógica descrita que pretende-se dar com o estudo em apreço, um contributo para a compreensão de todas as matérias indispensáveis ao conhecimento da justiça administrativa, cingindo-se fundamentalmente no modo como o acesso tem sido realizado.

Nesta etapa de continuação da viagem pelo mundo do Direito, congratula-nos, tecer algumas notas que reputamos essenciais na elaboração do presente trabalho que se enquadra no âmbito da Dissertação final para obtenção do grau de Mestre. De realçar que a temática em *sub judice* é de grande atualidade, na medida em que pondera questões inerentes ao acesso à justiça Administrativa no ordenamento jurídico angolano, procurando trazer de novo subsídios que ajudam à sua compreensão, tendo em consideração os atuais desafios do moderno Direito Administrativo que coloca o particular no centro de todo agir administrativo em face de atuações dos poderes públicos, concedendo assim, garantias efetivas para que estes possam demandar qualquer órgão afeto à Administração Pública central ou local, perante a lesão dos direitos e garantias legalmente previstas, quer no plano constitucional, quer ainda no

plano infraconstitucional. É neste quadro, que decidimos optar pela referida temática, por suscitar em nós, por um lado, um elevado interesse académico, e por outro lado, por ser um assunto na ordem do dia, em que frequentemente na República de Angola tem-se debatido a questão da melhoria na prestação dos serviços de justiça, o acesso dos cidadãos aos tribunais, acrescido do facto de que Angola, sendo constituída por 18 províncias, apesar de dispor de tribunais em todas as circunscrições do território nacional, ainda depara-se com o problema da falta de tribunais em diferentes localidades pertencentes aos vários municípios que até o momento ainda não possuem tribunais em pleno funcionamento.

A reforma da justiça e do Direito em curso a nível nacional pode proporcionar esperança para um futuro melhor, visto que ao Estado tem cabido o esforço em melhorar a prestação dos serviços de justiça, da nossa perspetiva mais do que assinalar ganhos nesse domínio, interessa essencialmente saber, se a referida reforma tem sido exequível a ponto de valorizar aspetos prementes no que tange à prestação de uma justiça administrativa célere, objetiva, imparcial, e que acima de tudo, respeite os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, através dos meios que a ordem jurídica propicia para o efeito. Nesta conformidade, os tribunais desempenham um papel preponderante no cumprimento do direito de acesso aos tribunais e tutela jurisdicional efetiva, através dos meios processuais existentes, bem como por intermédio de uma estrutura judicial credível que resolva com objetividade, imparcialidade e celeridade, os litígios que lhe são entregues para apreciação.

Falar de justiça administrativa, na visão de MÁRIA DA GLÓRIA GARCIA[1], a própria expressão, mais do que apresentar uma dimensão jurídico- valorativa da ação estadual, remete para o conjunto de órgãos jurisdicionais detentores da competência para julgar os conflitos jurídicos que envolvem a administração e os particulares, sublinhando-se o papel dos tribunais administrativos. Das palavras acima aludidas, pode-se inferir que, é em sede da jurisdição administrativa onde os litígios emergentes de qualquer relação jurídico- administrativa são resolvidos, por força do princípio da separação de poderes que traduz um ganho inegável da implantação do Estado de direito e democrático, criando uma delimitação das funções de cada órgão pertencente ao próprio Estado. Em Angola, os dissídios que oponham os cidadãos à Administração

[1] GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto Dias, *Da Justiça Administrativa em Portugal: Sua Origem e evolução*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 1994, p.17.

pública são da competência dos tribunais, que em nome do povo promovem à justiça fazendo diferentes ponderações, tendo em atenção o caso concreto, e servindo-se de todos instrumentos legais existentes para uma solução consentânea à semelhança da maioria dos países do mundo. Pese embora, interessa sublinhar a existência de uma única jurisdição comum encabeçada pelo Supremo Tribunal, integrada igualmente por tribunais da Relação e outros tribunais, em conformidade com o disposto no artigo 176.º, n.º 2, al. a) da Constituição da República (doravante CRA). A nível das diferentes circunscrições do território nacional existiam os tribunais municipais e provinciais, segundo as designações atribuídas ao abrigo das normas do sistema unificado de justiça (LSUJ), que passaram a vigorar na ordem interna através da Lei n.º 18/88, de 31 de Maio. Após aproximadamente 28 anos de vigência, surge fruto da reforma em curso, a Lei 2/15, de 2 de Fevereiro que estabelece os princípios e as regras gerais da organização e funcionamento dos Tribunais da jurisdição comum de Angola (LOFTJC) que em bom rigor, vem a revogar o diploma legal anteriormente referido, instituindo comarcas em todas as circunscrições de Angola, acabando desse modo com as qualificações de tribunais municipais e provinciais, em função da nova dinâmica que se imprimiu. Os tribunais de comarcas sendo verdadeiros tribunais judiciais, desdobram-se em salas especializadas, onde importa assinalar a sala do cível e administrativo cuja competência é de conhecer matérias relativas à litígios de natureza jurídico-administrativa que não sejam atribuídas a outras salas. É no âmbito dos tribunais judiciais ou ainda de comarcas, onde se deve materializar a justiça administrativa em Angola.

No plano constitucional pela primeira vez desde que Angola alcançou a independência a 11 de Novembro de 1975, após a aprovação da Lei Constitucional e com as a alterações introduzidas em Março de 1991, através da Lei n.°12/91, o legislador constituinte teve a preocupação de consagrar nos termos do disposto no artigo 43.º o direito de impugnar e recorrer aos tribunais. Estavam criadas do ponto de vista constitucional, as premissas hábeis para que os particulares pudessem na eventualidade de serem molestados os seus direitos e garantias legalmente consagradas pela administração pública, intentar ações judiciais contra este órgão, seus agentes, de tal maneira que o direito em causa fosse reintegrado. A administração pública passa a ser confrontada por um controle jurisdicional das suas atuações, se está em conformidade com os parâmetros legais da sua conduta ou se está agir à margem dos

mesmos preceitos, salvaguardando-se assim as garantias dos particulares, perante o protagonismo das autoridades públicas.

A ideia de justiça administrativa não é separada dos fundamentos da existência de um contencioso administrativo, entendido como o conjunto dos litígios que envolvem a Administração Pública e que hajam de ser solucionados pelos tribunais administrativos ao abrigo da legislação aplicável, em especial da que é constituída por normas de Direito Administrativo[2].

Entretanto, a presente investigação gravita em torno de um problema que procura saber, se o direito de acesso à justiça administrativa tem sido eficiente no ordenamento jurídico angolano? Com vista a se dar resposta ao referido questionamento, utilizar-se-á uma metodologia que em muitos casos, busca comparação com outras realidades jurídicas avançadas, o caso de Portugal que em relação Angola, além do passado comum, através de laços históricos indeléveis e reconhecidos reciprocamente, outro elemento a ter-se em consideração resulta da ligação através do mesmo sistema jurídico – Romano- Germânico, onde a compreensão de determinados institutos no âmbito do Direito do Contencioso Administrativo não é completamente desigual, apresentando em muitos casos pontos convergentes.

Pretende-se com a realização do estudo em apreço alcançar um objetivo principal que se resume em perceber, o modo como tem sido concretizado a nível de todo ordenamento jurídico, o direito de acesso à justiça administrativa. Saber se de facto, os administrados diante dos excessos, erros e ilegalidades cometidas pela Administração Pública no exercício da função administrativa, têm beneficiado de uma tutela jurisdicional em tempo razoável e oportuno, de modo a salvaguardarem os seus direitos e interesses.

É ponto assente que uma justiça administrativa que não privilegie mecanismos de celeridade e razoabilidade na resolução dos diferentes litígios em sede dos tribunais, pode concorrer para uma injustiça qualificada. Nesta ordem de ideias, com intuito de desenvolver-se um estudo que reflita a atual conjuntura de Angola no que o acesso à justiça administrativa diz respeito, formularam-se os seguintes objetivos específicos:

(i) Estudar os corolários do princípio da tutela jurisdicional efetiva como garantia dos particulares no Estado de direito;

[2] AMARAL, Diogo Freitas do, Curso *de Direito Administrativo*,2.ª ed., Coimbra, Almedina, 2011, pp. 791- 792.

(ii) Analisar a organização e funcionamento dos tribunais, com particular enfoque para o âmbito da justiça administrativa, sem perder de vista outras perspetivas suscetíveis de enriquecerem o estudo através do método comparativo;

(iii) Descrever e desenvolver os meios processuais que os particulares podem lançar mãos em caso de violação dos seus direitos e garantias legalmente consagradas.

(iv) Propor um modelo alternativo a atual jurisdição comum (através da sala do cível e administrativo) incumbido de solucionar os conflitos da relação jurídico-administrativa;

(v) Por fim apresentar os contributos mais relevantes para a compreensão do problema suscitado.

1.1. Objeto de estudo e delimitação do tema

A temática que nos convoca a análise, apresenta uma importância inquestionável no contexto angolano por duas razões: a primeira relacionada com o facto de existirem poucos trabalhos cujo foco seja semelhante ao que foi adotado, se não mesmo, arriscamo-nos em frisar a sua natureza pioneira em todo ordenamento jurídico angolano, salvo opinião contrária, na medida em que existem em Angola até o momento, trabalhos cuja abordagem recai para à justiça administrativa numa dimensão generalista, e o que se augura no presente estudo, é explorar apenas um dos subtemas no âmbito da justiça administrativa angolana que nos reconduz ao modo como a mesma tem sido concretizada, se existe uma estrutura judicial capaz de garantir que esse direito que assiste a todos os cidadãos se cumpra sem grandes limitações. A segunda razão que também se reveste de especial consideração está intimamente ligada ao contributo que se pretende dar com a realização do trabalho, num momento singular em que parte dos diplomas legais sobre o direito administrativo substantivo e adjetivo encontram-se desatualizados relativamente à Constituição de 2010. Citam-se a título de exemplo: as normas do procedimento administrativo (NPA) que datam de 1995; a lei da suspensão da eficácia dos atos administrativos (LSEAA) aprovada em 1996; a lei da impugnação dos atos administrativos (LIAA) que de igual modo precisa de uma atualização urgente tendo em conta o período que já vigora no ordenamento jurídico de aproximadamente 22 anos desde a sua aprovação, o que na nossa visão já terá cumprido com os seus propósitos, tudo porque a dinâmica daquele tempo é completamente diversa da Angola do presente; finalmente, também de extrema importância é o Regulamento do Processo Contencioso Administrativo (RPCA) que se aplica aos recursos e ações que tenham sido propostas no âmbito da LIAA, carecendo igualmente de uma reforma urgente.

O tema do acesso à justiça administrativa, tendo em especial atenção os vários domínios de apreciação, tem sido discutido frequentemente pela doutrina e pela jurisprudência dos tribunais em diversos pontos do globo terrestre. Existe uma série de pontos de vista quanto aos principais modelos de justiça administrativa registados na história, desde a velha distinção entre o modelo subjetivista, (sistema Alemão) e o objetivista (sistema Francês), à outras qualificações, como o modelo judicialista e o quase judicialista, a questão atinente a evolução do próprio sistema de justiça administrativa, a dimensão funcional e orgânica da justiça administrativa aliada à

jurisdição administrativa, a problemática do processo administrativo, os princípios gerais do processo administrativo, entre outros subtemas no âmbito da justiça administrativa que podiam ser objeto de apreciação no presente trabalho, mas dada a complexidade e extensão dos mesmos, afigura-se assertivo optar por uma delimitação do tema, já que do ponto de vista metodológico não é uma via adequada falar-se de tudo, o que faz incorrer, ou para um excesso desnecessário, ou ainda para um risco de não se dizer nada e concomitantemente desvirtuar a essência da investigação.

Portanto, o tema objeto desse estudo cingir-se-á no acesso à justiça administrativa em Angola, buscando saber como tem sido assegurado o acesso aos tribunais para defesa dos interesses dignos de proteção legal dos particulares diante de qualquer ação ou omissão da Administração pública contrária à lei, a ordem pública e os bons costumes, e mais do que apresentar uma visão teórica desprovida de qualquer referência prática, sempre que necessário buscar-se-á exemplos reais de como as matérias têm sido tratadas no contexto em referência, que em matéria de justiça administrativa ainda vive um período de transição, caraterizado por diferentes reformas, quer no que concerne à infraestruturas que albergam os tribunais, quer ainda no que diz respeito à feitura de novas leis cuja iniciativa legislativa pertença aos deputados à Assembleia Nacional ou ainda ao Presidente da República enquanto titular do poder executivo no sistema de governo vigente em Angola. Por último, uma palavra de suma importância é devida à justificação da escolha do tema que se resume em compatibilizar o atual direito do contencioso administrativo perante os atuais desafios aduzidos pela Constituição, máxime, meios principais e acessórios, tutela jurisdicional efetiva, a abertura de criação de uma jurisdição administrativa, fiscal e aduaneira, em relação a este último aspeto, indubitavelmente cogita uma série de reflexões sobre a operacionalidade da "sala do cível e administrativo", incluída no âmbito da jurisdição comum. Perante o cenário apresentado, no nosso entendimento, ao escolhermos o tema em apreço, é com o intuito de desenvolver soluções concisas, ajudando desse modo na implantação de um sistema de justiça administrativa habilitado a responder com rigor, qualidade e eficiência à todos os litígios ou situações que lhe sejam colocados, partindo do facto de o atual quadro jurídico e doutrinário no âmbito das mesmas matérias, para além de não demonstrar consistência, não dispensa qualquer contributo nesse sentido.

1.2. Acesso ao direito e aos tribunais

«A pessoa humana é um ser social por excelência, por mais que se imagine a possibilidade do mesmo viver isolado e solitariamente em determinada parte do mundo, isto se apresenta impossível. Essa convivência social, muito embora, faça parte da natureza humana, não é o bastante para evitar os conflitos sociais. O mesmo ser humano que não sabe viver isoladamente, também não sabe viver socialmente em eterna paz sem conflito. Da convivência social, surgem os conflitos entre as pessoas. Estes conflitos exigem solução para buscar a paz social. Disto resulta que cada sociedade adota procedimentos tendentes à solução dos mesmos, cada qual, procedendo de acordo com a sua evolução»[3]. Nações menos evoluídas utilizam métodos ultrapassados, onde prepondera a força e a arbitrariedade, ao contrário das nações avançadas, recorrem aos tribunais como órgãos habilitados à promoção de uma cultura de paz, harmonia e reconciliação no seio das comunidades.

O acesso ao direito e aos tribunais é indubitavelmente uma das grandes conquistas do Estado de direito, na medida em que num regime ditatorial, os cidadãos para além de não lhes ser reconhecidos direitos, liberdades e garantias fundamentais previstas no texto constitucional, também é – lhes vedada a faculdade de demandar as autoridades públicas, sempre que estas violem os seus direitos, como é fácil de perceber, há uma limitação integral dos súbditos às orientações do Rei, não há respeito pelo primado da lei, ou seja as disposições legais são alteradas em função das circunstâncias, procurando favorecer sempre o elo mais forte da relação jurídico- administrativa, mesmo quando ao administrado a lei proporciona direitos para a obtenção de certas providências nos órgãos administrativos.

Com o surgimento de uma nova era, depois do mundo ter experimentado várias revoluções, destacando-se as que ocorreram em França e na Inglaterra (1688), houve alterações decisivas a nível dos paradigmas políticos, culturais, económicos e administrativos em toda Europa e tendo influência direta para o resto do mundo. Com a revolução Francesa nos períodos de 1789- 1799, triunfam as ideias da liberdade individual contra o autoritarismo tradicional da Monarquia europeia, quase transformado ao totalitarismo de Estado, no curto mas intenso período da monarquia

[3] SIQUEIRA, Dirceu Pereira e OLIVEIRA, Flávio Luís de (Org) *Acesso à Justiça: Uma perspetiva da democratização da administração da justiça nas dimensões social, política e económica*, 1.ª ed.,SP, Boreal Editora, 2012, p.229.

absoluta[4]. Os cidadãos passam a ser titulares de direitos subjetivos públicos, invocáveis perante o Estado, estabelecendo-se de igual modo o princípio da separação de poderes, onde a coroa perde o poder legislativo, que é atribuído ao parlamento, e o poder judicial, é confiado aos tribunais, ficando apenas para si com o poder executivo, além disso, o princípio da legalidade passou a colocar limites à atuação da Administração, sendo que dessa forma já não conseguia invadir a esfera dos particulares ou prejudicar os seus direitos sem ser com base numa lei emanada do Poder Legislativo[5].

Até as revoluções liberais, vigorou o sistema administrativo tradicional, caraterizado pela confusão dos poderes e na inexistência do Estado de Direito, o mesmo já não se pode sustentar quanto aos acontecimentos posteriores às revoluções, que por sua vez deram lugar ao aparecimento de sistemas administrativos modernos, baseados na separação de poderes e no Estado de direito[6].

A problemática do acesso ao direito e aos tribunais tem uma grande importância nos dias de hoje, sendo notório o reconhecimento generalizado desta faculdade aos cidadãos em quase todos os países do mundo[7], sobretudo aqueles em que a democracia é o regime político vigente[8], permitindo-se fundamentalmente, a possibilidade de em tempo oportuno recorrer-se de qualquer decisão da Administração Pública, em desconformidade com às leis, causadoras de danos a esfera jurídica dos particulares. Por

[4] CAETANO, Marcelo, *Manual de Direito Administrativo*, II, 9.ª ed.,1972, p.1254. No mesmo sentido, GARCIA, Maria da Glória Pinto, *Da justiça Administrativa*… ob.cit.,p.249 e ss.

[5] AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Vol., 3.ª ed. Coimbra, Almedina, 2010.p.70

[6] CUESTA, Entrena, *Curso de Direcho Administrativo*, Vol.I, Madrid, 1986, p.46. e ss.

[7] Citam-se a título de exemplo, Portugal onde o acesso ao Direito e tutela jurisdicional efetiva está consagrado na Constituição (artigos 20.º; 268.º, n.º 4 e 5 ambos da CRP). De igual modo a nível do CPTA, encontramos também algumas referências, concretamente nos termos do artigo 2.º; No Brasil, para que um sistema político se perceba efetivamente democrático, faz-se necessário assegurar direitos, e que seja um anseio efetivo e sincero. Em tal contexto, o acesso à justiça faz-se um requisito fundamental. Uma condição básica de exercício de direitos humanos. Em consequência não é bastante que a ordem jurídica proclame direitos, se esta mesma ordem jurídica não assegurar os mecanismos que os garanta e lhes empreste efetividade. Assim, a primeira consideração a ser feita, é que acesso à justiça é direito fundamental, expresso no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição da República Federativa do Brasil, onde a toda cidadania: "a lei não excluirá da apreciação do poder judiciário lesão ou ameaça a direito". Cfr.http://marcosbandeirablog.blogspot.pt/2014/07/acesso-aos-tribunais-e-acesso-justica.html.
Consultado em 20 de Outubro de 2016. A preocupação com o acesso ao direito e a justiça também é objeto de ampla proteção constitucional na República de Cabo verde (artigo 22.º)

[8] Na conceção Aristotélica, um regime político corresponde a uma certa distribuição de cargos governativos em obediência a um qualquer critério de justiça aceite por aqueles que, no mesmo, ocupam a posição de governantes ou governados. Tal é válido tanto para os regimes puros (monarquia, aristocracia e regime constitucional) como para os regimes desviados (tirania, oligarquia e democracia). Cfr. COUTINHO, Luís Pereira, *Teoria dos Regimes Políticos,* Reimp., Lisboa, AAFDL, 2015, p.13.

meio desta garantia, qualquer sujeito em pleno gozo dos seus direitos civis e políticos, sentindo-se molestado num dos mais elementares direitos consagrados pela Constituição ou por qualquer lei ordinária, pode apresentar um recurso perante as autoridades jurisdicionais.

O poder judicial é também considerado como um dos ganhos mensuráveis, através do princípio da separação de poderes, por uma questão óbvia, a incumbência de dirimir os conflitos, hoje já não está adstrita a qualquer órgão, mas sim aos tribunais. Em Inglaterra em tempos remotos, o Rei foi impedido de resolver por si ou por conselhos formados por funcionários da sua confiança, questões de natureza contenciosa, por força da lei de abolição da "*star chamber"* (1641), e foi de igual modo, proibido de dar ordens aos juízes, transferi-los ou demiti-los, mediante o "*Act of Settlement"* (1701)[9].

Aos tribunais é atribuído o monopólio da administração da justiça. Com o surgimento dos centros de arbitragem, a espinhosa missão de apaziguar conflitos de interesses, é também acometido a estes órgãos, limitados em determinadas matérias. Os referidos centros, procuram solucionar os litígios através de meios extrajudiciais, como é o caso da mediação e conciliação. O que o juiz arbitral se encarrega de fazer, é aproximar as pretensões de ambas as partes, de modo a obterem um acordo vinculativo, não obstante a decisão arbitral não ter a mesma natureza em todos ordenamentos jurídicos, sucedendo que em algumas realidades jurídicas, a decisão arbitral possui os mesmos efeitos a de uma sentença judicial[10].

O direito de acesso aos tribunais é regulado nos termos do disposto no artigo 29.º da CRA, consagrando igualmente o princípio da tutela jurisdicional efetiva, como uma das grandes novidades introduzidas pela Constituição de 2010, sob o ponto de vista da reformulação do artigo 43.º da LC revogada.

No plano infraconstitucional existe um anteprojeto de lei do acesso ao direito e à justiça em Angola, aguardando por mais discussões públicas, para posteriormente ser submetida a aprovação na Assembleia Nacional, enquanto órgão Parlamentar da República (artigo 141.º CRA). A referida lei tem como finalidade "concretizar o

[9] AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito* … ob.cit.,p.104.

[10] Por exemplo, no Brasil, a sentença arbitral tem a mesma força de uma decisão judicial e equivale a um título executivo judicial. Isso quer dizer que, mesmo que uma das partes não concorde com o resultado, ela pode ser compelida pelo judiciário a cumprir a decisão. Disponível em: http://conciliarcamarasulbrasileira.blogspot.pt/2012/10/o-que-e-uma-audiencia-arbitral-e-o-que.html consultado em 20 de Outubro de 2016.

princípio constitucional de acesso ao direito e à justiça, instituindo um sistema público que promova e garanta este direito nas suas variadas vertentes, de modo a que todos os cidadãos possam melhor conhecer, exercer e defender os seus direitos junto de qualquer autoridade ou tribunal, independentemente das condições económicas, sociais ou culturais"[11].

O acesso ao direito e à justiça é garantido pelo direito à informação, à consulta jurídica, à proteção jurídica, ao patrocínio judiciário, à defesa por um advogado, seja em processo penal ou ainda no processo cível nas ações cuja presença do advogado seja indispensável, ou ainda por um representante (licenciado em Direito), o MP, que tenham sido credenciados pelas autoridades para agir em nome do cidadão.

As dúvidas em torno do acesso ao direito e à justiça resultam da concretização deste direito na ordem jurídica, em que sobressaem os seguintes questionamentos: (i) Será que todos os cidadãos têm a possibilidade de aceder ao direito e à justiça? (ii) Será que os tribunais em Angola dispõem de uma estrutura judicial credível a ponto de não permitir ingerência, por parte de outros órgãos de soberania?

Relativamente à primeira questão acima formulada, sublinha-se, o acesso ao direito e aos tribunais não é apenas um problema discutido em Angola[12], decerto em quase todo mundo, sendo visível a fragilidade de certos sistemas judiciários e os desafios que se colocam a nível dos sistemas de acesso ao direito e aos tribunais, levantam-se alguns fatores que têm condicionado do ponto de vista material a aplicabilidade do direito em referência, tal como se descreve abaixo:

(i) A existência de orçamentos deficitários para o setor da justiça;

(ii) A prevalência de regimes políticos em processo de consolidação da democracia, onde os direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos encontram variadíssimas limitações, muitas motivadas pelos acontecimentos históricos;

[11] Cfr. *In* Anteprojeto de Lei do Acesso ao Direito e a Justiça de Angola, (artigo 2.º).

[12] Em Portugal o sistema de acesso ao direito e aos tribunais destina-se a assegurar que a ninguém seja dificultado ou impedido, em razão da sua condição social ou cultural, ou por insuficiência de meios económicos, o conhecimento, o exercício ou a defesa dos seus direitos (artigo 1.º, Lei nº 34/2004 de 29 de Julho (Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 47/2007 de 28/8). No ordenamento jurídico Brasileiro a garantia constitucional do acesso à justiça, também denominada de princípio da inafastabilidade da jurisdição, está consagrada no artigo 5.º, inciso XXXV, in *Constituição da República Federativa* -Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília, Senado Federal, Subsecretária de Edições Técnicas, 2008.

(iii) A falta de informação jurídica, sobre os direitos que a lei assiste aos habitantes da comunidade;

Quanto ao primeiro fator mencionado apraz considerar, um orçamento de Estado que não reserve para o Ministério da Justiça, verbas suficientes para o cumprimento de programas relacionados à educação e conscientização jurídica, certamente que não pode garantir que o acesso ao direito e aos tribunais por parte dos membros pertencentes à comunidade seja eficiente. Em Portugal a título de exemplo, o Estado garante uma adequada compensação aos profissionais forenses que participem no sistema de acesso ao direito e aos tribunais. (artigo 3.º, n.º 2)[13]. A efetivação do referido acesso é antes de tudo, tarefa do próprio Estado que deve criar mecanismo de tornar exequível o direito à informação jurídica, porque havendo consciência do núcleo de direitos reservados aos cidadãos pela lei, obviamente que as exigências para o cumprimento dos mesmos serão maiores por parte dos referidos titulares. Ademais, convém ressaltar, os programas traçados pelo Ministério da justiça em Angola, constantes do plano Nacional de desenvolvimento 2013 – 2017, só podem conhecer realização, se de facto houver financiamento proporcional aos desafios que se impõem, porque de contrário é quase impensável a obtenção de bons resultados em matéria de acesso ao direito e aos tribunais, na medida em que a necessidade de construção de mais tribunais junto das comunidades ainda afigura-se premente, a contratação de mais funcionários para a prestação de serviços, de modo a se garantir maior celeridade na tramitação dos processos é também uma realidade que não pode ser olvidada, e tudo visto e devidamente ponderado, é defensável a ideia segundo a qual os orçamentos para o asseguramento de tais tarefas devem ser reforçados[14].

Em relação ao segundo fator aludido refira-se o seguinte: Nos regimes políticos em que a democracia ainda está em processo de consolidação, fazendo-se alusão concretamente ao caso de Angola cujo processo histórico é bastante conturbado devido o período de hostilidade entre 1975 à 1992, e de 1992 a quando da realização das

[13] Cfr. Lei nº 34/2004 de 29 de Julho (Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 47/2007 de 28/8) que estabelece o Regime do Acesso ao Direito e aos Tribunais de Portugal.

[14] A distribuição do OGE nos distintos setores da vida pública em Angola, no nosso entendimento deve observar à logica das necessidades mais vitais no seio das comunidades, e em relação a realização da justiça pouco se pode questionar uma vez que o funcionamento das suas instituições requer desde logo, financiamento suscetível de cobrir cabalmente às despesas a serem efetuadas no cumprimento das metas, objetivos e ações relevantes na garantia de um sistema de justiça apto a responder os desafios que diariamente lhe são colocados.

primeiras eleições gerais, num período em que surgiu o multipartidarismo, contrariando à lógica do partido único, liderado pelo Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), houve uma guerra civil entre as forças políticas da União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), e o MPLA, partido que maioritariamente suportava o governo, tendo terminado apenas no ano 2002, o que do ponto de vista prático fragilizou o país e contribui negativamente para o seu atraso em muitas áreas, onde a democracia é também um dos aspetos duramente afetado, não obstante, existir em Angola uma democracia em processo de consolidação da nossa perspetiva, devido os seguintes pormenores: (i) Eleição regular dos órgãos do poder político, embora nem sempre pacífica para algum seguimento da sociedade[15], quanto a transparência dos resultados, mas é ponto assente que as eleições têm decorrido dentro de uma certa periodicidade; (ii) Pluralismo de expressão e de organização política, sem embargo, algumas limitações; (iii) A democracia representativa é também um dado importante a não deixar de referenciar, em que já é notória a proliferação de partidos políticos, invertendo-se completamente à ordem que caraterizava os primórdios da luta de libertação nacional – com apenas três partidos historicamente reconhecidos[16]. Hoje encontramos várias forças políticas com assentos parlamentares, pese embora prevalece ainda uma certa desproporcionalidade em termos de representatividade a nível da Assembleia Nacional. Tal facto na nossa perspetiva, deve-se sobretudo a uma crescente legitimação popular, o que não oferece qualquer contestação, na medida em que a soberania reside no povo, e cabe a este definir o seu próprio rumo atribuindo competências a quem demonstrar melhor projeto governativo, suscetível de criar convergências no seio das populações [17].

[15] Chama-se à colação o exemplo da UNITA, maior partido da oposição angolana em 2012, num extenso comunicado divulgado na quarta-feira 12 de Setembro em Luanda, através do seu líder Isaías Samakuva, Presidente, fez saber mais uma vez que não reconhecia os resultados finais apresentados pela CNE, sobre as eleições gerais do passado 31 de agosto. Disponível em : http://www.dw.com/pt-002/unita-reafirma-a-exigência-de-resultados-justos-das-eleições-de-2012-em-angola/a-16235423. Consultado em 20 de Outubro de 2016.

[16] MPLA, FNLA e a UNITA.

[17] A desproporcionalidade em causa tem que ver com a vitória do MPLA com maioria absoluta nas últimas eleições gerais realizadas no país, tendo obtido 175 lugares na Assembleia Nacional, comparados aos 32 lugares obtidos pela UNITA, 8 lugares – CASA- CE, 3 – PRS e finalmente 2 assentos parlamentares conseguidos pela FNLA. http://www. eleições2012.cne.ao/ consultado em 8 de julho de 2015.

Os pormenores chamados à colação não esgotam a variedade de elementos essenciais para a compreensão de qualquer democracia, estando hoje evidente, os novos avanços firmados no capítulo da consolidação do processo democrático em curso, concorrendo desde modo para que os direitos, liberdades e garantias fundamentais, bem como os direitos e deveres económicos, sociais e culturais previstos na Constituição sejam observados num quadro de normalidade. Do aludido impõe-se acrescentar que histórica e concetualmente, democracia equivale a soberania do povo ou o princípio da maioria[18]. A vontade das maiorias é fundamental no processo de decisões em prol da coletividade, o futuro de um povo depende grandemente do que o mesmo entender, a legitimação de um partido em detrimento de outro, não belisca a democracia, contudo, afigura-se necessário que as decisões tomadas em sede dos parlamentos sejam consensuais, refletindo os nobres anseios das populações.

Desde o culminar da guerra civil que devastou o país, totalizam 16 anos de paz efetiva e seria incorreta à afirmação segundo a qual " *Angola é um país com um processo democrático consolidado*" devido os desafios que ainda devem ser trilhados, sobretudo no que concerne ao acesso ao direito e aos tribunais, assinalando-se múltiplas limitações decorrentes da falta de tribunais, técnicos suficientes, daí termos referido anteriormente que ainda há muito por se fazer para se atingir níveis sustentáveis nesse domínio.

Quanto ao terceiro fator elencado, é indispensável perceber que a falta de informação jurídica é também um dos motivos que pode impossibilitar o acesso ao direito e aos tribunais, por um lado, por ser um direito com grande relevância prática que a Constituição da República prevê nos termos do disposto no artigo 29.º, n.º 2, 1.º parte, e por outro lado, considerando o facto de que a taxa de alfabetização até 2011 era de 70% [19], o que demonstrava ainda existirem 30% da população não contemplada, facilmente se pode compreender que a percentagem de ignorantes ainda é considerável. Se o Estado e seus parceiros têm a responsabilidade de garantir a informação jurídica, os cidadãos podem através do contato com os instrumentos legais, reter quais são os direitos que a Constituição e a lei lhes garantem.

A falta de informação jurídica pode dar lugar a ações menos plausíveis como à preferência pela tutela privada de direitos em detrimento da tutela pública, quanto à

[18] MIRANDA, Jorge, *legitimidade e Legitimação da Justiça Constitucional in* Colóquio do 10.º aniversário do Tribunal Constitucional, Coimbra, Coimbra Editora, 1995, p.95.

[19] Disponível em: http://www.indexmundi.com/map/?v=39&l=pt, consultado em 17 de Outubro de 2016.

última, oferece melhores garantias, sobretudo nos Estados alicerçados no primado da lei e respeito pelas normas constitucionais.

Em relação à segunda questão colocada, pretende-se saber se os tribunais em Angola dispõem de uma estrutura judicial credível, a ponto de não permitirem ingerência por parte de outros órgãos de soberania? Para o efeito, interessa *ab initio* lembrar que existem três órgãos de soberania de acordo a Constituição, onde se assinalam:" O presidente da República, a Assembleia Nacional e os Tribunais" (artigo105.º, n.º1 da CRA). Feito o enquadramento constitucional dos órgãos de soberania podemos inferir através da disposição legal referenciada, existir para cada caso uma certa autonomia em termos de composição, competência e funcionamento, não se confundindo com a interdependência de funções que resulta do artigo 2.º, n.º 1 da CRA, donde se pode ler " *A República de Angola é um Estado democrático e de direito que tem como fundamento a soberania popular, o primado da Constituição e da lei, a separação de poderes e interdependência de funções, a unidade nacional, o pluralismo de expressão e de organização política e a democracia representativa e participativa."*A interdependência de funções deve ser interpretada no sentido de propiciar aos diferentes órgãos de soberania, o mecanismo de dependência mútua no exercício das funções, já que todos concorrem para a realização das principais tarefas do Estado.

O poder judicial é suportado pela função jurisdicional em que releva o papel dos tribunais na administração da justiça, não sendo facultativo o cumprimento das decisões proferidas, mas sim obrigatório, ou seja, na realidade Angolana as sentenças ou acórdãos proferidos pelos tribunais vinculam, quer as autoridades públicas, quer as instituições privadas e ainda os cidadãos de um modo geral, sem exceção decorrente de algum tratamento especial[20].

Os princípios da independência, da imparcialidade e inamovibilidade entre outros, além de serem decisivos na obtenção de uma sentença justa, também são princípios salvaguardados na lei[21].A estrutura judicial só será credível quando conseguir

[20] Os tribunais garantem e asseguram a observância da Constituição, das leis e demais disposições normativas vigentes, a proteção dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos e das instituições e decidem sobre a legalidade dos atos administrativos, conforme consta do artigo 177.º, n.º 1 da CRA

[21] Cfr. artigo 179.º CRA. No mesmo sentido, o artigo 6.º da Lei 13/2011, de 18 de Março que estabelece a organização e funcionamento do Tribunal Supremo de Angola; Como também os artigos 3.º e 4.º da Lei 2/ 15, de 2 de Fevereiro que regula a nova organização e funcionamento dos tribunais de jurisdição comum de Angola.

cumprir escrupulosamente com os princípios relativos ao seu funcionamento. Por essa via, a atividade jurisdicional estará bem assente nos pilares da legalidade, concedendo maior segurança jurídica e tutela abrangente aos seus destinatários.

JOÃO DAMIÃO[22] defende ser uma das obrigações dos Estados modernos ou dos chamados Estados democráticos e de direito para com a sociedade "a concessão aos cidadãos de meios que garantam a proteção e o respeito dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, através de uma estrutura judicial credível, que lhes propicie meios adequados para a resolução de litígios emergidos da relação com diferentes entes".

O entendimento que se extrai da tese anteriormente sufragada, remete-nos para uma ampla ponderação em volta da importância que se pode atribuir ao poder judiciário isento, imparcial, capaz de privilegiar a devida segurança jurídica a todos os particulares que na eventualidade de serem confrontados com decisões arbitrárias da Administração Pública, encontrem nele uma solução capaz de repor a legalidade.

1.3. Justiça Administrativa (Aspetos gerais)[23]

Toda abordagem em torno da justiça administrativa no ordenamento jurídico angolano, suscita na nossa nobre compreensão um questionamento de partida, que

[22] DAMIÃO, João, *A precedência obrigatória no Contencioso Administrativo Angolano: Um contributo para a criação de um Contencioso Administrativo adequado ao Estado de Direito*, Coimbra Almedina,2014, p.59.

[23] Sobre o assunto, Cfr. por todos : FONSECA, Isabel Celeste M, *Introdução ao estudo sistemático da tutela cautelar no Processo Administrativo*- A *propósito da urgência na realização da justiça*, *in* Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico- Políticas, Coimbra, Novembro de 1999; ANDRADE, José Carlos Viera de, *A justiça Administrativa. (Lições)*, Coimbra, 1998; Idem, *As transformações do contencioso administrativo na Terceira República Portuguesa*, legislação, in cadernos de ciência de Legislação, INA, 18, Janeiro/Março, 1997, p.64 e ss; Idem, *O controle jurisdicional do dever de reapreciação dos atos administrativos negativos, in caderno de Justiça Administrativa*, 1,1997,p.62 e ss; ALMEIDA, Mário Aroso de, *Contributo para a reforma do sistema de contencioso administrativo*, Direito e Justiça, Vol. XI, tomo 1, 1995, p.103 e ss; CAUPERS, João, *O controle jurisdicional da Administração Pública nos Estados Lusófonos, in* caderno de justiça administrativa, 3.ª ed., Lisboa, 1998;CHINCHILLA Marin, C, *La tutela cautelar en la nueva justicia administrativa*, Madrid, 1991; CORREIA, Sérvulo, *Linhas de aperfeiçoamento da jurisdição administrativa*, *in* ROA, ano 51, 1991, p.181 e ss; CAPITÃO, Gonçalo e MACHADO, Pedro, *Direito à tutela jurisdicional efetiva – Implicações na suspensão jurisdicional da eficácia de atos administrativos*, *in* Polis, Revista de Estudos Jurídico-políticos, ano I, n.º 3, 1995, p.37 e ss; ENTERRÍA, E. García de,Perspectivas de las justicias administrativas nacionales en el âmbito de la unión Europea, REDA, 101, 1999; Idem, *Sobre la situacion de la justicia administrativa y su reforma(Requiem por un proyecto de Ley)*, Otrosí Revista del Colegio de Abogados de Madrid, de Dezembro de 1995, reunido in Democracia, jueces y control de la Administración, p. 255 e ss;

procura saber qual a relevância da justiça na resolução dos conflitos de natureza jurídico- administrativa?

Para dar resposta ao questionamento levantado, importa tornar claro que a temática relativa à justiça administrativa possui uma multiplicidade de sentidos, daí ser possível falar da justiça enquanto virtude moral que cogita a responsabilidade de observância dos direitos que assistem a outrem, como sinónimo de sistema de composição de litígios junto dos tribunais organizados em diferentes ou apenas uma única jurisdição. Várias vezes assiste-se a distinção doutrinal quanto aos tipos de justiça (comutativa, distributiva) ou ainda (justiça pública e justiça social). Vale lembrar a esse respeito como defendia ANTÓNIO PEDRO BARBAS HOMEM[24], «a justiça constitui um dos temas clássicos da filosofia e da teoria do direito e a reflexão sobre a justiça um traço marcante das ideias ocidentais, na filosofia, na política e no direito. A identificação conceitual entre direito e justiça favoreceu esse entendimento, de tal modo que a função do jurista é classicamente descrita como uma tarefa de atribuição da justiça, como verificamos de um célebre passo de ULPIANO: Há quem nos chame (a nós juristas) sacerdotes e com razão. Na verdade, prestamos culto à justiça, professamos a ciência do bom e do equitativo- separando o équo do iníquo, dizendo o que é justo e o que é injusto, discernindo o lícito do ilícito, esforçando-nos para que os homens sejam bons, não só através da ameaça das penas mas sobretudo pelo estímulo dos prémios (inerentes ao cumprimento do devido)».

Das diferentes perspetivas da expressão " justiça", apresentadas, reconhece-se uma inegável importância a todos os sentidos, mas para o presente trabalho de investigação interessa explorar a dimensão da justiça enquanto sistema de resolução de conflitos, concretamente os que têm origem da relação entre os órgãos administrativos e os particulares no exercício da função administrativa.

A primeira nota relevante que se impõe estabelecer no subtema em apreço tem que ver com o entendimento sobre a justiça administrativa para que posteriormente se desenvolvam outros pormenores de ordem geral. É a pensar em tal finalidade que recorremos às ideias de JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE[25], que em sentido amplo, quase "natural" considera a justiça administrativa como um sistema de

[24] HOMEM, António Pedro Barbas, *O justo e o injusto*, Reimp., Lisboa, AAFDL,2014, p.9

[25] ANDRADE, José Carlos Vieira de, *A Justiça Administrativa: Lições*, 13.ª ed., Coimbra, Almedina, 2014, p.7

mecanismos e de formas ou processos destinados à resolução judicial das controvérsias nascidas de relações jurídicas administrativas.

Da perspetiva perfilhada pelo autor citado, na ideia de justiça administrativa tem de existir um conjunto de litígios emergentes da relação jurídico- administrativa que deverão de ser solucionados através de um processo administrativo específico.

A expressão justiça administrativa possui uma dimensão mais acentuada comparativamente à tradicional expressão " Contencioso Administrativo", sendo que a primeira apresenta uma vantagem evidente de denotar o caráter estritamente jurisdicional que hoje qualifica o sistema[26], embora, usar-se-á também a segunda para efeitos de enquadramento histórico, sobretudo das diferentes caraterísticas do contencioso angolano.

Falar de justiça administrativa remete para apreciação de vários pormenores, desde o controlo jurisdicional da atividade administrativa, aos aspetos processuais mais relevantes na resolução dos litígios decorrentes das relações jurídicas administrativas, com particular destaque entre conflitos que oponham os particulares à Administração Pública, ou ainda entre particulares, daí, na nossa perspetiva ser imperioso explorar os seguintes detalhes:

(i) Se do ponto de vista funcional existe em Angola um sistema de justiça administrativa apto a responder os problemas que diariamente são colocados;

(ii) A estrutura organizativa dos tribunais em matéria de justiça administrativa, tendo em conta as diferenças notórias entre o sistema jurisdicional angolano e o vigente em todo ordenamento jurídico Português, que no estudo em concreto servirá de referência comparativa sempre que se justifique;

(iii) Os meios processuais que o sistema oferece para que os particulares e não só, se sirvam dele em situações de violações de direitos e garantias legalmente consagradas;

Numa dimensão restrita, a justiça administrativa pode ser definida como uma ordem jurisdicional específica, constitucionalmente consagrada e integrada no órgão de soberania "Tribunais", e especializada na resolução dos litígios emergentes das relações

[26] Ibidem, p.9.

jurídicas de direito público-administrativo entre a Administração Pública e outros sujeitos de direito[27].

A realização da justiça administrativa na ordem jurídica angolana apresenta particularidades distintas daquela que carateriza Portugal[28], na medida em que a mesma está dentro dos tribunais judicias, também chamados por tribunais de comarca de primeira instância[29], desdobrados em salas de competências especializadas[30], ou seja, é na jurisdição comum onde os litígios das relações jurídicas- administrativa são dirimidos, apesar da atual Constituição já ter ponderado a criação de uma jurisdição administrativa, fiscal e aduaneira autónoma, encabeçada por um tribunal superior. (artigo 176.º, n.º3 CRA).

A criação de uma jurisdição administrativa independente, da nossa perspetiva, é um meio caminho andando em termos constitucionais, pelo facto de o legislador constituinte ter chamado para si a responsabilidade de conceder especial atenção ao assunto, abrindo desse modo um debate sobre a possível institucionalização da mesma

---

[27] GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto Dias, *Da Justiça Administrativa em Portugal*…ob.cit.,p.18. De igual modo JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE que analisa as diferentes dimensões ou sentidos - material ou substancial, funcional e orgânico-processual — da noção de justiça administrativa, defende a existência de uma complexa conceção, que classifica de restrita, segundo a qual "a justiça administrativa poderá ser apresentada como o conjunto institucional ordenado normativamente à resolução de questões de direito administrativo, nascidas de relações jurídicas externas, atribuídas à ordem judicial administrativa e a julgar segundo um processo administrativo específico (…)" in, *A Justiça Administrativa*..ob.cit., p. 9 e ss.

[28]«Em Portugal só com a revisão constitucional de 1989 é que, na verdade, a Constituição consagra um estatuto mínimo da justiça administrativa, quando estabelece uma ordem jurisdicional administrativa, que deixa de ser uma categoria facultativa de tribunais, para passar a estar constitucionalmente institucionalizada, em conformidade com os artigos 211.º e 214.º da Constituição». cfr. BRITO, Wladimir Augusto Correia, *O Contencioso Administrativo*: Generalidades, *in* Confluências, vol. 13, n. 2 – Niterói, PGSD-UFF, Novembro de 2012, p.28. ISSN 1678-7145. A partir de então, os Tribunais administrativos (e fiscais) passam a constituir uma ordem jurisdicional específica, encimada por um Supremo Tribunal Administrativo e constituída por Tribunais Administrativos e (Fiscais) com a função de "dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais". É este estatuto que a revisão da Constituição de 1997 vai manter e reforçar, não só reafirmando que os Tribunais administrativos e (fiscais) constituem uma categoria especial de Tribunais, como regulando "de um modo novo a garantia constitucional de acesso à justiça administrativa (…) cfr. SILVA, Vasco Pereira da, *Ventos de Mudança no Contencioso Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2000, p.90.

[29] Em conformidade com o disposto no artigo 41.º, n.º 1 da Lei n.º 2/15, de 2 de Fevereiro (LOFTJC).

[30] A LC alterada em Março de 1991 consagrava nos termos do disposto no n.º 1 do artigo125.º, uma divisão hierárquica dos tribunais agrupada da seguinte forma: Tribunal Supremo, Tribunais provinciais, Tribunais Municipais. Quanto as salas especializadas, importa ter presente que a LSUJ vigorou durante aproximadamente 27 anos, ao unificar as várias jurisdições existentes no país, havia consagrado para os tribunais provinciais diferentes salas, como por exemplo: a sala do cível e administrativo; a sala de família; a sala do trabalho; a sala dos crimes comuns; a sala dos crimes contra a segurança do Estado, através da redação introduzida pelo artigo 3.º da Lei n.º 22- B/92, de 9 de Setembro.

em todo ordenamento jurídico. Os passos em falta para a concretização de tal desiderato se circunscrevem, por um lado, na reformulação do preceito contido no n.º 3 do artigo 176.º, e por outro lado, é imprescindível que tal vontade esteja devidamente legislada em diploma específico, com todos os detalhes atinentes à organização e funcionamento da referida jurisdição, implicando indiscutivelmente infraestruturas erguidas para a prossecução de tal finalidade. Mas acredita-se que um projeto de tal grandeza envolve uma planificação e meios financeiros para a sua rápida realização[31], sem descorar o facto de as reformas levarem tempo para serem efetivadas e na maioria das vezes envolverem uma calendarização.

1.4. Alguns traços da evolução do contencioso Administrativo

A nível da doutrina há diferentes pré-compreensões à respeito da história do contencioso administrativo. Nas páginas que se seguem far-se-á uma breve síntese da sua evolução, começando obviamente, por procurar entender o sentido da expressão e culminando por destacar as características que mais ecoam no panorama angolano.

O "contencioso administrativo" é uma expressão de origem francesa, usada com aceções de distinta amplitude[32]. De acordo a perspetiva anteriormente acolhida, pode ainda significar o conjunto das regras jurídicas que organizam os meios e os instrumentos para dirimir os litígios com a Administração Pública.

Segundo, DIOGO FREITAS DO AMARAL[33], as garantias contenciosas representam a forma mais elevada e mais eficaz de defesa dos direitos subjetivos ou dos interesses legítimos dos particulares, que conhecem a sua concretização através dos tribunais.

---

[31] No âmbito do reajuste do plano de atividades ao OGE 2015 Revisto, e em função da quota orçamental disponibilizada, estão previstas, a conclusão de algumas infraestruturas. Está igualmente previsto o início da construção dos Tribunais da Relação de Luanda e de Benguela, que vão responder ao plano piloto da Lei de Organização e funcionamento dos Tribunais de Jurisdição Comum. Cfr. *in* X Conselho Consultivo Alargado do Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos de Angola (MINJUDH), Luanda, 5 de Março de 2015, p.6. As recomendações acima, demonstram os desafios que o ministério de tutela tem na criação de uma justiça de proximidade, eficiente e acima de tudo, voltada a prestação de serviços com maior qualidade, onde o indispensável no nosso entender, mais do que se teorizar um conjunto de ações é a execução prática que mais releva.

[32] CORREIA, Sérvulo, *Direito do Contencioso Administrativo*, Lisboa, Lex, 2005, p.31.

[33] AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito* …ob.cit., p.791.

Para MARCELO CAETANO[34] a tónica do contencioso residia na legalidade do ato da Administração, por essa razão, que no contencioso não se fazia o "julgamento do órgão que praticou o ato ou da pessoa coletiva a que ele pertence, o que está em causa é a legalidade do ato, não o comportamento das pessoas.

Dos posicionamentos acima descritos, sufragamos a visão de SÉRVULO CORREIA, sem deixar de considerar o facto de que para o contencioso administrativo, é fundamental a valorização do processo jurídico-administrativo.

Na doutrina processual administrativa angolana, citando-se CARLOS FEIJÓ[35], o contencioso administrativo vai significar a matéria da competência dos tribunais administrativos, ou ainda por outras palavras, o conjunto dos litígios que envolvem a Administração Pública e que hajam de ser solucionados pelos tribunais administrativos ao abrigo da legislação aplicável, em especial da que é constituída por normas de Direito Administrativo.

Quanto à evolução do contencioso administrativo importa sublinhar que teve a sua origem histórica em França, tal como já salientado acima, onde começa a ser construído a partir da revolução francesa e com a declaração dos direitos do homem e do cidadão, ambas ocorridas em 1789 e como reação aos abusos dos parlamentos. Os revolucionários oitocentistas entendiam que o respeito pelo princípio da separação dos poderes, que, entretanto havia sido proclamado como princípio básico da organização do Estado, impedia que à jurisdição ordinária fosse confiada a tarefa de julgar as questões contenciosas da Administração, razão pela qual a Assembleia rejeitou uma proposta no sentido de confiar o contencioso administrativo aos Tribunais comuns, preferindo instituir Tribunais Administrativos pela Lei 16/24 de 1790[36]. Saliente-se que os tribunais referidos, quanto à sua composição, estavam formados por magistrados provenientes da mesma administração ativa - Rei, Ministros, Administradores de Departamento, e com eles o contencioso administrativo era confiado à própria Administração ativa. Criava-se uma "*jurisdiction d'exception*", nas palavras de RENÉ CHAPUS, com administradores-juízes ou, por outras palavras, instituía-se o sistema de "*administration juge*[37].

---

[34] CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, Coimbra, Almedina, 1980, p.1327.

[35] FEIJÓ, Carlos, *O procedimento Administrativo e Contencioso Administrativo* (texto), Lisboa, Prisma, 1999, p.69.

[36]Cfr. CORREIA, Sérvulo, *Direito do Contencioso*…ob.cit, p. 45 e ss.

[37] CHAPUS, René, *Droit du Contentieux Administratif*, 8.ª ed., Paris, Montchrétien, 1999, p. 35.

Em 1790, a Lei 7-16 de Outubro e a Lei 6-11 de Novembro acabaram por consagrar que as reclamações contra atos ilegais da Administração deveriam ser deduzidas junto do Rei e, mais tarde, com a monarquia constitucional, essa competência era atribuída aos Ministros, com a consagração da Monarquia Constitucional[38]. Completa-se então o sistema de solução dos conflitos de natureza jurídico-administrativa, que ficou conhecido por sistema de "*justice retenue*" ou de justiça reservada nas mãos do Governo, sistema que no ano VIII (1799) vai evoluir com a criação, pelo consulado, de uma administração consultiva ao lado da administração ativa.[39] Na verdade, a Constituição do ano VIII criou o Conselho de Estado como um órgão consultivo do chefe de Estado, com competência para apreciar e emitir parecer sobre as questões contenciosas, parecer que carecia da homologação do chefe de Estado. No mesmo ano foram criados nos Departamentos, os Conselhos de Prefeitura com funções contenciosas junto do Prefeito, que as exerciam sem necessidade de homologação[40].

O sistema do contencioso administrativo francês só fica completo com a reforma de 1953 que cria os Tribunais administrativos regionais, para substituir os velhos conselhos de prefeitura, pondo fim aos conselhos interdepartamentais, criados em 1926. O Conselho de Estado passa a conhecer exclusivamente dos recursos interpostos das decisões proferidas pelos Tribunais administrativos[41].

Ainda relativamente a génese do contencioso administrativo, interessa recordar a visão defendida por VASCO PEREIRA DA SILVA[42] que propugna que a mesma "resulta de uma infância difícil ou fonte de traumas para uma vida inteira aos acontecimentos históricos que rodeiam o surgimento e desenvolvimento do Direito Administrativo. No seu exercício de psicanálise jurídica aponta duas principais "experiências traumáticas", ou da sua ligação originária a um modelo de contencioso dependente da Administração e das circunstâncias que estão na base da afirmação da sua própria autonomia como um ramo do Direito.

---

[38] BRITO, Wladimir Augusto Correia, *Lições de Direito Processual Administrativo*, 2.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2008, p.20.

[39] "Por justiça reservada se deve entender aquela em que o monopólio pela resolução de conflitos está exclusivamente adstrito ao Soberano, em vez de 'delegar' esse exercício aos Tribunais", cfr. RIVERO, Jean, *Direito Administrativo*, Coimbra, Almedina, 1981, p.160.

[40] BRITO, Wladimir Augusto Correia, *O Contencioso Administrativo* …ob.cit.,p.19.

[41] Ibidem, p.21.

[42] SILVA, Vasco Pereira da, *O contencioso administrativo no Divã da Psicanálise*: *Ensaios sobre as ações no novo Processo administrativo*, Coimbra, Almedina, 1955-2005, p.7.

A primeira dessas experiências ou acontecimentos traumáticos decorre do surgimento do contencioso administrativo na Revolução Francesa, concebido como " privilégio do foro" da Administração, destinado a garantir a defesa dos poderes públicos e não a proteção dos direitos dos particulares, tendo protagonizado o surgimento do princípio da separação de poderes, retirando aos órgãos da Administração o privilégio de se julgarem a si próprios, o que criava uma autêntica confusão entre a função de administrar e de julgar [43].

A segunda experiência tem que ver com as circunstâncias em que foi afirmada a autonomia do Direito Administrativo ou foi verificada a preocupação como garantia da Administração do que a proteção dos particulares teria de ser.

O mesmo autor referenciado[44] ainda no que concerne a origem e linhagens profundas do contencioso administrativo distingue três fases principais[45], conforme se pode confirmar abaixo:

(I) A fase do "pecado original", que corresponde ao período do seu nascimento e que passa por distintas configurações até chegar ao sistema da " justiça delegada" – que se impôs como paradigma do modelo do Estado Liberal;

(II) A fase do " batismo", ou de plena jurisdicionalização do contencioso Administrativo – prenunciada na transição dos séculos XIX para o XX;

(III) Por último, a fase do "crisma" ou da " confirmação", caracterizada pela reafirmação da natureza jurisdicional do contencioso Administrativo, acompanhado da respetiva dimensão subjetiva, destinada à proteção plena e efetiva dos direitos dos particulares.

1.5. História do contencioso angolano

A abordagem sobre o contencioso administrativo angolano suscita, desde logo, uma reflexão acutilante que considere as diferentes opções legislativas no plano constitucional e infraconstitucional. Não surpreende, a forte influência que a temática objeto de apreciação, teve de outros ordenamentos jurídicos afetos ao continente

[43] DAMIÃO, João, *A precedência Obrigatória no Contencioso Administrativo Angolano*… ob.cit.,pp.44-45.
[44] SILVA, Vasco Pereira da, *O contencioso administrativo no Divã*... ob.cit.,p.10.
[45] Ibidem, pp.10-154.

Europeu e Americano, que em rigor, serviram de exemplo inspirador para a construção do atual modelo de contencioso vigente em todo quadro jurídico.

A República de Angola em materia de contencioso administrativo não possui uma história que permita afirmar tratar-se de uma realidade com grandes avanços, visto que a aplicação das regras do Direito Processual Administrativo nem sempre tiveram o merecido acolhimento por parte das instituições ligadas ao Estado num momento de exceção constitucional, com consequências diretas na atuação dos órgãos administrativos, bem como dos poucos tribunais existente na altura. Foi apenas na sequência do término do conflito armado em 2002 que se procurou repor a legalidade, sendo que a partir da data supracitada, começou-se a desenhar um novo quadro jurídico-legal que em certa medida trouxe algumas soluções para os principais problemas de que enfermava a conjuntura social, política e económica. O que era quase impossível alterar-se a nível dos diplomas legais ordinários sobre o contencioso, já não é em relação aos dias que correm.

A história do contencioso administrativo no panorama jurídico-legal angolano explica-se através de três grandes momentos diversos[46]:

(1) A primeira fase que compreende a proclamação da independência a 11 de Novembro de 1975, correspondendo à primeira república, em que o país viveu um longo período de luta pela libertação que de certa forma já durava há 14 anos e com a revolução de Portugal ocorrida a 25 de Abril de 1974, como causa imediata que contribui na autodeterminação e no surgimento do novo ente de Direito Internacional. Porém, ainda era prematura qualquer abordagem relativa ao contencioso administrativo, porque não havia um rigoroso controlo jurisdicional dos atos que a administração praticava, os fundamentos do estado democrático e de direito ainda não tinham sido construídos, a aplicação do princípio da separação de poderes encontrava resistências por parte dos órgãos do Estado.

(2) A segunda fase que começa com a aprovação da LC de Angola e mais tarde com a Lei de Revisão constitucional pela assembleia do povo, através do Decreto- Lei nº 23/92, de 16 de Setembro que corresponde a segunda

[46] MANJOLO, Manuel Graça, O *princípio da tutela jurisdicional efetiva no ordenamento jurídico angolano e Português*, *in* Relatório de Mestrado científico apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, (não publicado) 2016, pp. 19-20.

república que se estende a aprovação da nova Constituição da República pela assembleia Constituinte, aos 21 de Janeiro de 2010 e na sequência do Acórdão do tribunal Constitucional nº 111/2010, de 30 de Janeiro; Por conseguinte, é nesse período onde com maior preponderância se podia falar de contencioso administrativo em Angola, já que, com as alterações à LC introduzidas em Março de 1991, através da Lei n.°12/91 foi possível a criação de premissas constitucionais hábeis a implementação de um verdadeiro estado de direito, com uma certa amplitude no reconhecimento dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos. Os tribunais como verdadeiros órgãos de soberania, independentes e autónomos do poder executivo, de acordo o disposto no artigo 53.º da lei acima citada, passaram a controlar todas as atuações da Administração Pública, O princípio da tutela jurisdicional efetiva foi consagrado nos termos do artigo 43.º deste mesmo diploma legal, em que resultaria a faculdade dos cidadãos impugnarem e recorrerem aos tribunais, contra todos os atos que violassem os seus direitos e garantias constitucionalmente consagradas.

(3) Finalmente, um terceiro momento recente, que vai desde a entrada em vigor da Constituição, isto é, em 5 de Fevereiro de 2010 até a presente data, que marca o início da terceira república. A partir desta Constituição houve avanços nos esclarecimentos de várias matérias contidas na LC. Deste modo, *o Estado angolano subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade, devendo respeitar e fazer respeitar as leis*, em conformidade com o artigo 6.º CRA. Fica igualmente reforçado o princípio da tutela jurisdicional efetiva, no artigo 29.º CRA.

As grandes mudanças que ocorreram em termos de justiça administrativa podem ser sintetizadas nos seguintes termos:

(i) Com a aprovação da Lei n.º 17/90, de 20 de Outubro, o artigo 27 .º previa " para a apreciação de questões contenciosas que digam respeito à Administração Pública, bem como a fiscalização sobre atos que envolvam nomeação ou contratação de funcionários da Administração Pública, serão competentes as salas e camaras dos tribunais populares provinciais e do tribunal popular Supremo";

(ii) Com a aprovação da lei do Sistema Unificado de justiça(LSUJ), através do DC-Lei nº 18/88, de 31 de Dezembro, houve em Angola a integração de várias jurisdições existentes, para uma jurisdição comum, e por essa via, os tribunais passaram a estar divididos de acordo com a hierarquia do artigo 6 .º e ss. do mesmo diploma[47];

(iii) Em 1994 com a aprovação da Lei da Impugnação dos atos administrativos(LIAA) através do DC-Lei nº 2/94, de 14 de Janeiro, os particulares passaram a ter um instrumento legal que lhes permitia por via de reclamação ou recurso, impugnar determinados atos praticados por órgãos públicos com eventuais erros, excessos ou abuso, nas decisões executórias ou deliberações administrativas violadoras da lei[48]. Antes da entrada em vigor do supracitado diploma, não existia em todo ordenamento jurídico algum instrumento legal, cujo escopo estava cingido na impugnação contenciosa dos atos administrativos. Os particulares não podiam impugnar contenciosamente qualquer ato da administração, através de um instrumento legal elaborado com essa finalidade, visto que não existia em todo ordenamento administrativo;

(iv) Em 1996 após dois anos de vigência da LIAA, houve necessidade de se legislar no âmbito do contencioso administrativo, a lei da Suspensão da Eficácia do Ato Administrativo(LSEAA), aprovada pelo DC-Lei nº 8/96, de 19 de Abril. Esta nova lei procura acautelar interesses legítimos, quer dos cidadãos e outras entidades privadas, quer do Estado, interesses estes que não haviam sido referenciados ao abrigo do DC- Lei nº 2/94, de 14 de Janeiro. Deste modo, a eficácia dos atos administrativos impugnáveis por via contenciosa, podia ser suspensa por iniciativa dos interessados através

[47] Do entendimento que se extrai da LSUJ resulta que "O Tribunal Supremo encontra-se no topo da hierarquia, exercendo jurisdição em todo território nacional, com a sede na cidade capital do país (Luanda); os tribunais provinciais passaram a exercer jurisdição no território da respetiva província, com a sede na sua capital; Por último os tribunais Municipais, de igual modo, exerciam jurisdição sobre o respetivo Município." Na atualidade, com a aprovação da nova lei da organização e funcionamento dos tribunais de jurisdição comum (Lei n.º 2/15, de 2 de Fevereiro que dela nos debruçaremos com mais detalhes no capítulo III), a lógica permanece intacta, com exceção dos tribunais municipais e provinciais que à luz desta lei passarão a ser designados por tribunais de comarcas, exercendo jurisdição dentro da circunscrição territorial em que forem instalados.

[48] MARQUES, António Vicente, *Direito Administrativo Angolano*: *Legislação Fundamental*, Luanda, Textos Editores, 2007. p.117.

da apresentação de um requerimento. Esta suspensão afigura-se como uma medida justa e atendível, sempre que a execução da decisão por parte do órgão administrativo pudesse causar prejuízo irreparável ou de difícil reparação para o interessado e não resultar da referida suspensão grave lesão ao interesse público, como também nas situações em que a execução imediata das decisões judiciais transitadas em julgado, proferida em matéria de contencioso administrativo, for suscetível de causar prejuízos graves para o Estado. Por meio desta, o órgão administrativo ou a pessoa coletiva de direito público a quem caiba executá-la podia requerer ao tribunal a suspensão da sua execução, por um período de seis meses;

(v) Em 1996 com a aprovação do Regulamento do Processo Contencioso Administrativo(RPCA), através do DC-Lei nº 4-A/96, de 5 de Abril, o processo jurídico- administrativo passa a ser objeto de regulação. Com este instrumento legal as questões em sede do contencioso administrativo ficaram melhor esclarecidas, com destaque para a sua aplicação aos recursos e ações propostas no âmbito da LIAA, com exceção das matérias não contidas no diploma que podiam ser reguladas pelas disposições relativas ao funcionamento da administração do Estado e supletivamente as normas do processo civil.

1.6. Modelo de contencioso vigente em Angola

Diante das mudanças que têm sido operadas a nível do contencioso administrativo[49], urge saber qual é verdadeiramente o modelo vigente? Objetivista ou subjetivista?

O modelo subjetivista está essencialmente voltado à legalidade dos atos administrativo. O que procura defender, é, se de facto, os atos praticados pelas autoridades estão ou não em conformidade com os ditames legais, contrariamente ao modelo subjetivista que reforça as garantias atribuídas aos particulares, para além de

[49] A reforma de que nos referimos a nível do contencioso administrativo, teve início a partir da 2.ª república, com a aprovação da lei de revisão constitucional. Se anteriormente não se podia falar de justiça administrativa, por vários argumentos já apresentados, sobretudo, devido a falta de sindicância jurisdicional dos atos praticados pela Administração, com as alterações introduzidas à LC, os tribunais passaram a decidir sobre a legalidade dos atos administrativos, se pronunciando sobre a violação dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

fundar-se no princípio da separação de poderes, dá também primazia ao controlo jurisdicional da atividade administrativa. Em linhas gerais, essas são as grandes diferenças que se podem extrair dos dois modelos.

Da nossa perspetiva, no plano infraconstitucional[50] existe um modelo mais voltado para o controlo da legalidade da atuação administrativa, do que propriamente voltado à proteção dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos particulares. Já, a Constituição consagra um modelo neutro, onde por um lado, procura privilegiar mais o respeito pelos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, tal como evidencia a reafirmação do princípio do acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva nos termos do disposto no artigo 29.º CRA, que introduz ao contencioso angolano uma dimensão mais protecionista das garantias que assistem aos particulares, e por outro lado, concede também atenção à defesa da legalidade dos atos administrativos, o que leva a inferir tratar-se de um modelo misto, pelo facto de reunir as características dos dois modelos (objetivista e subjetivista).

O novo modelo constitucional de contencioso, consegue coabitar juntamente com as características do objetivismo e subjetivismo, de uma forma resumida, eis as grandes notas que sobressaem:

(i) Os tribunais garantem e asseguram a observância da Constituição, das leis e demais disposições normativas vigentes, a proteção dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos e das instituições e decidem sobre a legalidade dos atos administrativos (artigo 177.º, n.º 1 da CRA.)

(ii) Privilegia aos particulares, por um lado, o acesso ao direito e a tutela jurisdicional efetiva, não obstante, do ponto de vista da sua concretização encontrar ainda limitações relacionadas por um lado, com o número de tribunais existentes a nível das 18 províncias que compõem o território nacional, que é desproporcional ao número de habitantes residentes em cada Munícipio, sendo provável que em muitos casos, cidadãos têm de percorrer vários quilômetros para acederem aos tribunais, o que do ponto prático, tem originado diferentes consequências na garantia do direito do particular com a sentença que posteriormente é exarada, que em bom rigor, acaba por não

[50] Tal facto é comprovado na análise em torno dos diferentes diploma ordinários que regulam a justiça administrativa em Angola, nomeadamente: NPA; LSEAA; RPCA; LIAA, sem embargo de os diplomas mencionados contemplarem normas que protelam os interesses dos particulares, em menor monta.

beneficiá-lo em muitas situações. Por outro lado, temos as nossas dúvidas, se em Angola não tem havido casos ou situações que concorram para uma clara denegação da justiça por insuficiência dos meios económicos? As inquietações surgem a propósito do número de Advogados inscritos na OAA. Será que OAA já consegue satisfazer em todo território nacional , as atuais exigências do acesso à justiça por parte dos cidadãos que é cada vez mais intensa? Ou ainda existem situações de falta de patrocínio judiciário que urge colmatar? Os questionamentos levantados devem ser continuamente analisados, no nosso entender, não é rigorosamente correto, afirmar que às atividades de consulta jurídica e patrocínio judiciário têm se estendido à todos, salvo entendimento divergente[51], o que deixa sempre aberta a possibilidade para outras perspetivas de análises.

1.7. Administração Pública como elemento fundamental na abordagem da justiça administrativa

Ao debruçarmo-nos sobre a justiça administrativa no contexto angolano, torna-se impreterível uma reflexão ainda que simplificada, sobre a Administração Pública, na condição de ser este órgão específico existente no aparelho do Estado, cuja incumbência legal é de satisfazer as necessidades dos particulares com quem ela interage no dia-a-dia.

A justiça administrativa se propõe solucionar os litígios emergentes de uma relação, que não é de todo indiferente aos vínculos que os particulares estabelecem com a Administração, na tentativa de que os seus intentos sejam cabalmente atendidos. É nessa ordem de ideias que apraz perceber em linhas gerais, a organização e o funcionamento da Administração angolana.

Sem pretensões e preocupações de esgotar o tema, importa antes da contextualização no panorama jurídico angolano, salientar na visão de PAULO

[51] Existe em Angola tribunais provinciais distribuídos a nível de todo território nacional, sendo que a província de Benguela apresentava-se com dois, um na sede e outro no Município do Lobito, que ao abrigo da qualificação da lei do LSUJ pertenciam ambos na mesma categoria de tribunais provinciais. Com o eclodir de uma nova era, o Executivo angolano tem vindo a envidar esforços no sentido de erguer mais estruturas para albergar os serviços de justiça, com especial enfoque para os vários tribunais de comarca que estão ser construídos em todo território Nacional, onde alguns já se encontram em fase conclusiva, tudo na nossa perceção, tem como intuito a melhoria na prestação dos serviços, através de infraestruturas que garantam uma certa comodidade aos operadores da justiça e do Direito.

OTERO, que a Administração encontra o seu vocabulário funcional em três conceitos centrais: Em primeiro lugar destaca-se o interesse público, funcionando como dimensão teleológica de toda atividade administrativa[52]: a Administração tem sua pedra angular na prossecução do interesse público. Em segundo lugar, o autor em referência, aponta a vinculação que revela os parâmetros normativos de conformidade orgânica, procedimental – formal, material e teológica do agir administrativo: a Administração Pública é serva da normatividade[53]. Em terceiro lugar, o autor dá uma certa relevância para a compreensão da Administração Publica a questão atinente à Responsabilização", visando aferir o efetivo respeito pelo interesse público e pela vinculação: pelas suas ações ou omissões, a Administração Pública tem sempre de "prestar contas".

A Administração Pública angolana de acordo o n.º1 do artigo 199.º da CRA, está estruturada com base nos princípios da simplificação administrativa, da aproximação dos serviços as populações e da desconcentração e descentralização administrativas. Na prossecução do interesse público que é o seu único fim atendível, rege-se por vários princípios, como a igualdade, legalidade, justiça, proporcionalidade, imparcialidade, responsabilização, probidade administrativa e respeito pelo património público (artigo 198.º, n.º 1 da CRA).

A dinâmica que preside a administração angolana na atualidade, difere completamente da que a caracterizava em tempos remotos. Assim no período revolucionário compreendido entre 1974- 1989, as características mais sonantes na visão de DIOGO FREITAS DO AMARAL E CARLOS FEIJÓ[54], podiam ser sintetizadas da seguinte forma:

(i) Unidade Política do Estado;
(ii) Centralização dos poderes públicos do Estado, sem autarquias locais de base eletiva;
(iii) Subordinação estrita dos órgãos administrativos ao poder político;
(iv) Organização de uma "economia de guerra", com dirigismo económico;
(v) Nacionalização da terra, da banca e dos seguros, da grande indústria, dos transportes coletivos e do comércio externo.

[52] Cfr. Eugénio Cannada – Bartoli, Interesse (*Dirito amministrativo*), EdD, XXII, 1972, p.2, apud OTERO, Paulo, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I., 2.ª reimp.,Coimbra, Almedina, 2016, p.7.
[53] A expressão " Administração Serva da lei", usada, num contexto diferente, por ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, Direito Administrativo, 1992, p.30, apud OTERO, Paulo, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I., 2.ª reimp.,Coimbra, Almedina, 2016, p.7.
[54] AMARAL, Diogo Freitas de, e FEIJÓ, Carlos, *Direito Administrativo Angolano*, Coimbra, Almedina,2016, p.40.

Os autores acima, sustentam na mesma senda, que em 1989, na sequência do fim da União Soviética e da democratização dos países do leste Europeu, muitos países evoluíram do modelo de " Estado Revolucionário", para o de um "Estado de Direito democrático": foi o que sucedeu com Angola, bem como com todas as outras ex-colónias portuguesas, com exceção do caso de Timor Leste, cujo drama se arrastou por mais de uma década[55].

A par do que se aludiu anteriormente, chama-se à colação outra visão que trás em análise as etapas que caracterizam a Administração Pública Angolana nos seguintes termos:

"a) Fase Colonial (até 1975):

Nesta fase destaca-se o lado da instalação de um claro predomínio da administração central sobre administração municipal, o Estado (movido pelo autoritarismo político e pelo intervencionismo económico) converteu-se mais importante peça de todo o aparelho administrativo. Houve um alargamento das suas funções, dos seus serviços e dos seus funcionários, verificando-se também a extensão da administração central suplantando a administração municipal. Essa extensão da administração central foi acompanhada do surgimento de um controle ou predomínio do poder central sobre os órgãos locais.

b) Período Monolítico (1975 – 1991):

Com a independência, Angola surge como Estado independente em 1975 (após um longo processo de 14 anos em que lutavam pela libertação), foi instaurado um regime político de partido único. Esta fase iniciou-se em 1975 e terminou formalmente em 1991, com a aprovação da Lei da Revisão Constitucional nº 16/91. Neste período o modelo de organização administrativa angolano tinha um pendor fortemente centralizador, seguindo os princípios do "centralismo democrático". Neste período, ao dar-se uma rotura absoluta dos elos com o regime anterior, surgem diversos problemas, podendo acontecer que a segurança, a confiança e a certeza legítima dos cidadãos seja afetada, bem como se encontrava bastante iminente o perigo de subsistência e sobrevivência do Estado, que até então havia sido uma colónia. Perante tal situação, Angola optou pela continuidade do direito anterior constituído, desde que não contrariasse o espírito e objetivos da Constituição e do processo revolucionário. O

[55] Ibidem, p.40.

direito herdado era portanto o direito português, vigente em Portugal e na Província de Angola em 1975.

c) Fase Atual/Período Democrático (1991 – para diante):

O Estado Angolano deu início a um período de reforma administrativa em 1990, com a aprovação da Lei nº17/90 (Lei sobre os Princípios a observar pela Administração Pública). Esta lei costuma ser considerada como o ponto de partida de todo o processo, no entanto, afigura-se correto estabelecer como momento do início das reformas o ano de 1988, com a aprovação do pacote legislativo do SEF (Saneamento Económico e Financeiro). Quanto ao Sistema Legal Angolano: A LC de 1992 estabelece as linhas gerais da estrutura do governo e enquadra os direitos e deveres dos cidadãos. Baseia-se no sistema jurídico português e na lei do costume. No entanto, vem-se a verificar que este sistema é no fundo bastante debilitado e tem como principais características a sua fragilidade. Quanto ao nível do desenvolvimento jurídico, só em 1995 e 1996 se verificaram as mais profundas alterações, com os novos códigos de atuação e contencioso administrativo"[56].

Desde o ano de 2000 que tem sido levado a cabo amplas reformas administrativa com particular destaque ao Programa de Reforma Administrativa (PREA), financiado pelo governo através de verbas provenientes do OGE. Os objetivos do PREA podem ser resumidos abaixo:

(i) Adequar a administração pública do Estado (Direta e Indireta nos níveis Central e Local) ao novo contexto, politico, económico e social;

(ii) Contribuir para o desempenho eficiente e competitivo da economia, através da criação de um ambiente favorável a presença eficaz do Estado na economia e ao desenvolvimento do setor empresarial privado;

(iii) Aperfeiçoar e clarificar os procedimentos, bem como simplificar e aligeirar os circuitos e mecanismos da Administração Publica, em especial dos órgãos e serviços ligados a esfera económica e social;

(iv) Melhorar e intensificar as ações de informação, esclarecimento e sensibilização dos agentes, funcionários, utentes e clientes dos serviços, sobre direitos, deveres, responsabilidades públicas e missões de cada um dos segmentos da relação administrativa;

[56] Disponível em: https://pt.scribd.com/document/187561809/Reforma-Adm-Angola . Consultado em 28 de Setembro de 2015.

(v) Aperfeiçoar e fornecer os mecanismos de fiscalização e monitoramento da aplicação do cumprimento da legislação em matéria de organização, funcionamento e atividade administrativa dos serviços públicos, centrais e locais do Estado;

(vi) Apoiar a tarefa de elaboração e implementação pelo Ministério da Administração do Território (MAT), do Programa de Reforma da Administração Local do Estado"[57];

Do processo de reforma administrativa em curso registam-se alguns passos e resultados, descritos por PITRA NETO[58], e por nós acolhidos, tal como se pode confirmar nos seguintes itens:

(i) Adoção do concurso público como regra de ingresso na função pública;

(ii) A separação institucional do setor privado e do setor público, com o consequente desdobramento desde último, em setor público administrativo e setor público- empresarial;

(iii) Criação de um regime de carreiras para a função Pública e a subsequente reconversão de carreiras, reconversão profissional e a instituição da avaliação do desempenho;

(iv) O ajustamento estrutural da Administração Pública do Estado, com a criação de paradigmas de organização administrativa, a nível central e local;

(v) A desconcentração administrativa, através da transformação das delegações provinciais em direções provinciais;

(vi) A descentralização de tipo institucional e funcional, com a criação de institutos públicos e empresas públicas dotadas de personalidade jurídica e autonomia administrativa;

(vii) A adoção de uma estrutura indiciária para os regimes remuneratórios do Estado;

[57] Disponível em: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CAFRAD/UNPAN029231.pdf. Consultado em 21 de Março de 2016.

[58] NETO, Pitra, in *Discurso proferido no ato de abertura das quintas Jornadas da Função Pública*, Luanda, Setembro 2004, p.2, apud FEIJÓ Carlos e PACA, Cremildo, *Direito Administrativo*, 3.ª ed., Luanda, Mayamba Editora,2013, p.49.

(viii) Adoção de um programa geral de formação dos funcionários públicos e o crescimento funcional do instituto Nacional da Administração Pública;

(ix) O lançamento e fortalecimento do recurso gracioso e contencioso administrativo.

Dando sequência a abordagem relativa à organização e funcionamento da Administração pública angolana, sublinhe-se que a figura do Presidente da República, no atual sistema de governo vigente é de inquestionável importância na manutenção do poder executivo, conforme tipificado nos termos da al.d) do artigo 120.º da CRA, onde consta expressamente: "que o Presidente da República de Angola enquanto titular do poder executivo compete-lhe dirigir os serviços e a atividade da administração direta e indireta do Estado, civil e militar, superintender a administração indireta e exercer a tutela sobre a administração autónoma". Da referida disposição legal pode-se deduzir que para além do reconhecimento constitucional conferido à administração direta, igual relevância é atribuída quer a administração indireta, quer ainda a administração autónoma.

A administração direta pode desenrolar-se em: (1) administração central do Estado; e (2) administração periférica do Estado; Na Administração indireta do Estado, destacam-se: (1) os institutos públicos; (2) as empresas públicas; (3) por último a administração autónoma, não estadual, que se desdobra em: (1) associações públicas; (2) as futuras autarquias locais; (3) as instituições do poder tradicional; (4) as instituições particulares que exercem funções públicas[59].

O novo sistema de governo, introduzido pela Constituição de 2010 trouxe mudanças profundas em toda estrutura administrativa, visto que, o anterior sistema de governo – "semi – presidencialista", o primeiro Ministro era considerado o chefe de governo[60] e resultava claramente que " o Presidente da República, a Assembleia Nacional, o Governo e os Tribunais eram os órgãos de soberania, segundo o disposto no n.º 1 do artigo 53.º da LC, algo que é totalmente distinto nos dias de hoje pelos seguintes argumentos:

(1) O legislador constituinte já não reconhece o governo na lista de órgãos de soberania, é o que se pode confirmar no n.º 1 do disposto no artigo 105.º da CRA, pese embora o presidente da República, ora atua como chefe de Estado

[59] AMARAL, Diogo Freitas de, e FEIJÓ, Carlos, *Direito Administrativo Angolano*…ob.cit.,p.40.

[60] De acordo o n.º 1 do artigo 114.º da LC, " Incumbe em geral ao primeiro-Ministro dirigir, conduzir e coordenar a ação geral do Governo".

(artigo 119.º), ora como titular do poder executivo (artigo 120.º), tendo-se concentrado na esfera jurídica deste, as competências quer de chefe de Estado, quer ainda de chefe do executivo;

(2) Enquanto titular do poder executivo, dentre inúmeras competências enumeradas pelo legislador constituinte, foi- lhe atribuída igualmente a missão de por um lado, dirigir a orientação política do país, e por outro lado, dirigir a política geral de governação do país e da Administração Pública (artigo 120.º, al. a) e b);

(3) Para além do cargo de Primeiro-Ministro, a LC reconhecia também outros cargos como o de: Ministro, Secretário do Estado e Vice-Ministro, o que não permanece intacto, fruto das ligeiras alterações, com a consagração da figura do vice- presidente, órgão auxiliar do Presidente da República no exercício da função executiva. O vice – presidente tem a competência de substituir o Presidente da República nas suas ausências no exterior do país, quando impossibilitado de exercer as suas funções, e nas situações de impedimento temporário, cabendo-lhe neste caso assumir a gestão corrente da função executiva (artigo 131.º, n.º3 da CRA), sendo-lhe aplicável, com as devidas adaptações, as disposições dos artigos 110.º, 111.º,113.º,114.º, 115.º, 116.º,127.º,129.º130.º e 137.º ambos da CRA;

(4) O conselho de Ministros, enquanto órgão auxiliar do Presidente da República na formulação e execução da política geral do país e da Administração Pública (artigo 134.º, n.º 1 da CRA), é dirigido pelo Presidente da República e integrado pelo Vice- Presidente, Ministros de Estado e Ministros. Na mesma senda, os Secretários de Estado e os Vice-Ministros podem ser convidados a participar das reuniões do Conselho de Ministros (artigo 134.º, n.º 2 e 3 da CRA).

Ainda no âmbito do estudo sobre a administração pública angolana, apraz realçar a dignidade constitucional reconhecida à administração local do Estado, exercida por órgãos desconcentrados da administração central visando assegurar, a nível local, a realização das atribuições e dos interesses específicos da administração do Estado na respetiva circunscrição administrativa, sem prejuízo da autonomia do poder local (artigo 201.º, n.º 1da CRA).

Com o surgimento de uma nova Constituição[61], houve a necessidade de adequar o regime jurídico da organização e funcionamento dos órgãos do poder local, tendo sido nesta ordem de ideias revogado o DC- Lei n.º 2/07, de 3 de Janeiro pelo novo diploma legal. Trata-se da Lei n.º 17/10, de 29 de Julho, doravante (LOFOALE).

No que toca a divisão administrativa de Angola, para efeitos de administração local do Estado, o país organiza-se sob um ponto de vista territorial, em províncias e estas em municípios, podendo, ainda estruturar-se em comunas e em entes territoriais equivalentes (artigo 8.º da LOFOALE).

Para a devida organização e funcionamento dos órgãos do poder local, joga um papel crucial os princípios da descentralização administrativa, da constitucionalidade e legalidade, da diferenciação, da transferência de recursos, da transitoriedade, da participação, da colegialidade, da probidade administrativa, da simplificação administrativa e da aproximação dos serviços às populações (artigo 3.º, n.º1 da LOFOALE). Outra nota a não deixar de considerar tem que ver com o relacionamento entre os órgãos centrais e os órgãos locais da administração do Estado, que segundo o diploma legal anteriormente citado, no seu n.º 2, desenvolve-se com a observância dos princípios da unidade, da hierarquia e da coordenação institucional.

Os órgãos da administração local do Estado classificam-se em coletivos e singulares. Dentro dos órgãos colegiais, consideremos os seguintes: (1) o governo Provincial; (2) A Administração Municipal; (3) A Administração Comunal; Ao passo que entre os órgãos singulares a lei considera: (1) O governador Provincial; (2) O Administrador Municipal; (3) O Administrador Comunal, é o que expressamente consta do disposto no artigo 9.º da LOFOALE[62].

---

[61] Vários têm sido os debates em torno da questão de saber, se estamos perante uma nova Constituição, ou ainda trata-se apenas de uma revisão da Lei Constitucional de 1992? Para a resposta da referida pergunta, convoca-se o pensamento de CARLOS FEIJÓ, que considera «do ponto de vista constitucional, a CRA aparecer como algo novo, bebendo de duas legitimidades: a de 1992 (transicional) e a de 2008 (democrática). Claro que o lapso temporal criou dinâmicas próprias de uma Constituição que estava em vigor para lá do seu tempo; e a nova tinha tudo para tomar um lugar fundacional novo» FEIJÓ, Carlos *et al*, *Constituição da República de Angola: Enquadramento Dogmático – Nossa visão*, Vol. III, Coimbra, Almedina, 2015,p.25. É nosso entendimento, sem hesitação, tratar-se de uma nova Constituição, pelas alterações de fundo que o texto oferece, na organização administrativa, judicial e legislativa, bem como no núcleo de direitos, liberdades e garantias pessoais, e outros direitos e deveres económicos, sociais e culturais.

[62] Sobre a organização e funcionamento do poder local em Angola, Cfr. Lei n.º 17/10, de 29 de Julho já citada, que se encarrega de abordar detalhadamente.

No que concerne ao controle da atuação administrativa, vale realçar que os tribunais exercem uma tarefa de assinalável mérito nesse sentido, partindo do pressuposto de que as suas decisões, uma vez exaradas e conhecidas pelos seus destinatários, são de cumprimento obrigatório e vinculam à todos os sujeitos da comunidade política, não se colocando de parte as demais instituições jurídicas, quer sejam públicas, quer sejam privadas. A Administração central ou local do Estado está submetida a um conjunto de princípios gerais e procedimentais da sua atividade, na relação com os particulares e, obviamente que os tribunais surgem como fiscalizadores da legalidade dos atos administrativos praticados por estas entidades, o que tem sido demonstrado nas decisões que os tribunais têm tomado contra a atuação administrativa lesiva dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares.

Portanto, o que se realçou não esgota a panóplia de realidades por se descrever no âmbito da organização e funcionamento da Administração Pública no quadro jurídico- angolano, contudo, ajudará a elucidar e a conhecer a dinâmica que norteia toda máquina Administrativa, enquanto elemento decisivo no estudo sobre à justiça administrativa, uma vez que a mesma se oferece a resolver os litígios derivantes da relação jurídico – administrativa, em que, se de um lado temos os particulares, por outro lado temos a própria administração, daí a sua relevância prática. Quer os órgãos administrativos, quer os particulares, estão vinculados ao princípio da legalidade, que constitui a garantia de que a vontade coletiva legitimamente formulada será aquela que na realidade irá ser aplicada, mas este princípio não passará de letra morta se não constituir por seu turno, objeto de controlo por parte dos tribunais independentes[63].

[63] CORREIA, Sérvulo, *Contencioso Administrativo e Estado de Direito*, in, Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1995, p.445.

SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO I

O presente capítulo versa sobre questões introdutórias e enquadramento da temática, procurando refletir um conjunto de subtemas que se revestem de uma importância e pertinência inquestionáveis, na clarificação do objeto de estudo e delimitação do âmbito de abordagem, na medida em que, seria contraproducente falar da justiça administrativa no ordenamento jurídico angolano, sob uma perspetiva generalista, o que não é impossível, mas saliente-se que para além de tornar extensiva as ponderações, a investigação demonstraria défices, em termos de rigor, porque há uma panóplia de assuntos por tratar, no âmbito do tema em apreço. Assim, de uma forma especial, a investigação foca-se apenas no modo como a justiça administrativa tem-se concretizado em toda ordem jurídica, buscando diferentes comparações que efetivamente podem ser uma mais-valia para a sua compreensão.

Para se perceber a trajetória do sistema de justiça administrativa angolana, de um contencioso muito cingido na defesa dos interesses do Estado, para o pleno reconhecimento dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos particulares, torna-se imperioso, navegar nos distintos períodos da história política, constitucional económica e cultural do país, que não apresentam similitudes, mas ajudam fundamentalmente a perceber os avanços no modo como começou a ser desenhado o quadro legal de proteção dos direitos e interesses dos administrados, perante as atuações da Administração Pública, nem sempre em conformidade com os parâmetros da legalidade. Realce-se que na fase pré – independência, Angola sendo considerada uma província ultramarina de Portugal, quase que não se falava de justiça administrativa, por uma razão simples, aliado ao facto de não ter sido considerada como sujeito de direito internacional público, com uma soberania una e indivisível, e como Estado, com instituições reconhecidas, dentro e fora das suas fronteiras, por isso, poder-se-ia dizer que nem sequer era o início da fase do " pecado original " do contencioso administrativo. A constitucionalização da justiça administrativa teve o seu apogeu com a aprovação da lei de revisão constitucional, reafirmando-se os pilares e alicerces do Estado de direito e democrático e ao mesmo tempo prevendo a criação de tribunais administrativos distintos dos tribunais comuns, e não menos importante a entrada em vigor de uma nova Constituição com uma dimensão subjetivista forte, criando um certo

equilíbrio entre os particulares e a Administração, ambos submetidos à observância do princípio da legalidade, como corolário de suma importância em todo agir administrativo, sem deixar de referenciar o percurso histórico, político e jurídico que Angola vem trilhando que carecem de ponderação especial, atendendo ao facto de apesar de existir uma Constituição e leis no plano infraconstitucional que orientam a atividade administrativa, a atuação dos tribunais em matéria de justiça administrativa, ainda carece de percorrer um longo caminho, de modo a impulsionar uma verdadeira consolidação do processo democrático e a estabilização de outras instituições essências à promoção da justiça.

Em resumo apraz, apresentar as ideais mais relevantes do presente capítulo que agora damos por concluído:

(1) A justiça Administrativa segundo MARIA DA GLÓRIA GARCIA (cfr. *in* ponto 1), traduz o conjunto de órgãos jurisdicionais detentores da competência para julgar os conflitos jurídicos que envolvem a administração e os particulares, sublinhando-se o papel dos tribunais administrativos, o que permite inferir que é, em sede da jurisdição administrativa onde os litígios emergentes de qualquer relação jurídico- administrativa, devem ser resolvidos.

(2) Para nós, falar de justiça administrativa remete para apreciação de vários pormenores, desde o controlo jurisdicional da atividade administrativa aos aspetos processuais mais relevantes na resolução dos litígios decorrentes das relações jurídicas administrativas, com particular destaque entre conflitos que oponham os particulares à Administração Pública.

(3) A Justiça administrativa realizada em tribunais judiciais, enquadrados na organização e funcionamento da jurisdição comum, revela-se insuficiente para a prestação de um serviço de justiça de qualidade, daí que uma das soluções consentâneas para o mesmo problema é apresentada pela Constituição no n.º 3 do artigo 176.º, que introduz em toda ordem jurídica, o desafio de criação de uma jurisdição administrativa, fiscal e aduaneira independente dos tribunais judiciais, sendo que em nossa perceção, para o cumprimento de tal objetivo, é necessário que se legisle em diploma específico que trate de questões inerentes à

organização e funcionamento da jurisdição administrativa, sem embargo dos custos financeiros que tal projeto implicaria.

(4) A CRA de 2010, consagra um novo modelo de contencioso administrativo que consegue reunir as características quer do modelo objetivista, quer ainda do modelo subjetivista, tendo desse modo dois compromissos fundamentais: Em primeiro lugar, o defender as posições jurídicas subjetivas dos particulares diante da Administração Pública, o que é notório através da proteção que é conferida aos interesses dos particulares no contexto da atuação administrativa e não só, em segundo lugar, não deixa de preocupar-se com a defesa intransigente da legalidade administrativa, ou seja, a atuação dos órgãos, agentes e funcionários da Administração pública está vinculada a um controle jurisdicional, com os princípios e preceitos contidos, não só em normas sobre a justiça administrativa, como também no próprio texto constitucional.

(5) Na abordagem da temática relacionada à justiça administrativa, quer os particulares , quer a Administração Pública, são elementos fundamentais da relação jurídico- administrativa, constituindo nessa ótica , o cerne de de toda investigação. Nesse particular, a Administração pública angolana rege-se por critérios de legalidade que funcionam como fatores delimitadores da sua atuação perante os interesses legalmente protegidos dos particulares. É em sede da Administração onde por via de regra, os litígios surgem e dão lugar a motivação de serem levados ao conhecimento dos tribunais, nas situações que por um lado, esgota-se o poder decisório desta e por outro lado, já tenham sido utilizados todos os meios administrativos facultados pela ordem jurídica aos interessados.

CAPÍTULO II
A PROBLEMÁTICA DO ACESSO AO DIREITO E TUTELA JURISDICIONAL EFETIVA À LUZ DA NOVA CONSTITUIÇAO ANGOLANA

2. Enquadramento legal

Em função do surgimento de um novo quadro constitucional, a temática relativa ao acesso ao direito e tutela jurisdicional dos direitos e garantias fundamentais, ganha outros contornos, através de uma visão inovadora, que há muito se esperava nesse domínio.

Das matérias de grande interesse prático constantes da CRA, incumbe mencionar alguns ajustes positivos no âmbito dos direitos, liberdades e garantias fundamentais, a nova estrutura organizativa do poder do Estado, mudanças no poder judicial, com a consagração dos tribunais da Relação e as balizas para a criação de uma futura jurisdição Administrativa, Fiscal, Aduaneira distinta da estrutura dos tribunais judiciais, a introdução das autarquias locais, de modo a concretizar o princípio da descentralização político- administrativa que reconhece as formas organizativas do poder local, entre vários assuntos que mereceram amplas abordagens na visão do legislador.

Mais o que por agora interessa saber, é sobre o acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva que foi positivado pela primeira vez nos termos do artigo 43.º da LC, que consagrava o seguinte: " Os cidadãos têm o direito de impugnar e de recorrer aos tribunais, contra todos atos que violem os seus direitos estabelecidos na presente Lei Constitucional e demais legislação". Por via desse postulado, abrem-se caminhos para que os administrados de um modo geral pudessem apresentar as suas pretensões, diante do poder jurisdicional em situações de ilegalidades, quer se consubstanciem em violação da lei, incompetência, vício de forma, desvio de poder, usurpação de poder, quer ainda se trate de qualquer atuação ou omissão da administração suscetíveis de lesar os direitos, liberdades e garantias fundamentais. Não obstante, segundo JOÃO DAMIÃO[64], "o legislador ordinário não ter lançado mão dos instrumentos de tutela que

[64] DAMIÃO, João, *A precedência obrigatória no Contencioso Administrativo Angolano*…ob.cit., p.60.

pudessem proporcionar a defesa dos direitos e interesses legítimos dos particulares, através do contencioso administrativo, com a adoção de um modelo de contencioso que consagrasse a perspetiva subjetivista, que, para além de não garantir a tutela subjetivista, não assegurou também aos particulares recurso à jurisdição administrativa sem qualquer obstáculo para a defesa dos seus direitos".

Não nos posicionamos na mesma linha de raciocínio do autor *supra*, na medida em que, a após a consagração do direito dos particulares recorrerem aos tribunais, surge a LIAA que tinha por objeto a impugnação dos atos administrativos pelos seguintes meios: 1. Pela reclamação dirigida ao órgão que dimanou o ato; 2. Por intermédio de um recurso hierárquico dirigido, ao órgão hierarquicamente superior ao que proferiu o ato ou de tutela; 3. Ainda por último, pela via contenciosa[65] (nos tribunais judiciais, concretamente na sala do cível e Administrativo tal como a organização subjacente em todo sistema judiciário na altura). Ora cabia ao legislador ordinário adequar-se a mesma realidade inserida pelo legislador constituinte, por se tratar de um imperativo constitucional, o que de forma concreta sucedeu no artigo 10.º das NPA, ao prever expressamente o princípio do acesso à justiça.

Em Portugal na visão de MÁRIO AROSO DE ALEMEIDA[66], o propósito primacial do CPTA, é o de concretizar, no plano da legislação ordinária, o imperativo constitucional de assegurar que os tribunais administrativos proporcionem uma tutela jurisdicional efetiva a quem a eles se dirigir em busca de proteção, propósito este assumido no artigo 2.º, que se reveste, por isso, da maior importância na economia do código. Tal lógica diverge da que caracteriza Angola, pelos motivos que já a seguir cumpre referir:

(i) Não existe uma jurisdição Administrativa autónoma, independente e separada dos tribunais judiciais do ponto de vista material;

(ii) No domínio legal, regista-se a falta de um código dos processos nos tribunais administrativos, o que persiste até os dias de hoje, é o Regulamento do Processo Contencioso Administrativo que se aplica aos recursos e ações propostas no âmbito da LIAA. Daí ser imperiosa uma especial atenção a todas às questões suscitadas.

---

[65] Conforme o artigo 9.º da LIAA.

[66] ALMEIDA, Mário Aroso de Almeida, *O Novo regime do Processo nos Tribunais Administrativos*, Coimbra, Almedina, 2003, p.12.

Na atualidade, o artigo 29.º da CRA, se encarregou de consagrar o mesmo direito de acesso e tutela jurisdicional efetiva.

Ainda em relação a realidade subjacente a nível do ordenamento luso, muito próxima à de Angola, através de grandes laços históricos, refira-se que ao longo da discussão pública da reforma do contencioso administrativo foi consensualmente reconhecido que o " (o) *leit- motiv* e fundamento do impulso legislativo para a reforma do contencioso administrativo e, em particular, dos aspetos que concernem à organização judiciária e à tramitação processual só pode ser e é, realmente o princípio da tutela jurisdicional efetiva[67].

CECÍLIA ANACORETA CORREIA[68], afirmava que a elaboração do CPTA teve como objetivo de fundo adequar o regime processual de justiça administrativa àquele princípio da tutela jurisdicional efetiva, consagrado formalmente desde 1997, no artigos 20.º e 268.º ambos da CRP[69].

Os fins e valores apontados pelo princípio da tutela jurisdicional efetiva, constituem o princípio do desenvolvimento do sistema instituído pelo CPTA, em que a eficácia irradiante deste princípio implica, designadamente, que os valores jurídicos por si veiculados presidam à interpretação e aplicação das novas regras processuais, bem como à tarefa de integração das lacunas. Impõe-se, concretamente que na busca de soluções práticas de aplicação do regime se encontrem, na maior medida possível e dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes, soluções adequadas aos valores da plenitude do acesso à justiça e da efetividade da tutela jurisdicional dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos perante a Administração Pública[70].

O conteúdo normativo do princípio em abordagem, enforma o sentido programático dos restantes princípios fundamentais previstos no capítulo I do CPTA, uma vez que, por natureza, os princípios não se excluem, mas articulam-se, completam-se ou limitam-se reciprocamente, quanto ao correto entendimento de um e outro. Assim, de acordo com o princípio hermenêutico da concordância prática, a coexistência de

[67] Organização dos tribunais e tramitação processual, 1.ª mesa redonda do colóquio da Faculdade de Direito da Universidade Católica do Porto, Reforma do Contencioso Administrativo –*in* debate universitário (trabalhos preparatórios), vol.I, Coimbra Editora, 2003, p.637.

[68] CORREIA, Cecília Anacoreta, *A tutela executiva dos particulares no código de processo nos tribunais Administrativos*, Coleção Monografias N.º 1, Coimbra, Almedina, 2013, p.162.

[69] A fórmula adotada pelo legislador ordinário para proclamar o princípio da tutela jurisdicional efetiva em Portugal no âmbito do contencioso administrativo coincide com à do artigo 2.º do CPC de 1939. Ibidem, p.162.

[70] Ibidem, p.163.

vários princípios fundamentais implica encontrar soluções que não passem pela revogação ou invalidação recíproca[71].

2.1. A tutela jurisdicional como garantia dos particulares no Estado de direito e democrático[72].

Vale lembrar que a exemplo dos demais institutos jurídicos, a garantia constitucional do acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva também tem uma evolução histórica a não deixar de considerar.

Já lá se foram os tempos em que a justiça não era exercida pelos órgãos do Estado, mas pelas partes da relação controvertida, dando-se primazia a autotutela de direitos, datada desde os primórdios das civilizações, consistindo na defesa dos direitos através do emprego de diversos instrumentos, tais como a força bruta e meios bélicos[73]. Assim, aqueles que se vissem envolvidos em qualquer tipo de conflitos de interesses, deveriam resolvê-lo entre si e do modo que fosse possível, prevalecendo, na maioria das vezes, a força física em detrimento da razão jurídica[74]. Analisados os seus efeitos, chegou-se a conclusão de que não era a melhor via de alcançar o consenso entre os litigantes e concumitantemente, garantir a segurança jurídica, por ser inimiga de qualquer tentativa de estabilização e harmonização da sociedades.

Se é ao Estado, através das suas instituições legalmente autorizadas, aquém compete a salvaguarda dos direitos e interesses dos particulares, então aos particulares munidos de todos os pressupostos processuais, cabe de igual modo a tarefa de invocar essa mesma tutela, perante os mesmos órgãos estatais. O particular ao buscar a tutela jurisdicional dos seus direitos violados, tem em vista a satisfação integral das suas pretensões, e se o tribunal corresponder, desde que a lei seja a favor do recorrente, com

---

[71] CANOTILHO, Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 6.ª ed., Coimbra, Almedina, 2002, p.1147.

[72] Das várias conceções sobre o Estado de direito, importa refletir sobre aquela que a considera como o cerne das preocupações do Estado e dos seus fins figurar a proteção e garantia dos direitos fundamentais, verdadeiro ponto de partida e de chegada do conceito, cfr. NOVAIS, Jorge Reis, *Contributo para uma Teoria do Estado de Direito: do Estado de Direito liberal ao Estado Social e democrático de Direito*, Separata do Vol. XXIX do Suplemento ao Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1987, p.16.

[73] Disponível em: http://www.temasatuaisprocessocivil.com.br/edicoes-anteriores/50-v1-n3-setembro-de-2011/147-a-jurisdicao-e-as-especies-de-tutela-jurisdicional. Consultado em 21 de Outubro de 2015.

[74] WAMBIER, Luiz Rodrigues. *Curso avançado de processo civil* : *Teoria Geral do Processo de Conhecimento*, vol. 1, 9.ª ed., rev., atual., e ampl.,Editora Revista dos Tribunais, SP, 2007, p.37

procedimentos judiciais caracterizados por uma certa celeridade e prioridade, o que pode ocorrer de seguida é a efetividade da mesma tutela, ou seja, havia um direto na eminência de ser violado, tendo sido apresentado ao conhecimento do tribunal, este órgão usando de todos os mecanismos à sua disposição, conseguiu solucionar a tempo e por conseguinte, foi reposta a legalidade. É esse o objetivo que se procura atingir com o princípio em análise.

Da leitura feita ao artigo 29.º da CRA, por ISABEL CELESTE M.FONSECA[75], resulta no seu entendimento os seguintes direitos:

(1) O direito de ação e de acesso aos tribunais;
(2) O direito a um processo;
(3) O direito de obter uma decisão de mérito sobre a causa;
(4) O direito à plena execução dessa decisão;
(5) O direito a obter a tutela jurisdicional efetiva através de processos temporalmente adequados, normalmente quando está em causa a proteção de direitos, liberdades e garantias;
(6) O direito a obter providências cautelares que se mostrem adequadas a salvaguardar a plena execução das sentenças.

A autora *supra*, acrescenta ainda quanto ao processo equitativo (artigo 29.º, n.º4 CRA,) os seguintes elementos:

(i) O direito à igualdade de armas ou direito à igualdade de posições no processo, com proibição de tratamento discriminatório ou arbitrário;
(ii) Direito de defesa e o direito ao contraditório, no sentido de existir efetiva possibilidade de cada uma das partes invocar as razões de facto e de direito, oferecer provas, controlar as provas da outra parte e pronunciar-se sobre o valor e resultado dessas provas;
(iii) O direito a prazos razoáveis de ação e recurso, o que pressupõe o direito à decisão em prazo razoável, o que implica dizer que o processo para ser justo deve apresentar igualmente uma duração razoável, que atenda à duração compatível com a qualidade da instância e a efetividade da decisão final[76].

[75] FONSECA, Isabel Celeste M, e AFONSO, Osvaldo da GAMA, *Direito Processual Administrativo Angolano*: *Noções Fundamentais*, Coimbra, Almedina, 2013,p.26.

[76] Sobre o devido processo legal existem muitas visões doutrinárias contrárias a que foi sufragada, vejam-se a este respeito, MACIEL, Adhemar Ferreira, Separata, *Sciencia Juridica*, Portugal, Universidade do Minho, 1994, p.373; WRIGHT, Louis, *Magna Carta and tradition of liberty*, US Capitol Society, p.18; O

2.2. Corolários da tutela jurisdicional efetiva

Neste ponto, far-se-á uma abordagem em torno de vários direitos e elementos constantes do acesso ao direito e a tutela jurisdicional efetiva, tal como previsto no artigo 29.º CRA.

Existem diferentes interpretações sobre o referido preceito legal, assim, mais do que apresentar um raciocínio completamente diferente do que já tem sido defendido pela maioria das correntes doutrinárias, o que interessa é desenvolver o conjunto de direitos que a Constituição faz alusão e que da nossa perspetiva, sem a ocorrência dos mesmos não se pode falar de uma tutela plena dos direitos e interesses juridicamente protegidos dos particulares em qualquer ordem jurídica, com especial ênfase para o contexto em estudo, onde o desenvolvimento do tema suscita maior rigor, tendo em consideração as especificidades respeitantes ao sistema judiciário em permanente reformas, bem como a formação de um sistema nacional de acesso ao direito e aos tribunais, que promove ainda mais perplexidades na compreensão da tutela jurisdicional que os particulares buscam.

2.2.1. Direito à informação e consulta jurídica

Quando o Estado através dos órgãos criados para o efeito, garante a efetividade do direito à informação e consulta jurídica, não estará a fazer nenhum favor ao cidadão, mas antes, a dar cumprimento de uma obrigação que lhe é imposta a nível constitucional, de modo a que os cidadãos, por um lado, busquem tutelar os seus direitos violados, e por outro lado, consigam exercer o conjunto de direitos que a Constituição e demais leis lhes assistem.

Para que a tutela seja verdadeiramente considerada efetiva, torna-se indispensável o cumprimento do direito à informação que é sem dúvida, um recorte do acesso ao direito previsto de igual modo no artigo 29.º, n.º2, 1.º parte da CRA. É ponto

---

devido processo legal refere-se à maneira pela qual a lei, o regulamento, o ato administrativo são executados, ou ainda se os procedimentos empregados por aqueles que estão incumbidos da aplicação dos instrumentos normativos citados, viola o devido processo legal, sem se cogitar na substância do ato. Em outras palavras, refere-se a um conjunto de procedimentos (como informar alguém do crime que está sendo acusado, ou seu direito de permanecer calado, ou de consultar o Advogado). Cfr. FERRO, Marlúcia Lopes, O *direito ao devido processo legal no procedimento da dispensa sem justa causa de empregados públicos à luz da legislação Brasileira*, in: Relatório de Doutoramento em Ciências jurídico – Políticas, pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, (Obra não publicada), 2006-2007p.29.

assente que se a informação não for prestada como devia ser, o direito que assiste o autor de uma determinada providência, conhecerá inúmeras limitações, sobretudo quanto à sua materialização.

Não é apenas suficiente à lei garantir o acesso ao direito e aos tribunais para a defesa dos interesses dos cidadãos em qualquer comunidade, colocando-se de parte o dever de informar que as autoridades estão vinculadas, é também importante que essa garantia seja auxiliada da prestação regular e contínua de informações que ajudem os interessados no processo ou na causa em que intervenham, a obter respostas em tempo oportuno sobre a tramitação do referido processo.

O direito à informação vem regulado no anteprojeto de lei de acesso ao direito e à justiça de Angola, nos termos do preceituado no artigo 24.º, n.º 2, como um direito cujo acesso é de carácter universal. A ordem dos Advogados de Angola (OAA), através do Centro de Documentação e Informação Jurídicas tem exercido um papel preponderante no âmbito da prestação de informação jurídica que é digna de realce no presente estudo, ao adquirir, organizar e gerir em kardex informático, bem como ainda ao organizar em suporte físico as coleções do Diário da República, informatizando em base de dados adequada[77].

O que se procura acautelar através do dever de informação, é que os beneficiários do sistema de acesso ao direito e à justiça tomem cada vez mais consciência dos direitos que a lei lhes confere perante o exercício dos poderes públicos.

Fazendo recurso ao direito comparado, importa ter presente que no ordenamento jurídico Português, "o direito à informação jurídica incumbe ao Estado realizar de modo permanente e planeado, ações tendentes a tornar conhecido o direito e o ordenamento legal, através de publicação e de outras formas de comunicação, com vista a proporcionar um melhor exercício dos direitos e o cumprimento dos deveres legalmente estabelecidos" (artigo 4.º da lei do Acesso ao direito e aos tribunais de Portugal). Através do referido preceito legal pode-se entender que o Estado tem uma grande tarefa na divulgação e prestação de informações jurídicas, de modo a que os cidadãos possam conhecer na plenitude o conjunto de direitos existentes a nível de todo ordenamento jurídico. Apesar de ser consensual a necessidade dos cidadãos dominarem os parâmetros legais da sua conduta enquanto membros fazendo parte da comunidade, e porque a

[77] A afirmação anteriormente feita pode ser confirmada em: httpp:// www.oaang.org. Consultado a 20 de Agosto de 2016.

ignorância da lei não isenta o agente da culpa das sanções nela prevista como prevê o artigo 6.º do CC angolano, todavia, as autoridades competentes para a divulgação e promoção do direito à informação devem continuar a exercer tal dever.

Em comunidades recônditas onde o acesso ao direito e à justiça ainda padecem de muitas insuficiências, fruto da falta de condições matérias criadas para o efeito, o normal é estabelecerem-se metas inequívocas para que o direito à informação jurídica alcance os seus membros[78].

O acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva conhece a sua concretização para além de outros direitos já referidos, também por intermédio da consulta jurídica. A Constituição ao aludir que todos têm direito nos termos da lei, à informação e consulta jurídica, ao patrocínio judiciário bem como a fazer-se acompanhar por advogado perante qualquer autoridade (artigo 29.º,n.º2 da CRA) teve em vista a relevância da consulta jurídica[79], que ajuda os particulares a obterem uma tutela verdadeiramente efetiva.

2.2.2. Patrocínio judiciário

O patrocínio judiciário remete para uma discussão, cujo pendor tem levado a diferentes interpretações e apreciações por parte da doutrina jurídica, como também nas lides do debate académico vão surgindo diferentes compreensões que suscitam reflexões sobre este pressuposto processual relativo às partes[80].

---

[78] Importa-nos trazer um exemplo real, respeitante à província de Benguela (Angola) concretamente na Aldeia de Ebanga, pertencente ao Município da Ganda, onde não existe nenhum tribunal que julga em nome do povo, bem como outras instituições essenciais à justiça. A nossa apreciação é de que naquele contexto o direito à informação e consulta jurídicas, atravessam vicissitudes maiores, sendo relevante que o Estado crie instituições para a harmonização dos conflitos à luz dos preceitos legais, por ser sua obrigação de proporcionar o acesso ao direito e tribunais à todos os cidadãos, apesar de existirem como alternativas às autoridades tradicionais, que atuam em função das normas costumeiras, também reconhecidas nos termos do artigo 7.º da CRA, onde resulta que " É reconhecida a validade e a força jurídica do costume que não seja contrário à Constituição nem atente contra a dignidade da pessoa humana"

[79] A consultoria Jurídica é uma atividade que envolve dúvida sobre a interpretação e aplicação da legislação em questões de razoável complexidade. A atividade de Consultoria Jurídica é de maior dificuldade que a atividade de advocacia judicial, pois deve-se ter uma ampla visão do direito abrangendo todas as possíveis oportunidades, enquanto na fase judicial prioriza-se apenas os conhecimentos processuais e limitados a um facto já ocorrido. Disponível em: http://www.sinajur.org/o_que_e.php Sistema Nacional de Assistência jurídica. Consultado em 25 de Outubro de 2016.

[80] No Processo Administrativo, os pressupostos processuais ou melhor, condições de procedibilidade, como refere, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, correspondem aos elementos cuja verificação faz depender o poder-dever do juiz de decidir sobre o fundo da causa, concedendo ou indeferindo o pedido

Segundo CREMILDO PACA[81], se no processo civil, nem sempre é obrigatório (artigos 32.º e 60.º do CPC de Angola, no contencioso administrativo, inversamente, o patrocínio judiciário é sempre obrigatório (artigo 41.º, al.i do RPCA).

Por patrocínio judiciário se deve entender toda e qualquer assistência prestada às partes da relação controvertida, por profissionais do foro, quer no que toca aos atos relativos a condução geral do processo, quer ainda no que se refere aos atos processuais específicos.

O patrocínio judiciário surge na Constituição como um elemento fundamental para obtenção de uma tutela jurisdicional efetiva. Tal facto é confirmado nas ações cuja presença de um mandatário seja obrigatória, a falta deste pressuposto processual variando de realidade a realidade, pode implicar que o juiz da causa rejeite o pedido e com isso não conheça o mérito da causa. Por exemplo em Angola a interposição do recurso contencioso é feita por requerimento, onde deve constar, para além da identidade do interessado, ou ainda da pessoa que o represente e seu domicílio, deve de igual modo ser referenciada a constituição de mandatário forense e a indicação do local da via para receber as notificações, sem perder de vista outros pressupostos que o mesmo preceito legal faz alusão (artigo 41.º do RPCA). Tendo sido apresentado o mesmo requerimento, na eventualidade de não preencher todos os elementos constantes do artigo citado, o juiz concede ao demandante o prazo legal de 10 dias para o completar. Se ainda assim, decorrido o mesmo prazo e não forem completados os elementos que devam constar do requerimento inicial, como consequência, dá-se o arquivamento do processo. (artigo 44.º do RPCA). A lógica que caracteriza o ordenamento jurídico Português, é diversa em vários aspetos, sobretudo em matéria de contencioso administrativo, onde a petição inicial é rejeitada pela secretaria quando " não tenha sido junto o documento comprovativo do prévio pagamento da taxa de justiça inicial ou o documento que ateste a concessão de apoio judiciário" (artigo 80.º, al. d) do CPTA)[82]

---

requerido. Também no Processo Civil, a definição de pressupostos processuais não se afasta muito, visto que estes correspondem aos requisitos cuja verificação depende o conhecimento da pretensão material formulada para que o juiz possa apreciar o mérito da causa. Disponível em: http://contenciosoadministrativonodiva.blogspot.pt/2012/10/patrocinio-judiciario-no-processo.html. Consultado em 20 de Outubro de 2016.

[81] PACA, Cremildo, *Direito do Contencioso Administrativo Angolano,* Coimbra, Almedina, 2008, p.95.

[82] O CPTA foi aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, tendo conhecido várias reformas, onde se destacam as mais recentes introduzidas pela Lei n.º 214 G-2015, de 2 de Outubro.

É irrefutável a importância do apoio judiciário na administração da justiça, especialmente no âmbito do direito contencioso administrativo. A atividade exercida por advogados inscritos na ordem de Angola, compreende diferentes tarefas e missões, em que apraz mencionar o exercício regular do mandato e do patrocínio judiciário, a prestação de assistência jurídica, sob todas as formas permitidas, às pessoas e entidades que a solicitarem; a representação dentro dos limites e com as restrições da lei, das pessoas que a solicitarem e a defesa, perante qualquer entidade, pública ou privada, dos respetivos interesses[83].

A justiça angolana ganhou, com a entrada em vigor da nova LOFTJC que adiante no capítulo III far-se-á uma análise mais detalhada sobre os principais aspetos introduzidos pelo mesmo diploma legal, ao que interessa na temática relativa à compreensão da justiça administrativa no atual panorama jurídico angolano, mas por agora, cumpre destacar o capítulo XI, cuja epígrafe resumidamente trata de " Advogados e Defensores Públicos", uma nota de grande relevância para a qualidade que se busca em todo sistema de justiça angolano, onde de um tempo a essa parte, o patrocínio judiciário salvo entendimento oposto, encontrava inúmeras limitações, mas com o reconhecimento dos defensores públicos e a consequente inserção dos mesmos no sistema público de acesso ao direito e à justiça, conforme regulado no n.º 2 do artigo 86.º do supracitado diploma, avizinha-se tempos de mudança que refletir-se-ão em toda administração da justiça, sendo certo que, os cidadãos desprovidos de meios financeiros suficientes para recorrerem à justiça, estarão melhor servidos, por ser tarefa inadiável do Estado em garantir o acesso à justiça sem qualquer distinção em razão da cor, raça, sexo, lugar de nascimento, grau de instrução ou ainda condição económica.

2.2.3. Denegação da Justiça por insuficiência de meios económicos

Qualquer Estado alicerçado no primado da lei e no respeito pela Constituição deve criar condições para que os direitos, liberdades e garantias fundamentais previstas na carta constitucional se efetivem na vida prática, de modo a que os preceitos legais

[83] Conforme o artigo 2.º da Lei n.º 1/95 de 6 de Janeiro que regula o exercício da Advocacia na República de Angola. A mesma lei procurou, em consonância com as transformações políticas, económicas e sociais em curso, estabelecer o livre exercício da advocacia, como profissão liberal e simultaneamente, o princípio da auto-organização e regulação da classe, através de uma instituição respetiva e disciplinar, a OAA, cfr. *in* Preâmbulo.

não se tornem verdadeiras letras mortas, cuja eficácia não se projete na vida dos principais destinatários das normas em causa[84].

A realização de uma tutela plena dos direitos e garantias dos particulares, depende grandemente do modo como na prática pode ser assegurado o acesso ao direito para a defesa dos interesses legais em tribunal. Se os cidadãos forem privados de aceder a justiça por não disporem de meios financeiros suficientes, a fim de cobrirem as despesas relativas à tramitação do processo (imposto de justiça, taxa de justiça, emolumentos com o advogado) é nosso entendimento, que o princípio da tutela jurisdicional plasmado na Constituição nos termos do artigo 29.º não poderá desse modo ser operacional, ou seja estaremos perante uma violação da mesma disposição legal, na medida em que a não denegação da justiça por insuficiência económica é um imperativo constitucional indisponível.

A nível dos tribunais Portugueses existem vários acórdãos que se pronunciaram sobre a denegação da justiça[85], sendo um assunto de grande importância, daí ter merecido a devida atenção da parte do legislador constituinte nos termos do artigo 20.º, n.º1, *in fine*, CRP.

Estaremos perante uma situação de denegação de justiça por insuficiência de meios económicos, quando um cidadão que tenha interesse em demandar outro, pondera não fazê-lo pelo facto de não reunir condições económicas para arcar com as despesas relativas à tramitação processual no tribunal, que em muitos casos envolve o pagamento de taxas correspondentes ao serviço de justiça prestado pelo tribunal, os impostos de selo, os encargos[86] , não lhe sendo garantido um patrocínio judiciário condigno, de modo a satisfazer oportunamente a pretensão que a ele interessa. Por conseguinte , se o réu não tiver a possibilidade de ser devidamente representado, em condições normais por um advogado que do ponto de vista da razoabilidade, mostre-se apto a protagonizar uma boa defesa em favor do seu constituinte, em situação de certa carência financeira , este facto pode ter influência negativa na decisão final exarada pelo tribunal, embora

[84] MANJOLO, Manuel Graça, *Princípio da tutela Jurisdicional efetiva*…ob.cit.,p.48.

[85] Veja-se o AC. do TCAN, de 24 de Abril de 2008, proc. nº 00833/06.4BECBR - Drº José Augusto Araújo Veloso; AC. do STJ, de 12 de Setembro de 2012, proc. n.º 28/11.5TRLSB.S1 – Oliveira Mendes; AC. Do STJ, de 20 de Outubro de 2005, proc. nº 05B2490 – Araújo Barros; AC. Do STJ, de 12 de Maio de 2005, proc. nº 05B932 – Oliveira Barros; AC. do STA, de 11 de Fevereiro de 1998, proc.º 9610967 – Marques Salgueiro. AC. do STA, de 9 de Novembro de 1999, proc. nº 0054505 – Pulido Garcia. Ainda em relação a outros acórdãos cujo teor baseia-se na denegação da justiça, Disponível em: http://vlex.pt/tags/denegacao-de-justica-90243. Consultado em 20 de Setembro de 2016.

[86] Cfr. artigo 133 do RPCA.

tenhamos sempre em atenção que o tribunal ao julgar uma causa, baseia-se nas normas previstas na lei, nas provas produzidas em juízo bem como na convicção do próprio julgador, como elementos essenciais a se aferir na decisão final da situação controvertida. É evidente que neste caso, podemos ir mais longe, subsumindo tal realidade à falta de defesa, o que pode levar a qualificação de injusta a sentença proferida, na medida em que, quer o direito de defesa, quer o princípio do contraditório são ferramentais indispensáveis para avaliar se uma sentença ditada contra determinado sujeito é justa ou injusta, sem olvidar outros fundamentos extremamente importantes, mas esses garantem à partida,uma maior igualdade às partes, de alegarem, convencendo, ilidindo presunções de culpabilidade e deste modo levar o tribunal a assumir posição diferente daquela que assumiria sem a ocorrência de tal intervenção.

A nível interno as custas atinentes a resolução dos litígios em tribunal não estão todas a favor da maioria das populações[87], sem prejuízo das isenções que estão sujeitos determinados entes, o que não deixa de suscitar uma gande preocupação na presente investigação, por uma questão óbvia: a tramitação processual nos tribunais Administrativos e em qualquer outro, implica custas processuais resultantes de um imperativo legal para alavancar a resolução do litígio, e quando os interessados não possuem mínimas condições para suportar as despesas daí inerentes, o que pode suceder resume-se nos seguintes termos :

(i) Todo particular que tenha interesse processual em demandar [88] a Administração Pública ou qualquer outro particular , em função de terem sido violados os seus direitos e interesses legalmente protegidos, nada nos dá a segurança de que não possa desistir de sua pretensão de levar o problema adiante dos tribunais. Entretanto, a oposição que este deverá encontrar pode ser de natureza financeira, o que lhe levará em alguns casos a abster-se de tal ideal e partir em muitos casos para autotutela privada dos seus direitos , que em nada contribui para a paz social, por ser uma forma de resolução promotora de desiquílibrio e instabilidades nas relações sociais;

[87] Os demandantes e demandados são obrigados aos pagamentos de custas, excecionalmente, estão isentos de pagamento, os órgãos da Administração central e local do Estado, as pessoas coletivas de direito público e o Ministério Público. (artigo 125.º do RPCA).

[88] Nos processos de impugnação de atos administrativos, a parte demandada que vier a declarar que não pretende intervir nos atos, fica isenta do pagamento das custas (artigo 126.º do RPCA), o mesmo não se aplica ao demandante.

(ii) Outra nota que incumbi mencionar, tem que ver com a descriminação económica decorrente dos custos da demanda que faz emergir a necessidade de contratação de um advogado, pagar as custas e as despesas do processo, ligando-se a um número considerável de cidadãos que não conseguem ter acesso ao patrocínio judiciário em tempo útil para solucionarem litígios que lhes dizem respeito. Não basta que o legislador ordinário minimize os sacrifícios económicos, impondo-os a parte vencida, ou ainda criando a assistência judiciária gratuita, mas torna-se impreterível repensar outros modelos, de modo a criar um ponto de equilíbrio entre ligantes e o órgão que julgará a causa em relação as despesas à serem efetuadas durante o desenrolar de todo processo, uma das soluções em vista tem que ver com a redução nos emolumentos, nas taxas de justiça, que se afigura adequado a cada contexto, ou ainda noutra hipótese, o Estado subvencionar metade dos valores para alguns casos.

O legislador ordinário não deixou de se pronunciar em relação às situações que inspiram total atenção comparativamente às outras, do ponto de vista ecónomico, sustentando o seguinte : "Quando a parte não dispuser de recursos económicos para a constituição de advogado, deve requerer ao tribunal que lhe seja nomeado um advogado oficiosamente e pedir a dispensa de preparos de pagamentos de custas judiciais*(*artigo 126.º, n.º 1 do RPCA)"[89]. Evidentemente que esse processo requer apresentação de um comprovativo que ateste a incapacidade financeira de não suportar as referidas custas. (artigo 26.º, n.º 2, do RPCA)[90]. As nossas dúvidas resultam da efetividade da disposição legal anteriormente citada na vida prática, não nos parece que todos tem tido acesso a essa prerrogativa, assim sendo não deixa de configurar uma situação de denegação da justiça por insuficiência de meios económicos. Existem casos muito mais graves de indivíduos que não conseguem sequer pagar os honorários com advogados[91], tal

[89] Conforme consta do nº 1 do artigo 26.º do RPCA.

[90] O requerimento é instruído com a documentação comprovativa da situação económica do requerente, podendo o juiz ordenar as diligências que entender necessárias a decisão, devendo os autos vir a ser apensado ou correr por apenso a ação principal.

[91] No ordenamento jurídico Brasileiro, tem uma enorme importância a defensória pública. A criação da defensoria pública está diretamente relacionada à evolução histórica do modelo de assistência jurídica gratuita prestada pelo Estado aos necessitados. A partir do momento em que o Estado é instado a garantir o acesso à justiça via concessão de benefícios de isenção de taxas e custas judiciárias, surge também um múnus público que visa a garantir a orientação e defesa jurídica à população carente. Disponível em : https://jus.com.br/artigos/14699/defensoria-publica-uma-breve-historia. Consultado em 19 de Maio de 2015.

situação resulta em grande parte da situação social em que muitos se encontram a viver de carência extrema, com um salário mínimo nacional não superior a 100,00 euros.

«Vive-se numa sociedade marcada pela desigualdade social, onde muitas pessoas estão em condições de extrema pobreza. Ao andar pelas ruas, sejam das pequenas ou grandes cidades, há pessoas pedindo esmolas, morando debaixo de viadutos, sem saneamento básico, pessoas que nem sequer sabem se têm direitos. Melhor dizendo, há uma grande diferença entre possuir direitos e exercer direitos. Todos sem distinção, possuem direitos, isto está consagrado em quase todas as Constituições do mundo e em diversas leis existentes. Porém, nem todos exercem os seus direitos. Nesse contexto, encontramos as minorias sociais, aquelas pessoas que não conseguem, geralmente, por falta de recursos financeiros, chegarem a porta do judiciário»[92].

Não parece ser uma opção livre e espontânea viver com rendimentos abaixo do normal, de tal forma que se não consiga suportar os custos da justiça. A pobreza é um facto verídico em quase todos os países do mundo, onde Angola não foge à regra, e não surpreende a existência de cidadãos com menos possibilidades do que os outros, o que pode condicionar a pretensão de aceder à justiça administrativa para a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos. Perguntar-se-ia, a questão relacionada a denegação da justiça por insuficiência de meios económicos à que alude a Constituição angolana nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 29.º, será uma ilusão, ou ainda um falso problema? Acredita-se, por um lado que, o legislador constituinte não devia levantar uma questão sem qualquer reflexo em toda justiça. Parte-se do pressuposto de que levantou-se por haver uma preocupação que norteou a introdução do assunto no texto constitucional, em prol da obtenção de uma tutela jurisdicional e eficaz. Por outro lado, da nossa perspetiva a reforma de qualquer Constituição, tem de assentar numa abordagem holística, e julga-se que foi antevendo situações económicas menos favoráveis, suscetíveis de afetar a todos os cidadãos residentes no território nacional que o legislador procurou apelar para a não denegação da justiça por insuficiência de meios económicos.

Enfim, o debate sobre a não denegação da justiça por insuficiência de meios económicos, não passou despercebido ao âmbito da LOFTJC, onde o legislador entendeu nos termos do n.º 2 do artigo 11.º, consagrá-la especial atenção, tal como fê-lo

[92] SIQUEIRA, Dirceu Pereira e OLIVEIRA, Flávio Luís de (Org) *Acesso à Justiça*…ob.cit.,p.13.

no texto constitucional, ao realçar " em caso algum podem os Tribunais ou os Juízes denegar justiça ou decidir direitos e interesses de quem alega insuficiência de meios económicos, apenas por esse motivo". Do preceito legal *supra*, pode-se compreender, que no exercício da função jurisdicional, os operadores da justiça e do direito, sobretudo, os juízes, procuradores e advogados, devem, não só velar pela defesa da legalidade democrática, mas opor-se que sejam excluídos cidadãos do sistema de acesso à justiça e o direito, em detrimento de não possuírem capacidade financeira, na medida em que a todos, sem exceção de, cor, raça, sexo, grau de instrução, orientação político-partidária, lugar de nascimento, deve ser garantido, não apenas o acesso material aos serviços de justiça, como também a tutela dos seus direitos e interesses legítimos que sejam alvos de violação por qualquer entidade pública ou privada. À luz das regras que presidem os Estados de direito e democráticos, é descartável a ideia segundo a qual, a justiça é privilégio dos mais avantajados financeiramente, onde não há espaço para os mais pobres, o que deve prevalecer é sem dúvida, um acesso à justiça, extensivo à todos os membros da comunidade, para que em tempo oportuno, tendo em consideração cada caso concreto, se apliquem as regras mais elementares do direito substantivo e se faça justiça, atribuindo a cada um o que lhe é devido, tal como se pode concordar com as premissas do direito " *Iuris praecepta sunt haec: honest vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere* (cfr. Digesto, Ulpiano, 1.1.10.1)[93],cuja tradução na língua portuguesa, se resume no seguinte: São esses os preceitos do direito: viver honestamente, não prejudicar ninguém, dar a cada um o que é devido.

2.2.4. Relevância da celeridade na tramitação dos processos[94]

A morosidade na administração da justiça, é um problema que ultrapassa as fronteiras de África, indo mais além, fazendo eco nos grandes colóquios internacionais sobre "administração da justiça", sobretudo, quando se reflete a importância de uma justiça célere, os efeitos da demora na tramitação dos processos na vida dos cidadãos, enquanto principais beneficiários do sistema de justiça, sendo cada vez mais visível a discussão travada entre os operadores do Direito e juristas consagrados sobre a referida temática. Urge responder a uma questão fundamental quando se fala em morosidade na

[93] OLIVEIRA, Fernando, *Glossário de Latim para juristas*, Luanda, Escolar Editora, 2012, p.11.

[94] A tramitação processual deve estar em conformidade com os parâmetros legais, submetendo-se a um conjunto de princípios orientadores.

tramitação dos processos, procurando-se saber, se os procedimentos judiciais não forem caracterizados por celeridade, prioridade, haverá tutela jurisdicional efetiva?

A questão *supra*, remete para o princípio da celeridade processual, com sede constitucional no artigo 29.º da CRA. Este princípio a nível do contencioso angolano decorre dos preceitos contidos no artigo aludido.

Para a defesa dos direitos, liberdades e garantias pessoais, a lei assegura aos cidadãos procedimentos judiciais céleres, de tal forma que se obtenha a tutela efetiva e em tempo útil contra ameaça ou violações desses direitos (artigo 29.º, n.º 5 da CRA). A par dos destaques constitucionais, a doutrina tem também apelado a uma justiça administrativa que consiga solucionar os litígios de uma forma rápida e eficiente, evitando-se acúmulo de processos[95].

Em rigor, o atraso na administração da justiça administrativa, leva a que muitas vezes, os direitos que os particulares pretendam fazer valer em juízo percam certa utilidade, o que levanta uma questão de saber, se terá algum valor para o lesado a decisão proferida à margem dos prazos legais? Obviamente que não terá qualquer relevância, tratando-se de uma decisão que em nada contribui para a satisfação do interesse reivindicado, embora o mesmo não se salienta em relação a decisão favorável para o recorrente. Por isso, é defensável que os tribunais na realização das suas tarefas, optem sempre por procedimentos simplificados, libertando-se de formalismos excessivos que podem condicionar uma tomada de decisão em tempo razoável e oportuno.

«É preciso que a sociedade e os legisladores entendam que a questão da morosidade da atividade jurisdicional, a demora dos processos em geral, não pode ser resolvida sob a conceção esdrúxula de uma jurisdição-relâmpago, o que é impossível existir em qualquer parte do mundo, pois alguma demora na solução decisória sempre haverá nos processos, a fim de que possam ser efetivados os devidos acertamentos das relações de direito e de facto controvertidas ou conflituosas, entre os envolvidos, por meio da moderna e inafastável estrutura normativa (devido processo legal) e dialética (em contraditório) do processo, e não há outro modo racional e democrático de fazê-lo. O que deve ser combatido é a demora exagerada ou excessivamente longa da atividade jurisdicional, a fim de que as partes recebam pronunciamento decisório conclusivo em

[95] Cfr. AMARAL, Diogo Freitas do, e ALMEIDA, Mário Aroso de, *Grandes linhas da reforma do contencioso administrativo*, 3.ª ed., rev., atualizada, Coimbra, Almedina, 2007, p.108.

prazo razoável, evitando-se dilações indevidas no processo, resultantes dos períodos prolongados em que não são praticados atos no processo ou o são fora da previsão legal do tempo, em desobediência aos prazos previstos no próprio Código e impostos ao Estado, ao prestar o serviço público jurisdicional que monopoliza»[96].

A perspetiva acima apresentada, evidencia um certo realismo na medida em que a tramitação dos processos nos tribunais, nem sempre deve afigurar-se tão célere como se imagina, porque existem processos que pela sua natureza e complexidade, podem levar algum tempo para serem solucionados [97]. O que é intolerável é o excessivo atraso na atividade jurisdicional que pode em diversas situações ser evitado.

Se houver falta de celeridade na administração da justiça, para além de se violar o prazo razoável, no nosso entendimento atenta-se também contra o princípio da tutela jurisdicional efetiva que defende a utilização de procedimentos judiciais mais céleres, de modo a que os direitos, liberdades e garantias dos particulares sejam efetivamente assegurados.

---

[96] DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho, *As Reformas do Código de Processo Civil e o Processo Constitucional*; NEPOMUCENO, Luciana Diniz (Ogs.). Processo Civil Reformado. Belo Horizonte, Del Rey, 2007, p. 219-220.

[97] A título de exemplo, o prazo do recurso contencioso de impugnação de ato administrativo em Angola, a nível dos tribunais de primeira instância é de 60 dias, observando a regra da precedência obrigatória do recurso contencioso, quer pela reclamação, quer ainda pelo recurso hierárquico com o prazo de 30 dias. (artigo 13.º LIAA). O que significa dizer na prática, que o autor cujo interesse tenha sido molestado pela decisão da Administração Pública, se por via da reclamação e recurso hierárquico o seu direito não for atendido em 30 dias, deverá novamente no prazo de 60 dias procurar impugnar contenciosamente; Alguns acórdãos sobre atraso na justiça em Portugal, citando o AC. do STA, de 13 de Julho de 2016, proc. n.º 07 83/14,1.ª Secção – Maria Benedita Urbano, onde a A. e o seu marido, intentaram uma ação administrativa comum contra o Estado português, com a pretensão de efetivação de responsabilidade civil extracontratual por danos resultantes da violação do direito a decisão em prazo razoável. Foi pedida a condenação do Estado português ao pagamento de uma indemnização global no montante de € 6.201.000,00 – € 6.101.000,00 pelos danos patrimoniais e € 100.000,00 por danos não patrimoniais – causados ambos pela omissão de decisão em prazo razoável no Proc. n.º 2/87, com atualização monetária nos termos do artigo 566.º, n.º 2, do Código Civil (CC) Português, referente ao período decorrido entre 28.06.04 e a data da citação, acrescida de juros vincendos, à taxa legal moratória de 4%,desde a citação até efetivo e integral pagamento. Mais ainda, em caso de procedência do pedido, pediu-se a condenação do R. no pagamento de uma sanção pecuniária compulsória à taxa anual de 5% sobre o valor da indemnização atribuída, por cada dia de atraso no cumprimento da sentença por parte do R., nos termos do artigo 829.º-A do CC. E ainda, em qualquer dos casos, foi pedida a condenação do R. em custas e procuradoria condigna, nos termos do artigo 189.º do CPTA. Disponível em http://www.gde.mj.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/f8c707d874ef712380257ff6004fa34d?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0,CELERIDADE,PROCESSUAL#_Section1.
Consultado em 18 de Agosto de 2016. Outra jurisprudência no mesmo sentido, reporta-se a um caso em que o autor esperou por 17 anos por uma decisão judicial AC. do TCA, de 30 de Outubro de 2003, proc. n.º 12 780.

Portanto, a constitucionalização da justiça administrativa, impõe o devido respeito aos administrados, sendo de capital pertinência o cumprimento da celeridade processual na tramitação dos processos em tribunal, aliás, a garantia pela obtenção de uma tutela jurisdicional efetiva encontraria resistência, se os órgãos de justiça optassem por mecanismos processuais inimigos da presteza e velocidade no tratamento de qualquer questões que fosse suscitada pelos particulares ao afluírem os tribunais.

2.3. Concretização do princípio da tutela jurisdicional efetiva em Angola

Com esta garantia legal procura-se nas palavras de CANOTILHO[98], possibilitar a prestação jurisdicional para garantir a tutela de direitos, trata-se de um direito fundamental formal que carece de densificação através de outros direitos fundamentais materiais.

O acesso à justiça pode ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos - de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar direitos de todos. [...] O "acesso" não é apenas um direito social fundamental, crescentemente reconhecido; ele é também, necessariamente, o ponto central da moderna processualística[99].

Deste cedo foi preocupação do legislador constituinte angolano nas alterações à LC, introduzir uma disposição que regulasse o direito de acesso ao direito e tutela efetiva dos direitos e interesses legais dos particulares. Se a nível da magna carta não existem óbices, o direito em causa foi garantido pelo menos sob um ponto de vista formal, a dinâmica não é de todo diferente no plano ordinário. Existe até a presente data, no diploma regulador do procedimento administrativo angolano, a consagração do princípio do acesso à justiça, conforme dispõe o artigo 10.º " *É garantido aos particulares o acesso à justiça administrativa na perspetiva de fiscalização contenciosa dos atos da Administração, para tutela dos seus direitos ou interesses legítimos*". Ora, do preceito citado pode-se inferir que o legislador ordinário não deixou de considerar importante a questão do acesso à justiça para a defesa dos direitos constitucionalmente

---

98 CANOTILHO, José Gomes., *Direito Constitucional e Teoria da Constituição***,** 7.ª ed.,9. reimp.,Coimbra, Almedina, 2003.

99 CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant, *Acesso à justiça*, Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris, 1988. Reimp 2002, pp.12-13.

consagrados em favor dos particulares. O mesmo se pode dizer em relação à lei de impugnação dos atos administrativos, que procurou abrir um novo ciclo na história da justiça administrativa, concorrendo para a concretização do mesmo princípio, especialmente através do recurso contencioso, quando o fundamento seja " a ilegalidade que se pode consubstanciar na violação da lei, incompetência, vício de forma, desvio de poder e usurpação de poder" (artigo 7.º da LIAA). O que quer dizer, que os administrados, invocando os fundamentos acima, podem demandar as entidades administrativas públicas, com a finalidade de protegerem os seus direitos. No mesmo sentido, o princípio da tutela jurisdicional efetiva foi consagrado nos termos do n.º 1 do artigo 12.º da LOFTJC, onde se pode ler, " O Estado assegura a todos os cidadãos o direito de obter, em prazo razoável e mediante processo equitativo, uma decisão judicial que aprecie, com força de caso julgado, a sua pretensão, bem como a possibilidade de a fazer executar e de obter as providências necessárias destinadas a assegurar o efeito da decisão". Ademais, cumpre salientar que os tribunais desde sempre exerceram um papel crucial na administração da justiça. Para a sustentabilidade da lei, em sua função limitadora da arbitrariedade, especialmente a arbitrariedade administrativa, diante da pressão natural entre os poderes e de possíveis fragilidades do legislador, o Estado dispõe de um recurso superior: a Constituição[100].A Constituição de um Estado democrático e de direito, em sua origem, é o resultado da sua criação ou da sua refundação, onde se indica a sua fonte legitimadora[101]. Os parâmetros constitucionais acabam por delimitar não só o âmbito de atuação das pessoas singulares, como também das próprias pessoas coletivas de direito público. O reconhecimento de um princípio constitucional é o ponto de partida para a Constituição atuar como limite sistémico aos órgãos dos poderes.

A atual estrutura do poder judicial vigente em Angola oferece maior garantia para a defesa dos direitos dos cidadãos assegurados pela Constituição ou ainda em qualquer outro diploma legal ordinário. As entidades públicas e privadas tem o dever de cooperar com os tribunais na execução das suas funções, devendo praticar, nos limites da sua competência, os atos que lhes forem solicitados pelos tribunais. (artigo 174.º, n.º

[100] ROCHA, Manoel Ilson Cordeiro, *O controle jurisdicional da eficiência administrativa*: *Na perspetiva dos Direitos Português e Brasileiro,* Tese de Doutoramento em Direito, pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, (Não publicada), 2015, p.239.

[101] BARROSO, Luís Roberto, *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*: *Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*, SP, Saraiva, 2009, p.299.

3 da CRA), tudo porque os tribunais na prática exercem com total independência e imparcialidade as suas funções de dirimir os diversos conflitos no seio das populações, e todos aqueles que certamente envolvam os órgãos da administração direta e indireta do Estado. O princípio da legalidade visto como sendo princípio norteador da atuação administrativa no Estado de Direito[102], tem sido o fundamento de todo agir das instituições existentes, tal como consta do artigo 6.º, n.º2, CRA.

A concretização do princípio em análise a nível da legislação ordinária, insere-se num verdadeiro reconhecimento do imperativo constitucional da tutela jurisdicional efetiva, tendo-se dotado de robustez às garantias dos cidadãos perante as autoridades judicias para que a tutela que se busca seja efetiva e os direitos e interesses legítimos dos seus titulares possam ser salvaguardados num quadro de normalidade. Ademais, a faculdade de acesso ao direito que a ordem jurídica concede aos que se sintam lesados pelas atuações das entidades públicas, por si só não basta, porque a lei não deve simplesmente estabelecer o acesso dos cidadãos aos tribunais, todavia, deve assegurar igualmente que o julgamento seja justo, célere e conforme à lei, o que no final dará lugar a realização da tutela almejada pelos interessados.

2.4. Linha de aproximação entre acesso ao direito e a tutela jurisdicional efetiva

Tendo sido apresentado nos pontos antecedentes, o entendimento sobre o princípio da tutela jurisdicional efetiva, enfatizando-se a sua concretização no plano ordinário, embora não se tendo esgotado o assunto em *sub judice*, sequencialmente torna-se necessário saber, se existirá alguma aproximação entre o acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva?

À partida, numa primeira análise são inúmeros os pontos de aproximação das duas realidades em referência, porquanto não se pode falar de tutela jurisdicional, com a vedação do acesso ao direito aos cidadãos. O legislador constituinte angolano decidiu tipificar no título II – relativo aos direitos e deveres fundamentais, o acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva. A razão de tal construção deve-se em grande medida à proximidade entre ambos os direitos, daí a ligação existente.

O Estado através de toda uma estrutura organizativa criada para levar ao conhecimento dos administrados, os direitos que se lhes assiste, tem essa obrigação de

[102] MELLO, Celso António Bandeira de, *Curso de Direito Administrativo*, SP, Malheiro, 1980, p.99.

fazer com que haja um certo domínio das normas jurídicas no seio das comunidades, despertando os cidadãos do obscurantismo, para que efetivamente, os parâmetros constitucionais e todos outros constantes de legislações ordinárias possam ser evocados, em situações que se justifiquem.

É completamente contraproducente, pensar-se na ideia de um particular desprovido de conhecimentos sobre o direito a ele reservado, intentar uma ação judicial contra a Administração Pública ou ainda contra qualquer outro cidadão que viole deliberadamente os seus interesses. A capacidade de levar adiante dos tribunais determinados litígios, está muitas vezes condicionada em função do nível de conhecimentos jurídicos ou ainda cultura jurídicas que se tem em relação às garantias legais que a ordem jurídica confere a um cidadão médio, sobretudo nos países em via de desenvolvimento, onde o índice de escolaridade ainda revela-se tão baixo comparativamente aos outros pontos do globo terrestre, onde a questão do ensino e instrução não apresenta problemas na mesma dimensão. Com isto, defende-se que não basta que o cidadão tenha personalidade jurídica, capacidade judiciária, legitimidade para demandar quem quer que seja, ou ainda interesse processual, a par de todos esses prossupostos processuais tradicionais que tem previsão legal e constituem a pedra angular para se aferir da existência de uma ação movida em tribunal, não menos relevante tem sido o grau de conhecimento sobre os direitos pelos cidadãos.

Sendo garantido o acesso ao direito para a defesa dos interesses legalmente protegidos, obviamente que já se pode conjugar à tutela jurisdicional com outro pendor, na medida em que a essa altura, o titular do direito em causa saberá ainda que de uma forma simplista a razão que o leva a recorrer de uma ação ou omissão praticada pela Administração Pública no exercício das suas atividades.

Para se aferir da falta de tutela dos diretos, é imprescindível que o direito de acesso aos tribunais esteja garantido, só posteriormente será possível exigir que a mesma seja eficaz, com todos os corolários, ou seja respeitando-se o prazo razoável, a celeridade processual, bem como o princípio da ampla defesa no processo, em igualdade de oportunidades.

Portanto, falar de acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva, é certamente, navegar num tema cuja complexidade tem levantado uma série de interpretações, questionamentos em volta do mesmo assunto, tendo em conta a sua atualidade, mas importa sublinhar que a tutela pretendida pelas partes reflete-se no acesso ao direito,

pois que, sem abertura da sociedade relativamente à divulgação do direito, pouco se espera em termos de exigência por parte dos cidadãos enquanto titulares de posições jurídicas reconhecidas legalmente. Tal como é indispensável a existência do direito enquanto modo de regulação de comportamento nas sociedades modernas, promovendo uma verdadeira harmonia das relações sociais, é no mesmo sentido importante que seja acautelada a proteção do mesmo pelas autoridades legalmente competentes. Daí, mais uma vez se infere a relação de irmandade entre as duas realidades, o que permite sustentar que o acesso ao direito deve infalivelmente ser acompanhado de uma garantia de tutela jurisdicional efetiva dos direitos e interesses reconhecidos pela ordem jurídica.

2.5. A reforma da justiça e do Direito em Angola

É inegável a importância atribuível às reformas na construção e consolidação das democracias. Desde os primórdios que os Estados procuram dinamizar as suas instituições através de mudanças contínuas, visando oferecer melhor qualidade na prestação dos serviços em prol dos cidadãos.

As reformas num cômpito geral trazem de positivo, avanços na compreensão de vários fenómenos, é o que se verificou na Grécia e Roma, com as grandes reformas implementadas desde os períodos das ditaduras até à implementação dos regimes democráticos, com abertura das sociedades e consagração dos direitos fundamentais dos particulares, o que permitiu uma maior visualização no contexto internacional. Angola enquanto nação organizada tem vindo a conhecer diferentes reformas a nível da estrutura do Estado e suas instituições, sublinhando-se às que ocorrem no capítulo da Justiça e do Direito.

O passado histórico ajuda de alguma forma a entender a precariedade existente nos serviços de justiça, quase todos eles centralizados de início, destacando-se o período em que o país se afirmou como independente e soberano perante a África e o mundo. A administração da justiça pelos tribunais sediados nas diferentes províncias, sempre foi uma facto, embora não surpreende a escassez que caracterizou todo o sistema de justiça angolano que se reflete até os dias de hoje.

Houve durante décadas défices no que respeita às infraestruturas (tribunais), recursos humanos insuficientes diante dos variadíssimos problemas que se colocavam no âmbito da justiça. Uma pergunta importa responder, será que na atualidade o quadro inverteu-se pela positiva?

Partindo do facto de que em Angola até o ano de 2000 existiam poucos tribunais, quadros formados em Direito, e volvidos aproximadamente 18 anos, melhorias significativas foram sendo concretizadas, o que permite afirmar, que sob esse ponto de vista, o quadro é distinto do que existia anteriormente, pese embora, não basta no nosso entender, que sejam resolvidas situações relacionadas à insuficiência de estruturas e recursos humanos, algo mais torna-se indispensável para a prestação de um serviço de justiça de qualidade, que atende com celeridade, eficiência e economicidade os litígios que emergem da relação entre os particulares e a Administração Pública, é o que convém fazer alusão numa visão administrativista, na medida em que, a abordagem sobre a reforma da justiça e do direito é um assunto na ordem do dia em Angola e sobre cada ação materializada pelas Comissões encarregues para alavancar as referidas reformas, impõe-se uma reflexão científica sobre os avanços e recuos consentidos para elevação da justiça. Obviamente, que tal exercício pode ser protagonizado através de um olhar atento da sociedade cível, das organizações de defesa dos direitos dos cidadãos, dos profissionais afetos ao Ministério da Justiça, com os juristas, estudantes e os operadores da justiça e do direito de um modo geral.

A reforma de que nos referimos tem como intuito, modernizar a justiça e adequá-la aos novos padrões universalmente aceites, quer no que tange, as normas jurídicas substantivas e adjetivas, quer ainda no que respeita, aos recursos humanos disponíveis para fazer face às exigências nos diferentes domínios da justiça, e em relação às estruturas , com vista a melhorar a prestação dos serviços de justiça para os seus destinatários. Hoje é consensual que o acesso à justiça ainda não é suficiente a todos os cidadãos em todo país, por essa razão, levou à que o Executivo aprovasse um programa de reforma da justiça e do direito, através de uma comissão criada em Novembro de 2012, embora não fosse considerada pioneira, pelo facto de já existirem outras que a precederam. A Comissão em causa é integrada por "*técnicos provenientes de vários setores, essencialmente ligados ao mundo da justiça, com representações de juristas de elevada referência a nível do país*"[103], onde se destacam representantes de instituições como a Procuradoria-Geral da República, do Tribunal Supremo, Tribunal

[103]Disponível em http://www.portalangop.co.ao/angola/pt_pt/noticias/politica/2015/9/40/Reforma-Justica-Direito-visa-aproximacao-cidadao-Mota-Liz,e77f86ef-9a17-4d8f-8c22-52f861d3aaee.html Consultado em 15 de Maio de 2016.

Constitucional, da Ordem de Advogados de Angola, além de outros técnicos ligados ao Ministério da Justiça e Direitos Humanos»[104].

«A Comissão de Reforma da Justiça e do Direito foi criada por Despacho Presidencial n.º 124/12, de 27 de Novembro, com o objetivo de elaborar estudos e propostas afim de se proceder à Reforma da Justiça e do Direito. A Comissão de Reforma da Justiça e do Direito deu sequência aos trabalhos desenvolvidos pelas anteriores Comissões de Reforma da Justiça e do Direito. A primeira Comissão de Reforma da Justiça e do Direito foi criada por Despacho Presidencial n.º 24/03, de 2 de Maio, e teve como objetivo a feitura de um diagnóstico da situação judicial angolana, que incluísse os aspetos institucionais, legislativos, recursos humanos e materiais e, ainda, aspetos de natureza sociojurídica, bem como apresentar um conjunto de recomendações sobre as políticas do Estado em diversos domínios do Direito e da Justiça a serem executadas a curto, médio e longo prazo. Posteriormente, através do Despacho Presidencial n.º 5/05, de 31 de Janeiro, foi criada uma nova Comissão de Reforma que tinha como objetivo a materialização das propostas então apresentadas. Em 2006 a Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto foi encarregue por Sua Excelência o Senhor Presidente da República em fazer um estudo exaustivo sobre a situação da Justiça Formal e Informal em Luanda. Neste sentido foi desenvolvido, no âmbito da investigação científica da Universidade, um trabalho de diagnóstico da situação real da justiça formal nas distintas salas do Tribunal Provincial de Luanda, apresentando-se, pela primeira vez, o levantamento estatístico do movimento processual dos anos de 1997 a 2007; o levantamento dos recursos humanos nas profissões forenses; o estado da Administração, Gestão e Funcionamento dos Tribunais; a caracterização da procura nas diversas salas do Tribunal Provincial de Luanda, nomeadamente, Sala do Cível e Administrativo, Sala de Família, Julgado de Menores, Sala da Justiça Laboral e Sala de Crimes»[105].

O mérito do trabalho levado a cabo pela Comissão de reforma da justiça e do direito é notório nos vários diplomas aprovados pela Assembleia Nacional que versam sobre importantes matérias cuja iniciativa e impulsos foram dados pelos técnicos e colaboradores da comissão em causa.

---

[104] Cfr. MANJOLO, Manuel Graça, *O Princípio da Tutela Jurisdicional efetiva*...ob.cit.,p.38.

[105] Disponível em http://crjd-angola.com/index.php?pagina=quemsomos . Consultado a 12 de Fevereiro de 2017.

Se é verdade que há muitos pontos positivos à assinalar em todo processo de reforma da justiça e do direito, há que apontar também alguns aspetos críticos, sobretudo no âmbito do Direito Administrativo que mais interessa para o presente estudo.

Apesar das reformas graduais, era urgente alterar-se grande parte das normas adjetivas e subjetivas, porque é delas que depende grosso modo, a celeridade e eficiência na resolução dos litígios da relação jurídico-administrativa. A título pragmático, citam-se os seguintes diplomas: O RPCA, LSEAA, LIAA, NPA.

Os diplomas legais acima mencionados, em função do tempo que vigoram a ordem jurídica já poderiam ser alvos de revogação ou ainda alterações de fundo, pelos seguintes argumentos:

(i) O DC- Lei n.º 16 A/95, de 15 de Dezembro (NPA), dada a importância que apresenta no contexto da atividade administrativa desenvolvida pelo Estado-administração, deve merecer algumas adendas, de modo a melhorá-lo, na medida em que, está em causa, o bom funcionamento da mesma na ligação com os cidadãos, com os quais ela interage, no exercício da função administrativa. Logo, afigura-se impreterível a reformulação do artigo 2.º que trata do âmbito de aplicação das normas do procedimento administrativo, colocando-se em destaque no nosso entendimento, as atividades desenvolvidas por quaisquer entidades, independentemente da sua natureza, no exercício de poderes públicos. Outra nota ainda na leitura da disposição legal citada, tem que ver com a aplicação dos princípios gerais da atividade administrativa a toda e qualquer atuação da Administração Pública, ainda que seja de carácter técnico ou material. No que concerne aos princípios reconhecidos a partir do artigo 3.º, torna-se imperioso, a consagração do princípio da boa administração em que deve assentar toda atuação das entidades públicas na prossecução do interesse da coletividade, incluindo-se no mesmo, os princípios da celeridade, eficiência, economicidade, aproximação dos serviços às populações e desburocratização. Além deste princípio, há que mencionar-se o princípio da igualdade, que exige a Administração Pública a não privilegiar, beneficiar, privar ou isentar alguém em razão da sua ascendência, sexo, raça, etnia, cor, deficiência, língua, local de nascimento, religião, convicções políticas, ideológicas ou filosóficas, grau de instrução, condição económica ou social ou profissão conforme consta do texto

constitucional nos termos do n.º 2 do artigo 23.º, entre outras alterações, que por agora não convém mencioná-las, mas que o diploma em causa deve ser submetido a tais mudanças de fundo em função da antiguidade e da sua desarmonização com a atual Constituição.

(ii) Tanto, o RPCA, LSEAA quanto à LIAA, na nossa visão devem ser integrados num diploma que pela primeira vez introduza na ordem jurídica administrativa um Código de Processo nos Tribunais Administrativos, que se revele mais completo e consiga demonstrar que na atualidade o ato administrativo já não é o centro do Direito Administrativo, mas sim as relações jurídico- administrativas que vão para além do ato administrativo, abarcando os regulamentos administrativos e os contratos administrativos, e desse modo, o legislador ordinário com o referido diploma legal poderá sem dúvida, expurgar omissões e complexidades que ainda subsistem.

(iii) Outro assunto no âmbito do Direito Administrativo com grande destaque na Constituição angolana, tem que ver com a criação de uma Jurisdição administrativa, fiscal e aduaneira a que alude o preceituado no n.º 3 do artigo 176.º. É importante que se comece a dar passos no sentido de colocar em marcha o projeto de institucionalização de tribunais Administrativos, que será uma mais-valia para a justiça administrativa.

Em suma, muito ainda deve ser feito em prol da reforma da justiça e do direito em Angola, sobretudo no domínio das relações entre a Administração Pública e os particulares, não obstante, ser indispensável que os avanços dados através de diplomas legais aprovados sejam efetivamente úteis para a melhoria de todo sistema de justiça, com impactos positivos para a vida dos cidadãos primordialmente, enquanto destinatários das normas e beneficiários de todas as reformas levadas a cabo para a maior divulgação do Direito e construção de uma sociedade, em que os particulares tenham domínio aceitável das normas que os assiste e dos principais deveres à observar perante às autoridades quer sejam públicas, quer sejam privadas. O fator vontade pela mudança, deve nortear os compromissos do Estado, na prestação de uma justiça de qualidade, com instrumentos normativos modernos que valorizem o núcleo dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos perante a Administração, e

mais do que isso, que a reforma em vigor possa contribuir na consolidação do processo democrático em curso, que muito ainda tem por percorrer.

2.6. A separação de poderes e o princípio da tutela jurisdicional efetiva[106]

Não existem dúvidas que do ponto de vista formal existe em Angola uma separação de poderes entre os diferentes órgãos de soberania, a que a Constituição faz referência nos termos do artigo 105.º. Porém, variadíssimas vezes têm sido colocadas questões respeitantes à operacionalidade da mesma separação, como por exemplo: se os tribunais ao decidirem sobre matérias respeitantes aos direitos e liberdades fundamentais dos particulares obedecem apenas à lei e o direito? Ou se ainda há uma relativa interferência do poder político na atuação dos tribunais? Saber com precisão a resposta dos questionamentos levantados ajuda a refletir sobre a importância da separação de poderes no contexto da materialização da tutela que os cidadãos de um modo geral buscam ao serem lesadas suas garantias. Ademais, a inexistência da referida separação condiciona a atuação dos tribunais, nenhuma segurança existirá em favor dos particulares, quando o sistema de justiça é instrumentalizado pelo poder político, daí ser crucial um olhar atento nesse sentido.

Mais o que se pode entender por separação de poderes? Seguindo DIOGO FREITAS DO AMARAL, a expressão separação de poderes tanto designa uma doutrina política como um princípio constitucional. Corresponde desde logo, à doutrina política que teve e tem por objeto a estruturação do poder político do Estado, desenvolvido de uma forma pioneira por LOCKE e subsequentemente por MONTESQUIEU[107]. Na sequência do realçado pelo autor citado, o mesmo sublinha ainda que a separação de poderes nas vestes de doutrina política consistia e consiste, basicamente, numa dupla distinção: a distinção intelectual das funções do Estado; e a distinção política dos órgãos que devem desempenhar tais funções- entendendo-se que para cada função deve existir

[106] Sobre o princípio da separação de poderes existe imensa bibliografia sobre o tema a nível da lusofonia. Por todos: SOARES, Rogério, *Direito Administrativo*, policopiado, Porto,1980, pp.21-35; CANOTILHO, Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*,7.ª ed., Coimbra, Almedina, 2003, p. 241 e ss; MIRANDA, Jorge, *Ciência Política*, policopiado, Lisboa, 1992, p.91 e ss; CORREIA. Sérvulo, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Coimbra, 1987, p.25 e ss;

[107] PIÇARRA, Nuno, *A Separação dos Poderes como Doutrina e Princípio Constitucional*, Coimbra, 1988, pp.63- 139, apud AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 2014, p.14.

um órgão próprio, diferente dos demais, ou um conjunto de órgãos próprios. Por seu turno, entende a separação de poderes enquanto princípio constitucional característico da forma de governo democrático-representativa e pluralista ocidental, e que a distingue da forma de governo democrático popular de matriz comunista, a qual lhe contrapõe o princípio da unidade e da hierarquia dos poderes do Estado[108].

Do anteriormente aludido, faz-se um enquadramento à luz da realidade angolana, onde se pode depreender que a lógica de separação dos poderes que formam o Estado, máxime, o poder executivo, judicial e legislativo, existe e para cada órgão foram consagrados um conjunto de competências e atribuições que permitem exercer as mesmas atividades num quadro de total independência, pese embora o legislador constituinte acrescenta nos termos do n.º 1 do artigo 2.º que "*a República de Angola é um Estado de direito que tem como fundamentos a soberania popular, o primado da Constituição e da lei, a separação de poderes e interdependência de funções, a unidade nacional, o pluralismo de expressão e de organização política e a democracia representativa e participativa"* Tal preceito legal, chama atenção à vários pormenores relevantes na compreensão dos fundamentos do Estado democrático e de direito que Angola procurou neles se afirmar, onde por agora destaca-se a temática relativa à interdependência de funções, que na nossa perspetiva, nem sempre devidamente interpretada durante esse processo de consolidação da democracia, o que tem originado variadíssimos equívocos. As normas de separação e interdependência de poderes são edificadoras da arquitetura constitucional, respetivamente no plano do exercício e controlo dos poderes públicos. A primeira impõe uma divisão e alocação funcional de competências, ao passo que a segunda prescreve um controlo mútuo pelos órgãos, no plano do exercício dessas mesmas competências[109]. Como o controlo mútuo no exercício de competências (interdependência) pressupõe necessariamente a sua separação, sendo inconcebível separação sem interdependência[110].

[108] Cfr. PIÇARRA, Nuno, *A Separação dos Poderes como Doutrina*.ob.cit.,p.25.

[109] M. Elizabety Magill, *The real separation in separation of power Law*, in Va. L. Ver.,2000, pp.1130-1131, apud, LOPES, Pedro Moniz, *Derrotabilidade Normativa e Normas Administrativas*, Vol. I, in tese de Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas, pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2014, pp.336-337.

[110] Ibidem, p.337.

O princípio da separação de poderes na sua génese teve como finalidade, evitar a concentração de poderes nas esfera jurídica de um único ente, ou se ainda de forma personalizada, nas mãos do Rei, combatendo-se os abusos de direitos.

É inegável que um longo caminho deve ser trilhado, sem deixar de reconhecer avanços consideráveis nesse domínio, mas é imperioso para a consolidação real da democracia, que haja por um lado, maior abertura no que concerne a efetivação dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, numa única palavra que a democracia se faça sentir, o poder de decisão em torno das questões mais elementares do país deve recair na esfera do povo, o sistema judicial tem de oferecer maiores garantias de não dependência ao poder executivo, salvo visão contrária, na medida em que, os tribunais tem uma missão de grande dimensão na concretização da tutela efetiva reclamada pelos particulares, privilégios especiais para membros afetos ao poder executivo em face de violações de direitos legalmente protegidos não é de aceitar, por extrapolar as regras de um Estado que se afirma de direito, onde nenhum sujeito permanece impune pelas suas ações, antes responde por cada ação ou omissão que praticar no exercício de funções públicas e não só.

Portanto, com base nas duas perguntadas colocadas de início, interessa trazer os seguintes argumentos: Em relação a primeira, os tribunais de acordo ao que consta do artigo 175.º da CRA são independentes, o que pressupõe dizer, que o exercício da função jurisdicional está apenas submetida à observância da Constituição e da lei, sendo irrelevantes outros fatores externos suscetíveis de desvirtuar a atuação dos mesmos. Já em relação à segunda questão, no nosso entendimento, não provido de argumentos suficientes para afirmar haver interferência do poder político às decisões dos tribunais, diríamos que, não têm faltado decisões polémicas que em rigor, levam a considerar tratar-se de uma provável interferência[111], o que decerto macula as mesmas decisões, basta olhar para a postura parcial, pouco abonatórias que assumem alguns magistrados revelando falta de compromisso com a justiça e com os direitos lesados dos particulares.

[111] A esse respeito citam-se por exemplos as seguintes decisões dos tribunais angolanos: AC. do TC N.º 401/2016, de 7 de Julho, Proc. N.º 397-B/2013 - Luzia Bibiana de A. Sebastião; AC. do TC N.°400/2016, de 6 de Julho, Proc. N.º 299-B/2012 Maria da Imaculada L. da C. Melo; AC. do TC. N.º 398/2016, de 30 de Julho, Proc. N.º 506-C/2016, António Carlos Pinto Caetano de Sousa; As decisões acima reportam-se todas ao recurso extraordinário de Inconstitucionalidade nos termos das disposições conjugadas da al. m) do artigo 16.° da Lei n.º 2/08, de 17 de Junho (Lei Orgânica do Tribunal Constitucional), com a redação que lhe foi dada pelo artigo 2.° da Lei n.º 24/10, de 03 de Dezembro, do artigo 53.° da Lei n.º 3/08, de 17 de Junho (Lei Orgânica do Processo Constitucional – LPC).

2.7. Os particulares e os tribunais (na defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos).

A Constituição consagra um leque de direitos e garantias que os particulares podem fazer jus perante qualquer atuação lesiva da Administração Pública. No mesmo sentido, em sede da legislação ordinária sobre a justiça administrativa, existe alguns direitos essenciais dos cidadãos a não descartar.

É em função do modo concreto como os tribunais lidam com os mesmos direitos, nas situações em que os particulares reclamam por uma solução à luz das regras do direito material que se pode aferir a preocupação em relação a tutela efetiva dos mesmos direitos.

O recurso aos tribunais é hodiernamente a opção mais acertada na resolução de conflitos cuja solução está distante de ser alcançada por outros meios alternativos. Os particulares na relação que estabelecem com os órgãos da administração central e periférica do Estado, não adotam à via judicial esmeradamente, mas sim reconhecendo a dinâmica que preside a atuação dos tribunais, como órgãos que por excelência se debatem pela pacificação das sociedades através de um conjunto de ponderações legais que os juízes fazem na obtenção de uma sentença ou acórdão ajustável ao contexto específico.

O princípio da proteção dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares tem a sua sede constitucional no n.º2 do artigo 198.º, onde de forma expressa, o legislador salienta que "na prossecução do interesse público a administração pública deve respeitar os direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares". A interpretação que se pode tecer deste preceito na nossa perspetiva, é de que resulta para a Administração Pública um dever de respeito dos direitos e posições jurídicas subjetivas dos particulares no exercício da função administrativa, isto não quer significar que a mesma esteja isenta por um ou ainda por vários motivos de afetar os mesmos direitos dentro dos padrões de juridicidade, o que ainda é admissível, sobretudo nas situações de exceção ao princípio da legalidade, com a consequente indemnização dos lesados nos termos da responsabilidade da Administração.

A proteção dos direitos e interesses legalmente protegidos se efetiva através das garantias Administrativas e contenciosas, (cfr. *in* capítulo IV). É em relação à segunda que se enquadra o papel dos tribunais. Uma vez esgotados os mecanismos graciosos, os

particulares têm a possibilidade de aceder aos tribunais, fazendo preito ao direito de acesso e tutela jurisdicional efetiva plasmada nos termos do artigo 29.º da CRA, de modo a que os interesses violados sejam reintegrados.

A atuação administrativa continuava sendo regida por critérios de arbitrariedade, se os tribunais não exercessem um controle rígido da mesma atuação, repugnando qualquer ilegalidade, excesso, abuso de direitos e lesões dos direitos subjetivos. Partindo do pressuposto de que a mesma atuação está estritamente submetida à lei, resta sublinhar que os tribunais procuram unicamente aplicar à lei. A abertura que os tribunais concedem aos particulares, é essencial para a realização das pretensões subjetivas dos mesmos e ao mesmo tempo, reafirma o compromisso do sistema de justiça em relação à proteção dos interesses dos particulares, visto que, a falta de tribunais impede sobremaneira o exercício do acesso ao direito e aos tribunais.

No nosso entender, fruto da conscientização jurídica cada vez mais crescente, os particulares já vão tendo uma postura mais ativa no que concerne à exigência do cumprimento e reposição dos direitos através dos tribunais, tudo porque há aproximadamente 17 anos passados, a escassez de tribunais instalados em vários pontos do território nacional e em pleno funcionamento era um facto irrefragável, o que leva a cogitar ter sido um dos fatores que por muito tempo serviu de impedimento para que os particulares pudessem se familiarizar com a cultura de aceder aos órgãos jurisdicionais, se bem que, tal situação paulatinamente vai se alterando, com o surgimento de mais tribunais junto das comunidades que anteriormente não dispunham de um serviço público semelhante.

Mais do que estar devidamente acautelada a questão do acesso aos tribunais, com a finalidade de proteção dos direitos e interesses subjetivos dos particulares, tal como já realçado (cfr. *in* ponto 2.2.4), é importante que os tribunais adotem mecanismo de celeridade e eficiência na resolução dos conflitos que lhes são colocados. Só com a garantia de uma justiça administrativa imparcial, objetiva e eficaz é possível na nossa visão, oferecer um ótimo serviço público e que nele os particulares se revejam, porque de contrário, é quase impossível que os titulares de direitos e posições jurídicas subjetivas que tenham sido gravemente prejudicadas, depositem confiança num sistema que se apresente incapaz, inapto de solucionar os seus interesses, ou na hipótese de decidir a tempo, usar de critérios à margem da legalidade.

A par dos diferentes meios processuais que a justiça administrativa confere aos particulares, buscando a experiência do ordenamento jurídico Português, é fundamental o reconhecimento da intimação para a proteção de direitos, liberdades e garantias, a nível do RPCA. Em Portugal seguindo a linha de pensamento de JOSÉ CARLOS VIERA DE ANDRADE, "criou-se em 2002 este novo meio, reconhecendo-se assim a importância de uma proteção acrescida dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, ampliando mesmo o seu alcance para além da proteção de direitos "pessoais" – incluindo aí, como não pode deixar de ser, os direitos subjetivos análogos aos expressamente qualificados como tal no texto constitucional"[112].

Portanto, a proteção dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares deve e é, a grande prioridade de qualquer sistema de justiça administrativa moderna, pelo que, em Angola a dinâmica em momento algum deve revelar-se contrária à tal lógica, porque, havendo garantia de uma tutela jurisdicional eficaz dos mesmos direitos pelos tribunais, obter-se-á concomitantemente certeza, de uma justiça em pleno funcionamento e, que atenda de uma forma imparcial, inclusiva e objetiva, todas as posições jurídicas subjetivas.

[112] «Tenha-se em atenção, todavia, o alcance restritivo dado a referida analogia – uma posição jurídica subjetiva de conteúdo determinado a nível materialmente constitucional e mencionada de modo imediato e essencial à dignidade da pessoa humana (Cfr. Idem, *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*, 5.ª ed., 2012, p.185 e ss.) Não será por seu turno, tão grande o perigo de uma extensão desproporcionada da utilização do meio temida por CARLA AMADO GOMES, *Intimação para a proteção de direitos, liberdades e garantias*, in Revista do Ministério Público, n.º 104, 2005, p.97 e ss, apud, ANDRADE, José Carlos Viera de, *A Justiça Administrativa*…ob.cit., p. 253».

SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO II

O acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva é uma verdadeira garantia constitucional dos administrados no Estado de direito e democrático, o que facilmente se pode constatar em quase todas as Constituições modernas a consagração do mesmo, que denota uma abertura inequívoca à proteção dos direitos subjetivos, evidenciando igualmente uma grande inclinação pela defesa dos direitos que assistem aos particulares perante atuações lesivas de agentes e funcionários adstritos ao poder público.

O presente capítulo procura discutir diferentes pormenores sobre o princípio da tutela jurisdicional efetiva, centrando-se obviamente na conjuntura jurídica angolana, que ao longo da sua história constitucional, pelo menos em dois momentos distintos, houve a tipificação do mesmo princípio, concretamente na LC ao abrigo do artigo 43.º, e na atualidade com o texto constitucional de 2010, valorizando-se no mesmo preceito outros princípios essenciais para a sua compreensão, trata-se do artigo 29.º CRA.

A concretização da tutela jurisdicional no plano infraconstitucional, deu-se por um lado, com a aprovação do DC-Lei 16- A/ 95 de 31 de Dezembro. O referido diploma debruça-se sobre uma série de assuntos importantes e foi legislado num contexto em que a Administração Pública angolana procurava corrigir alguns desequilíbrios no tocante aos procedimentos da atividade administrativa. É no mesmo âmbito que ficaram salvaguardados um conjunto de princípios gerais da atividade administrativa, onde se destaca o princípio do acesso à justiça, tal como dispõe o artigo 10.º das NPA, garantindo aos particulares o acesso à justiça administrativa para a tutela dos direitos e interesses legítimos e sublinhando-se a relevância da fiscalização contenciosa dos atos da Administração Pública. Por outro lado, o artigo 12.º da LOFTJC, dá igualmente, particular destaque ao mesmo princípio em análise. Com os preceitos legais em causa, não há nenhuma dúvida em considerar que a nível do ordenamento jurídico angolano, o princípio já aludido, conhece concretização, e os tribunais exercem um papel decisivo na aplicação do mesmo, através da nobre função de dirimir os conflitos em nome do povo, buscando e servindo-se dos critérios da imparcialidade, objetividade na resolução dos mesmos dissídios.

São várias as perspetivas em que realmente se pode conceber o princípio da tutela jurisdicional efetiva. Desde logo, no plano de uma tutela declarativa em que aos

particulares assiste a possibilidade de apresentarem pretensões, com a finalidade de obterem em prazo razoável uma decisão com força de caso julgado, bem ainda no plano de uma tutela cautelar, em que através das providências à apresentar nos tribunais, procura-se acautelar o efeito útil da decisão a proferir durante a pendência do processo principal, ou ainda no plano de uma tutela executiva, comportando as diversas formas processuais adequadas a fazer valer a decisão com força de caso julgado e a obter a sua execução.

Portanto, importa sublinhar os seguintes aspetos relevantes:

(i) No panorama jurídico objeto de apreciação no trabalho em apreço, o direito de acesso aos tribunais e tutela jurisdicional efetiva, a par dos grandes desafios que a construção da nação implique, nomeadamente a consolidação do processo democrático, com instituições fortes e capazes de prestarem serviços com um nível de qualidade e rigor acentuados, tem sido observado tal princípio, embora com diferentes limitações que de resto justificam a conjuntura social, jurídica, económica e política. A apreciação ainda assim revela-se positiva, tendo em conta os diferentes períodos da história frisados, em que tal garantia quase que era inexistente do ponto de vista material, o que não nos permite posicionar-se de um lado contrário à lógica defendida, sob pena de sujeitar-se a uma corrente irrealista, no sentido de não valorar os aspetos históricos que tiveram na base das limitações que se vive ainda hoje.

(ii) Da nossa perspetiva a inobservância do prazo razoável, celeridade processual, a ampla defesa, não denegação da justiça por insuficiências de meios económicos, do direito à informação para a defesa dos interesses dos particulares que encontram a sua sede nos termos do artigo 29.º CRA, pode macular a tutela que se pretende obter, pese embora não se pode deixar de considerar um direito realizado, após a decisão final que aprecie com força de caso julgado determinado litígio que envolva a Administração Pública ou ainda, qualquer diferendo que oponha dois particulares sobre uma matéria suscetível de ser analisada na sala do cível e administrativo, dos tribunais judicias.

(iii) Apesar da tramitação processual ser monitorada por homens falíveis, facto que não deve ser ignorado, defende-se a ideia de continuação de uma intensa formação dos operadores da justiça em Angola para que tenham maior domínio das matérias necessárias para à resolução dos conflitos emergentes da relação jurídico – administrativa, entende-se que este é o ponto de partida.

(iv) O princípio da tutela jurisdicional efetiva é uma garantia indispensável nos modernos Estados de direito e democrático, por dar aos particulares a possibilidade de recorrerem aos tribunais, como órgãos empenhados a concederem uma resolução imparcial dos litígios, buscando desse modo alcançar uma verdadeira tutela dos interesses violados. Por intermédio da mesma, procura-se fundamentalmente repor a legalidade quanto à posição jurídica atingida, quer por atuação, quer ainda por omissão causadora de danos ou lesão de direitos subjetivos.

CAPÍTULO III

ORGANIZAÇÃO DOS TRIBUNAIS ANGOLANOS

3. Poder judicial (Breves considerações)

O poder judicial é um dos poderes existentes no Estado, à semelhança de tantos outros máxime, o poder político, legislativo e executivo, ambos com respaldo constitucional e com competências e atribuições próprias. Se o poder político está incumbido de traçar todas as políticas aplicadas para a satisfação das necessidades coletivas públicas, ao poder executivo caberá sem dúvida, a missão de governar, administrar, empregando e executando todas as políticas superiormente afirmadas no plano político, diferentemente do poder legislativo que lhe compete a elaboração de leis suscetíveis de orientarem a atuação quer do Estado, quer dos cidadãos pertencentes à comunidade. Ao poder judiciário é atribuída o nobre exercício de administrar a justiça em nome do povo, servindo-se de critérios e procedimentos transparentes, a fim de facilitar os objetivos a prosseguir, tendo o princípio da legalidade como a alavanca orientadora de toda sua atividade.

O poder judicial possui uma série de situações submetidas à sua apreciação, desde a proteção dos direitos subjetivos, aos interesses coletivos públicos ou ainda privados. É o garante da legalidade[113] no Estado de direito. Tal poder em Angola é exercido pelos tribunais, conforme prevê o artigo 174.º da CRA, onde resulta a legitimidade dos mesmos, solucionarem os diferentes conflitos quer em relação aos interesses públicos, quer no que toca aos interesses privados nos limites das suas competências.

No plano ordinário, existem dois diplomas legais de carácter importante, que espelham os dois momentos distintos na organização e estruturação dos tribunais. Trata-se da Lei n.º 18/88, de 31 de Dezembro (LSUJ), e da Lei n.º 2/15, de 2 de Fevereiro, que estabelece os princípios e as regras gerais da organização e funcionamento dos Tribunais da jurisdição comum. Sobre eles nos debruçaremos com maior profundida nos pontos que seguem.

[113] Como corolário do Estado democrático, a lei afigura-se como um verdadeiro imperativo da vontade das instituições e dos cidadãos, sob pena das mesmas serem consideradas contrárias e pesar alguma sanção. Todos os órgãos do Estado estão submetidos à juridicidade na sua atuação, em igualdade de circunstâncias.

Para o impulso da função jurisdicional exercida pelos tribunais são reconhecidas em todo ordenamento jurídico várias instituições fundamentais para a justiça, sublinhando no presente estudo, quatro dessas instituições relevantes, tal como se descreve abaixo:

(1) Provedor de Justiça;

(2) A ordem dos Advogados;

(3) A defesa pública;

(4) Julgados de Paz.

O provedor de Provedor de Justiça (PJ), segundo o n.º 1 do artigo 192 da CRA, "é uma entidade pública independente que tem por objeto a defesa dos direitos liberdades, garantias dos cidadãos, assegurando através de meios informais a justiça e a legalidade do exercício dos poderes públicos, gozando de uma total independência no exercício das suas funções".

Que ações concretas são exercidas pelo PJ? A lei do Estatuto do Provedor de Justiça (LEPJ), responde a mesma questão nos termos do artigo 2.º, salientando o seguinte: "As ações do PJ exercem- se, nomeadamente, no âmbito da atividade dos serviços da administração pública central e local, das Forças Armadas, dos institutos públicos, das empresas públicas ou de capitais maioritariamente públicos ou concessionárias de serviços públicos ou de exploração de bens do domínio público" «A sua atuação pode ainda incidir nas relações entre particulares que impliquem uma especial relação de domínio, nas questões relativas à proteção de direitos»[114].

Na eventualidade de os cidadãos verem lesados os seus direitos ou interesses legítimos por qualquer entidade pública, a Constituição abre a possibilidade de os mesmos apresentarem " queixas por ações ou omissões dos poderes públicos ao Provedor de Justiça, que as aprecia, sem poder decisório, dirigindo aos órgãos competentes as recomendações necessárias para prevenir e reparar as injustiças (artigo 192.º, n.º 4 da CRA).

A atividade do PJ é independente dos meios graciosos e contenciosos reconhecidos quer na Constituição, quer nos demais diplomas legais existentes, sendo que os cidadãos de um modo geral e restantes pessoas coletivas públicas têm o dever de cooperar com o PJ na prossecução dos seus fins. Ademais, as atividades desenvolvidas

[114] Cfr. COSTA, Manuel (Coord), *Revista de Informação Geral da Provedoria de Justiça de Angola*, Nº 0_ Junho, Julho e Agosto de 2013, p.3.

por esta entidade pública devem constar de um relatório elaborado, onde devem ser referenciadas as principais queixas recebidas e as recomendações formuladas, que é apresentado à Assembleia Nacional e remetido aos demais órgãos de soberania (artigo 192.º, n.º 5, 6 e 7 ambos da CRA)[115].

A segunda instituição essencial à administração da justiça apontada é a advocacia, que nos termos do n.º 1 do artigo 193.º da CRA, o legislador lhe atribuiu verdadeiro reconhecimento ao papel que desempenha. A advocacia é exercida por advogado que é conhecido como " servidor da justiça e do direito, competindo-lhe praticar em todo território nacional atos profissionais de consultoria e representação jurídicas, bem como exercer o patrocínio judiciário nos termos da lei, como se pode extrair no preceituado do n.º 2 da disposição legal *supra*".

Para a segurança em relação aos documentos indispensáveis a atividade levada a cabo pelo advogado no plano constitucional é garantida a inviolabilidade dos mesmos, nos limites previstos na lei, abrindo-se uma exceção e sendo desse modo admissíveis buscas, apreensões, arrolamentos e diligências semelhantes, ordenados por decisão judicial e efetuadas na presença do magistrado competente, do Advogado e de representante da Ordem dos Advogados, quando esteja em causa a prática de facto ilícito punível com prisão superior a dois anos e cujos indícios imputem ao Advogado a sua prática (artigo 194.º, n.º 2 da CRA)[116].

Outra instituição cuja relevância é indispensável à administração da justiça é a Defesa Pública prevista nos termos do artigo 196.º da CRA, onde é atribuída ao Estado a nobre missão de assegurar às pessoas com insuficiências de meios financeiros, mecanismos de defesa pública com vista à assistência jurídica e ao patrocínio forense oficioso a todos os níveis (n.º 1) «Trata-se de um sistema de natureza pública através do qual um corpo de defensores públicos realiza um conjunto de tarefas em duas importantes amplitudes, que depois serão concretizadas pela legislação ordinária: –

[115] As matérias relacionadas à iniciativa e direito de queixa, natureza da atividade, atribuições do PJ e outros assuntos podem ser encontradas na LEPJ.

[116] No plano ordinário existem dois diplomas fundamentais que servem de linha orientadora de toda atividade da OAA. Trata-se por um lado do Estatuto da OAA, aprovado na sequência do Decreto n.º 28/96, de 13 de Setembro e alterado através do Decreto n.º 56/05, de 15 de Agosto . Por outro lado, a Lei da Advocacia, aprovada por intermédio da Lei n.º 1/95 de 6 de Janeiro**.** É no âmbito dos dois diplomas mencionados**,** onde os Advogados inscritos encontram todo um conjunto de direitos e obrigações relativas ao exercicio da profissão, sem embargo de observância dos parâmetros constitucionais.

amplitude no tipo de apoio: informação jurídica e patrocínio forense; – amplitude na jurisdição em causa: todas as ações, como as cíveis e as criminais»[117].

A prática diária em quase todos os tribunais confirma que a defesa pública em Angola sempre existiu enquanto mecanismo de salvaguarda dos interesses dos cidadãos, que do ponto de vista financeiro apresentem algumas carências no sentido de suportar os custos que a tramitação processual implique. O legislador constituinte ao consagrá-la de forma expressa, adotou soluções semelhantes ao do Brasil e de vários países do mundo que tenham perfilhado a mesma visão. Além disso, face a extensão do território nacional de Angola era tempo oportuno de criar um mecanismo do género, com vista a coadjuvar a OAA nessa tarefa de defender os interesses de qualquer cidadão em juízo, dando maior credibilidade ao sistema de justiça no que concerne à problemática do acesso ao direito e à justiça.

Por último, os Julgados de Paz, cuja importância não pode ser questionada na resolução dos conflitos sociais menores. Em bom rigor, a leitura feita ao n.º 1 do artigo 196.º da CRA, não permite concluir que estamos perante uma realidade subsumível no âmbito da categoria de tribunais reconhecidos pelo legislador, salvo entendimento contrário resultante do seu diploma legal específico que há de regular a organização e funcionamento. Em Portugal os Julgados de paz são "tribunais dotados de características próprias de funcionamento e organização. A base legal que deu suporte à sua criação nos tempos modernos foi a Lei n.º 78/2001, de 13 de Julho - Lei de Organização, Competência e Funcionamento dos Julgados de Paz, comumente denominada Lei dos Julgados de Paz, a qual foi pela primeira vez alterada pela Lei n.º 54/2013, de 31 de Julho"[118].

3.1. Princípios fundamentais da atividade Judicial

Feito o devido enquadramento sobre o poder judicial em Angola, exercido pelos tribunais de jurisdição comum que para além de lhes terem sido confiadas a tarefa de julgar em diferentes matérias numa única jurisdição encabeçada pelo Supremo Tribunal com sede na província de Luanda - capital de Angola, exercem também um controle

[117] GOUVEIA, Jorge Bacelar, *O Poder Judicial na Constituição de Angola de 2010*, *in* História: Debates e Tendências – v. 15, n. 1, jan./jun. 2015, p. 56-67 p.66.

[118] Disponível em : http://www.dgpj.mj.pt/sections/gral/julgados-de-paz. Consultado em 1 de Janeiro de 2017.

jurisdicional sobre os atos da Administração Pública, garantindo desse modo, a salvaguarda dos direitos e interesses dos particulares.

Os princípios que norteiam a atividade dos tribunais encontram-se expressamente consagrados no texto constitucional e jogam um papel de grande utilidade e relevância na transparência que a sociedade em geral procura ao recorrer dos tribunais. De igual modo, é possível encontrar outros tantos a nível de outros diplomas legais ordinários[119].

Os tribunais no exercício da função jurisdicional devem procurar observar os princípios do contraditório, acusatório, independência, imparcialidade, com a finalidade de se mitigar toda e qualquer atuação suscetível de violar a legalidade democrática. Nesta senda, cumpre mencionar e abordar alguns que no nosso entendimento são indispensáveis em toda atividade desenvolvida pelos tribunais, na apreciação do mérito de determinadas questões a elas submetidas, sobretudo os litígios emergentes da relação jurídico- administrativa.

O princípio do contraditório conforme regulado no disposto no n.º 2 do artigo 174.º, 2.ª parte da CRA, da nossa perspetiva tem uma natureza dúplice: Por um lado, de um princípio relativo ao processo contencioso administrativo, e por outro lado, de uma verdadeira garantia no Estado de direito. Mas o que se deve entender por contraditório?

«O Contraditório é um princípio processual, o qual está intimamente ligado a busca por uma justiça efetiva, já que ele se baseia em garantir a audiência bilateral das partes litigantes, por outras palavras, esse princípio busca garantir tanto ao réu como ao autor da lide a possibilidade de poderem de forma equânime, expor suas razões, apresentar suas provas e, assim, influir sobre o convencimento do Juiz, parte processual que atua (ou pelo menos deveria) de forma imparcial entre os litigantes. Assim, havendo uma soma das parcialidades das partes processuais, o juiz devido ao privilégio de ter ouvido as duas versões da história em seus mais amplos detalhes conseguirá por um processo dialético alcançar uma síntese, uma decisão»[120].

De acordo CREMILDO PACA[121], no contencioso administrativo encontramos outras manifestações deste princípio, designadamente, a necessidade de haver notificação e citação para resposta e contestação, tal como consta no artigo 47.º do

[119] Podemos encontrar alguns princípios a partir dos artigos 10.º a 15.º da LOFTJC.

[120] Disponível em: http://jusbible.blogspot.pt/2012/12/o-principio-do-contraditorio.html. Consultado em 29 de Agosto de 2015.

[121] PACA, Cremildo, *Direito do Contencioso Administrativo*…ob. cit., p.81.

RPCA, ou ainda quando se manifesta nas alegações complementares (artigo 53.º do RPCA).

O princípio do contraditório está intimamente ligado ao direito de defesa que assiste às partes no processo administrativo de apresentarem nas alegações, argumentos e fundamentos diferentes daqueles que foram invocados pela outra parte na perspetiva de rebatê-los.

Outro princípio de uma assinável importância na atividade levada à cabo pelos tribunais, é o princípio da independência, com o significado de que os tribunais no exercício da função jurisdicional não dependem de outro órgão na estrutura do Estado para julgar, ou seja, usam apenas a imparcialidade e sujeitam-se completamente à Constituição e demais leis vigentes na República de Angola. (artigo 175.º da CRA).

Com o princípio da imparcialidade, os tribunais procuram manifestar uma atitude de isenção e equidistância não prejudicando um lado e beneficiando outro lado, mas de acordo a lei, formar uma convicção mais acertada em função dos elementos de provas, dos fundamentos de facto e de direito apresentados por ambas as partes.

E porque o juiz é a entidade que dirige o processo na fase de julgamento, competindo-lhe acompanhar maior parte dos atos praticados por outros intervenientes, vale sublinhar, no exercício das tarefas que lhe foram conferidas na condição de magistrado que é, o legislador constituinte traçou igualmente um conjunto de princípios que o vinculam e contribuem para um excelente desempenho da função que desenvolve. Assim, o artigo 179.º da CRA, enumera alguns princípios aplicáveis aos magistrados judiciais, onde se assinalam que os juízes são independentes, inamovíveis, não respondem pelas decisões que proferem no exercício das suas funções, acrescido do facto de só poderem ser presos depois de culpa formada, quando a infração seja punível com pena de prisão superior a dois anos, com exceção dos casos de flagrante delito por crime doloso punível com a mesma pena.

Para além dos princípios já elencados, há que considerar outros princípios fundamentais no âmbito do poder judicial que podem ser sintetizados nos seguintes termos: Princípio da colaboração com a atividade dos tribunais, de onde resulta que "todas as entidades públicas e privadas têm o dever de cooperar com os tribunais na execução das suas funções, devendo praticar, nos limites da sua competência, os atos que lhes forem solicitados pelos tribunais" (artigo 174.º, n.º 3, da CRA); Princípio da vinculatividade das decisões judiciais, onde se assinala que, "as decisões dos tribunais

são de cumprimento obrigatório para todos os cidadãos e demais pessoas jurídicas e prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades (artigo 177.º, n.º 2, da CRA) ".

Feita referência aos princípios que orientam a atividade judicial angolana, partindo do pressuposto de que quem decide é sempre o juiz da causa em conformidade com os parâmetros legais, uma questão se impõe levantar. À luz da Constituição angolana quais são os princípios aplicáveis aos Magistrados judiciais?

A par do que diz o Estatuto dos Magistrado Judiciais e do Ministério Público, a Constituição faz questão de apresentar um conjunto de princípios, tal como resumimos abaixo:

(i) Princípio da independência dos Juízes, onde resulta que os Magistrados são independentes no exercício das suas funções e apenas devem obediência à Constituição e a lei. (artigo 179, n.º1, da CRA);

(ii) Princípio da inamovibilidade, onde é assegurada a não transferência, promoção, suspensão, reforma, ou ainda demissão senão nos termos da Constituição e da lei. (artigo 179.º, n.º2, da CRA);

(iii) Princípio da irresponsabilidade, onde o legislador constituinte procurou realçar que os juízes não são responsáveis pelas decisões proferidas no exercício de suas funções, embora tenha também apresentado uma outra exceção resultante das restrições impostas pela lei. (artigo 179.º, n.º3 da CRA).

De acordo JORGE BACELAR GOUVEIA[122], «Os juízes estão sujeitos a diversas situações funcionais, ativas e passivas: – ativas, no conjunto de direitos de que dispõem, desde o vencimento às garantias de inviolabilidade; – passivas, no conjunto de deveres a que se submetem, bem expresso nos seus impedimentos de acumulação de outras funções ou de exercício de atividade política, assinalando-se, a este propósito, a importante regra segundo a qual "Os juízes em exercício de funções não podem exercer qualquer outra função pública ou privada, exceto as de docência e de investigação científica de natureza jurídica" (artigo 179, n.º 5, da CRA)».

[122] GOUVEIA, Jorge Bacelar, *O Poder Judicial na Constituição de Angola de 2010*…ob.cit.,p. 56-67 p.62.

3.2. Novidades introduzidas pela Lei n.º 2/2015, de 2 de Fevereiro – relativa à organização e funcionamento dos tribunais de jurisdição comum

A reforma da justiça e do direito, em curso em todo território nacional tem proporcionado diferentes alterações no quadro legislativo, especialmente a nível da justiça administrativa, destacando-se a aprovação de vários diplomas normativos que vão imprimindo uma nova dinâmica e introduzindo paradigmas modernos, em conformidade com a CRA[123]. Por conseguinte, a organização judiciária, não foi colocada à parte diante desses avanços, após ter vigorado a LSUJ, surge na sequência do Lei n.º 2/15, de 2, de fevereiro já citada, com novas regras de organização e funcionamento dos tribunais de jurisdição comum, revogando o diploma anteriormente referido. Tais alterações introduzidas podem ser resumidas em oito pontos essenciais, tal como se descreve abaixo:

(1) Consagração de um novo mapa judiciário, tendo entrado em vigor a 1 de Março de 2015, pese embora, "a instalação dos Tribunais da Relação e dos Tribunais de Comarca em todas as Províncias é precedida de um período experimental e obedece a um gradualismo que é estabelecido em função das condições humanas, materiais e técnicas existentes. (artigo 91.º da LOFTJC).Nesse circunspeto o território nacional foi dividido em regiões judiciais e provinciais judiciais[124].

(2) Outra nota de realce, está relacionada ao Tribunal Supremo que segundo o artigo 88.º da mesma lei, manterá a sua competência para conhecer dos recursos interpostos das decisões dos Tribunais Provinciais e Municipais sedeados nas

[123] Nova Constituição porque a Lei nº. 23/92 de 16 de Setembro, lei de revisão constitucional previa no artigo 4.º, que a LC devia vigorar até a entrada em vigor da nova Constituição, tendo se concretizado apenas no dia 5 de Fevereiro de 2010, colocando-se término ao período de transição. Por agora basta tal justificação legal, mas adiante far-se-á novamente referência à outros argumentos em torno da mesma questão.

[124]«O País está estruturado em cinco Regiões Judiciais que agrupam as Províncias Judiciais conforme o Mapa I anexo à presente Lei e que dela é parte integrante, designadamente: Região I, com sede em Luanda, que compreende as Províncias Judiciais do Bengo, Cuanza-Norte e Luanda; Região II, com sede no Uíge, que compreende as Províncias Judiciais de Cabinda, Malanje, Uíge e Zaire; Região III, com sede em Benguela, que compreende as Províncias Judiciais de Benguela, Bié, Cuanza-Sul e Huambo; Região IV, com sede no Lubango, que compreende as Províncias Judiciais do Cuando-Cubango, Cunene, Huíla e Namibe; Região V, com sede em Saurimo, que compreende as Províncias Judiciais da Lunda-Norte, Lunda-Sul e Moxico». Cfr. artigo 21 da LOFTJC.

províncias não abrangidas pelos Tribunais da Relação experimentais. O mesmo também se estende aos tribunais provinciais e Municipais que passaram a existir através da LSUJ, manterão as suas jurisdições até à instalação dos novos Tribunais de Comarca nas respetivas Províncias, passando a funcionar como tribunais singulares ou coletivos.

(3) No que tange ao funcionamento dos tribunais Municipais e Provinciais, existentes no quadro da lei n.º 18/88, de 31 de Dezembro, aos mesmos aplicar-se-ão as regras dos tribunais de comarca tipificadas no artigo 45.º LOFTJC, onde resulta: " Os tribunais de comarca podem funcionar como tribunal singular ou coletivo. Nas causas cíveis de valor superior ao dobro da alçada do tribunal da Relação, ou em matéria criminal, sempre que o crime seja punível, em abstrato, com pena de prisão superior a cinco ano."

(4) Relativamente aos juízes assessores, que existiam ao abrigo da LSUJ, com a aprovação desta nova lei, essa figura deixa de existir para dar lugar a uma outra. Trata-se do juiz de Direito. Salienta-se ainda que os tribunais coletivos regra geral quanto à sua constituição, integram um Juiz titular do processo com a missão de dirigi-lo, coadjuvado por dois juízes de Direito.

(5) Os tribunais da Relação consagrados na al. a) do n.º 2 do artigo 175.º da CRA, também foram objeto de atenção especial, como se pode notar claramente no artigo 38.º da LOFTJC, não obstante, a sua organização e funcionamento serem definidos na respetiva lei orgânica.

(6) No capítulo da justiça administrativa, embora ainda não se tenha criado uma jurisdição administrativa autónoma dos tribunais judiciais, partindo das atuais salas do cível e administrativo, não houve grandes alterações, porquanto o novo diploma em apreciação se limitou a transcrever a mesma dinâmica introduzida pela LSUJ e que até aos dias de hoje tem perdurado em toda justiça. Densificando o argumento, considera-se o facto de não ter sido reconhecida uma nova qualificação por exemplo de " sala do administrativo, fiscal e aduaneiro", tal como a redação presente no anteprojeto de lei submetido a apreciação da Assembleia Nacional[125] . O que se fez na prática, foi agrupar as matérias atinentes às relações cíveis e administrativas na lógica de uma única sala.

[125] Cfr. artigo 59.º do Anteprojeto de Lei da Organização e funcionamento dos tribunais de Jurisdição Comum (LOFTJC).

Olhando para o quadro anterior, o novo regime em nosso entender devia separar as matérias de natureza cível em relação às do fórum administrativo, dando melhorias significativas na clarificação das competências no âmbito da resolução de litígios de relação jurídico- administrativa. O atual posicionamento do legislador ordinário não foi dos melhores, porque existe uma panóplia de situações, sobretudo no que os conflitos envolvendo os particulares e a Administração Pública dizem respeito, requerendo uma atuação de Magistrados especializados para uma decisão melhor acautelada e revestida de rigor e qualidade. Apela-se nesse sentido, para a necessidade de uma maior especialização dos Magistrados. Com às opções consentidas pelo legislador, quer os problemas de natureza cível, quer os de natureza administrativa, continuaram acoplados numa única sala, que em rigor levantam dúvidas de saber, se de facto tal organização oferece eficiência na solução dos litígios administrativos? O certo é que tal solução não parece adequada para a realização de uma justiça administrativa célere, eficaz e económica. Por que razão? Na presente investigação, defendemos ser útil a criação de uma jurisdição administrativa completamente independente, o que poderá proporcionar maior capacidade de resposta aos inúmeros litígios que diariamente são encaminhados aos tribunais em matéria de direito administrativo. Tratando-se de apenas uma sala especializada com competência de dirimir situações cíveis e administrativas, pode levantar problemas de organização e celeridade na boa tramitação dos processos, daí não pugnarmos a manutenção desse modelo de jurisdição comum;

(7) O diploma legal em causa inserido no âmbito da reforma da justiça e do direito em curso, veio reafirmar uma maior autonomia administrativa e financeira dos Tribunais, conforme consta do n.º 1 do artigo 15.º " Os Tribunais gozam de autonomia administrativa e financeira, nos termos da Constituição, da presente Lei e demais legislação aplicável". Olhando para a visão do legislador em relação ao preceito anteriormente referenciado, diríamos que tal perceção não suscita qualquer ambiguidade, suscetível de originar interpretações opostas, pelo que, nos posicionamos na mesma linha de pensamento.

(8) De acordo o n.º 1 do artigo 91.º da LOFTJC, "A instalação dos Tribunais da Relação e dos Tribunais de Comarca em todas as Províncias é precedida de um período experimental e obedece a um gradualismo que é estabelecido em função

das condições humanas, materiais e técnicas existentes" Durante a fase experimental em conformidade com o n.º 2 da disposição legal supracitada, serão criados os tribunais de comarca das Províncias de Luanda, Bengo, Cuanza-Norte, Benguela e Huíla[126].

3.3. Categoria de tribunais

Qualquer discussão sobre a justiça administrativa leva a uma profunda reflexão em torno da organização e funcionamento dos tribunais, no intuito de se ter certeza da operacionalidade de todo sistema. É nesta ordem de ideias que urge explicar de forma sucinta, as categorias de tribunais existentes.

Antes, importa recordar os ensinamentos de MARCELLO CAETANO[127], quando defendia a relevância da função jurisdicional na aplicação das leis. «O mesmo entendia que pela via jurisdicional quando está em causa um conflito de interesses, quer se trate de dois interesses privados, quer de um interesse privado e um público, a execução da lei exige prévia definição de qual dos interesses desfruta da proteção jurídica para assim deslindar o conflito».

Do raciocínio *supra*, entendemos a importância que os tribunais desempenham na realização da justiça. Através de um certo esforço intelectual, os operadores da justiça e do direito se encarregam de subsumir os factos que lhes são dados para apreciação às normas jurídicas, para a solução do caso concreto. Estamos diante de um órgão de soberania, que por força das suas competências e atribuições, está constitucionalmente habilitado a promover a justiça, criando assim um ambiente de harmonia e estabilidade nas relações entre os particulares, bem como em relação aquelas que hajam sido firmadas com os órgãos administrativos.

As categorias de tribunais foram primeiramente consagradas nos termos do artigo 125.º da LC, em que para além do Tribunal Constitucional, destacavam-se outras que a seguir cumpre mencionar:

(1) Tribunais Municipais;

[126] Para mais detalhes, veja-se, a proposta de anteprojeto da lei de organização e funcionamento dos tribunais da jurisdição comum, quanto às linhas orientadoras da implementação da fase experimental, fase de avaliação e a fase de alargamento em todo território nacional. Disponível em: http://crjd-angola.com/index.php?pagina=publicacoes. Consultado em 12 de Fevereiro de 2017.

[127] CAETANO, MARCELLO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol I, 10.ª ed., 2.ª Reimp; Rev., e atualizada por Diogo Freitas do Amaral, Coimbra, Livraria Almedina, 1982, p.12.

(2) Tribunais Províncias;

(3) Tribunal Supremo;

A LSUJ, acaba por estabelecer a divisão e a hierarquia judicial dos mesmos, em conformidade com a divisão política do Estado. Os Tribunais Municipais, também chamados na altura de " Tribunais Populares Municipais" exerciam jurisdição no território do município que situava-se na respetiva sede. Os Tribunais Provinciais, exerciam jurisdição no território da respetiva província, com sede na sua capital. Finalmente, o Tribunal Supremo, doravante (TS) exercendo jurisdição em todo território nacional e com sede na capital do país (Luanda).

Com a aprovação da Constituição de 2010, a mesma estabeleceu outras categorias de tribunais. Entretanto, os tribunais superiores de acordo o disposto no n.º 1 do artigo 176.º da CRA são:

(i) Tribunal Constitucional[128];

(ii) Tribunal Supremo[129];

(iii)Tribunal de Contas[130];

(iv)Supremo Tribunal Militar.

O Tribunal Constitucional, representa a jurisdição constitucional, tendo a tarefa de se pronunciar sobre matérias de índole jurídico- constitucional (artigo 180.º, n.º 1 CRA). No âmbito desse importante tribunal, importa tecer uma breve referência sobre a sua composição e o modo como os juízes que nele funcionam são designados. Relativamente à composição, o Tribunal Constitucional, abreviadamente (TC), é composto[131], por 9 Conselheiros. Quanto a designação dos mesmos, salienta-se o seguinte:

- Quatro juízes indicados pelo Presidente da República incluindo o Presidente do Tribunal;

[128] Sobre o TC no plano da legislação ordinária, importa fazer alusão a dois importantes diplomas: Em primeiro lugar, a Lei nº 2/08, de 17 de junho, alterada pela Lei nº 24/10, de 3 de dezembro - Lei Orgânica do Tribunal Constitucional (LOTC); Em segundo lugar, a Lei Orgânica do Processo Constitucional (Lei nº 3/08, de 17 de junho, alterada pela Lei nº 25/10, de 3 de dezembro) (LOPC).

[129] A composição, organização, competência e funcionamento do TS de Angola encontra-se melhor detalhada a nível da Lei n.º 13/11, de 18 de Março. D. R, I Série n.º 52.

[130] Sobre o Tribunal de Contas, existe a Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), aprovada pela Lei 13/10, de 9 de julho. Este tem sido um diploma orientador de toda atividade desenvolvida pelo Tribunal de Contas, obviamente baseado na CRA.

[131] Cfr. artigo 180.º, n.º 3 da CRA. No mesmo sentido, o artigo 11 da LOTC.

- Quatro juízes eleitos pela Assembleia Nacional por maioria de 2/3 dos Deputados em efetividade de funções, incluindo o Vice- Presidente do Tribunal;
- Dois juízes eleitos pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial;
- Um juiz selecionado por concurso público curricular nos termos da lei.

De acordo o preceituado no n.º 1 e 2 do artigo 44.º da LOTC, O TC de Angola contempla dois principais órgãos, nomeadamente, os órgãos colegiais (plenários e as camaras), e os órgãos singulares (O Presidente e o Vice- Presidente)[132].

O TS, é a instância judicial superior da jurisdição comum (artigo 181.º, n.º 1 CRA). No que toca aos poderes de cognição, o TS nos processos em que nos termos da lei funciona como primeira instância, conhece de matéria de facto e de direito. Já quando funciona como instância de recurso, conhece matéria de direito, de acordo com o disposto no artigo 5.º da LOTS.

De acordo o n.º 2 do artigo 21 do diploma aludido, o TS é constituído por três órgãos, onde se destacam os seguintes: Presidente; Plenário e por último as Câmaras (câmara criminal; câmara do cível, administrativo, fiscal e aduaneiro; câmara do trabalho; câmara da Família, sucessões e Menores)[133]. O plenário do TS pode se desdobrar em camaras e secções, mas para que tal acontece, é necessário que haja uma proposta do Presidente, de acordo o n.º 4 da disposição legal acima citada.

Quanto ao funcionamento do TS, vale recordar que o plenário é constituído por todos os juízes que compõem as câmaras e só pode funcionar com a presença da maioria absoluta dos juízes em efetividade de funções, o mesmo se aplica às câmaras e as secções (artigo 22.º, n.º2 e 3 da LOTS).

Para a compreensão das matérias que o TS conhece através dos seus órgãos, urge perceber, quais são as competências das câmaras e do plenário, previstas nos termos do artigo 33.º da LOTS? Partindo pelas competências das camaras, o legislador angolano, elencou as seguintes competências:

---

[132] Para melhor aprofundamento, as questões relacionadas ao processo de deliberação, tempo de duração do mandado, bem como as competências do TC, veja-se, o Estatuto do TC da República de Angola.

[133] Com a revogação da LSUJ em que toda organização e funcionamento do TS se baseava, mesmo com a substituição do mesmo diploma pela nova LOFTJC, nada altera na medida em que, sem prejuízo deste último instrumento legal nos termos do n.º 2 do artigo 36.º, remete diretamente para a LOTS, as questões relativas à composição, competência, organização e funcionamento das camaras.

- Julgar de facto e de direito, os recursos interpostos das decisões proferidas em primeira instância;
- Julgar processos por crimes cometidos por Magistrados Judiciais, Magistrados do Ministério Público, membros dos Conselhos Superiores das Magistraturas Judiciais e do Ministério Público, generais das forças armadas angolanas entidades equiparadas, às mencionadas na presente al. e) do n.º 2 do presente artigo;
- Conhecer dos conflitos de competência entre os Tribunais Provinciais;
- Conhecer de pedidos de «habeas corpus» em virtude de detenção e prisão ilegal das entidades cujo julgamento é da competência da câmara criminal;
- Conhecer dos conflitos de jurisdição cuja apreciação não pertença a outra câmara;
- Presidir a instrução contraditória e proferir despacho de pronúncia ou de não pronúncia, nos processos referidos na al. b);
- Rever as sentenças que em matéria cível e de família tenham sido proferidas por Tribunais estrangeiros ou árbitros em países estrangeiros, nos termos da lei do processo;
- Julgar confissões, desistências e transações, bem como quaisquer incidentes no processo que deva conhecer;
- Julgar por intermédio do Relator, os termos do recurso a este cometidos pela Lei de Processo;
- Decidir sobre o pedido de atribuição a outro tribunal da mesma espécie e hierarquia nos casos de obstrução no exercício de jurisdição pelo Tribunal competente;

Quanto às competências do plenário, o legislador ordinário decidiu consagrá-las no artigo 34.º da LOTS, tal como se descreve abaixo:

- Julgar os recursos interpostos de decisões proferidas pelas Câmaras quando estas julguem em primeira instância;
- Uniformizar a jurisprudência nos termos da Lei de Processo;
- Conhecer os conflitos entre as Câmaras;
- Julgar os recursos de revisão e de cassação interpostos, nos termos da Lei de Processo das decisões proferidas pelas Câmaras e ordenar a suspensão da sua execução;

- Conhecer o pedido de extradição de cidadãos estrangeiros;
- Exercer as demais competências conferidas por lei[134];

Outro tribunal superior ao abrigo da CRA é o Tribunal de Contas, representando a jurisdição financeira, considerado o órgão supremo de fiscalização da legalidade das finanças públicas e de julgamento das contas que a lei sujeitar à sua jurisdição. (artigo 182.º, n.º 1 CRA).

O Supremo Tribunal Militar, é o órgão superior da hierarquia dos tribunais Militares (artigo 183.º, n.º1 CRA).

Além das jurisdições acima apresentadas o legislador constituinte deixou em aberto, a possibilidade de serem criadas outras jurisdições, onde se destacam:

(i) Uma jurisdição Administrativa, fiscal e Aduaneira, encabeçada pelo respetivo Tribunal Superior;

(ii) E outra encabeçada pelos Tribunais Marítimos (artigo 176.º, n.º 3 e 4 da CRA).

«A organização dos tribunais é complexa em face dos múltiplos critérios possíveis para discernir as competências jurisdicionais exercidas, sendo ao mesmo tempo certo que a sua pluralidade é inevitável perante a evidência de não se poder concentrar numa única instância todo o poder jurisdicional. É assim que se pode observar que essa pluralidade de instâncias jurisdicionais se arruma de acordo com dois importantes critérios: o da hierarquia e o da matéria[135]».

«O texto constitucional alude simultaneamente a esses dois critérios para construir o edifício da jurisdição angolana, não obstante existirem outros critérios relevantes para se aquilatar das competências dos tribunais[136]».

O sistema de organização e funcionamento dos tribunais compreende uma jurisdição comum encabeçada pelo TS e integrada igualmente por Tribunais da Relação e outros tribunais, e uma jurisdição militar encabeçada pelo Supremo Tribunal Militar (artigo 176.º,n.º2). Na mesma senda, o legislador constituinte já abriu o debate de num futuro próximo vir a ser criada uma jurisdição Administrativa, Fiscal e Aduaneira autónoma. Quanto ao tribunal da Relação até o momento, apesar de ter sido dado um passo que se reveste de grande importância com o surgimento no plano infraconstitucional da Lei n.º 1/2016, de 10 de Fevereiro, estabelecendo a organização,

[134] Os demais detalhes relativos ao TS podem ser consultados no âmbito da LOTS.
[135] GOUVEIA, Jorge Bacelar, *O Poder Judicial na Constituição de Angola de 2010*…ob.cit.,p.58.
[136] Cfr.MENDES, João de Castro, *Direito Processual Civil* I, Lisboa, AAFDL, 1986.

composição e funcionamento dos Tribunais da Relação de Angola, tendo o mesmo diploma legal entrado em vigor, a 11 de Março de 2016, no entanto, faltará apenas a concretização sob o ponto de vista material. Não existem estruturas, onde se encontram albergados os referidos tribunais, embora seja importante referenciar os avanços concebidos, por um lado, pela Constituição ao ter reconhecido essa categoria de tribunais, o que faz cogitar o papel que os mesmos podem desempenhar em todo sistema jurisdicional, contribuindo obviamente para uma maior celeridade na realização da justiça. Por outro lado, a concretização do disposto no n.º 2, al.a) *in fine*, do artigo 176.º da CRA, não se prolongou por muito tempo, o que veio acontecer rapidamente com a aprovação da lei ordinária, reguladora do âmbito e organização dos Tribunais da Relação.

Com o emergir de novos tempos, marcados por mudanças no sistema de justiça angolano, com vista a torná-lo mais eficiente perante às diferentes preocupações que se lhe colocam, um novo mapa judiciário foi introduzido pela Lei 2/15, de 2 de Fevereiro já mencionada e em consequência, os Tribunais da Relação surgem como tribunais de segunda instância, e os de comarca, em regra são considerados como tribunais de primeira instância, podendo ser desdobrados em salas de competência especializada ou de pequenas causas, sempre que o volume, a natureza e a complexidade dos processos o justifique[137].

3.4. Alguns questionamentos

Nas primeiras considerações feitas no presente estudo, foram levantadas algumas questões fundamentais, respeitantes aos objetivos específicos que se procuram alcançar com a realização da investigação. No desenvolvimento dos vários subtemas aludidos, procurou-se na medida do possível, dar resposta as mesmas perguntas, que

[137] Um pormenor não menos importante tem que ver com a competência dos tribunais de jurisdição comum que ao abrigo da lei é definida em função da hierarquia, do território, da matéria e do valor da causa. «Em razão da matéria cabem aos tribunais de jurisdição todos os litígios que por lei não devem ser atribuídos a outras jurisdições. Os tribunais encontram-se hierarquizados para efeitos de recurso, assim, os tribunais da Relação conhecerão de todos os recursos interpostos das decisões dos tribunais de comarca, enquanto o TS conhece dos recursos interpostos das decisões proferidas pelos tribunais da relação. Em razão do território aos tribunais de comarca poderá ser atribuída competência sobre um ou mais Municípios de outra província, diferentemente daquela onde se situa o Tribunal, sempre que razões de acessibilidade ou de racionalização dos meios judiciais o justifiquem. O tribunal da Relação exercerá as suas competências na respetiva região judicial. O mesmo já não acontece em relação ao TS que exerce as suas competências em todo o território nacional» Cfr. artigos 26.º a 32.º da LOFTJC.

constituem o cerne de todo o percurso reflexivo, junto com o objetivo central. È com o propósito de elucidar os referidos objetivos que apraz levantar outros questionamentos que concorrem para a mesma finalidade investigativa traçada.

Nas páginas que se seguem far-se-ão considerações sucintas sobre cada uma das perguntas que julgamos pertinente desenvolver.

3.4.1. O que deve mudar em termos de organização e funcionamento dos tribunais, especialmente na resolução dos litígios de natureza administrativa?

«A decisão de alterar sistemas normativos e organizacionais, designadamente sistemas complexos como são os que ordenam o desempenho de funções primordiais do Estado, entre elas a realização da justiça (mesmo no quadro de um Estado- mínimo, para quem o defenda), deve sempre tomar na devida conta que as reformas com efeitos sistemáticos demoram o seu tempo para se consolidar»[138].É na mesma linha de pensamento que nos posicionamos, partindo de uma mudança progressiva, suscetível de acompanhar toda dinâmica que norteia o evoluir das sociedades.

Ao debruçarmo-nos sobre o problema da organização e funcionamento dos tribunais em Angola, impõe-se conhecer outros contextos que serviram de modelos inspiradores para maior parte do mundo, sobretudo nos países afetos à União Europeia (UE).

A justiça administrativa em França, após a revolução de 1789, começou por constituir um problema organizatório[139]. Na perceção de SANDEVOIR[140], tratava-se de saber a quem confiar a solução dos litígios em que estava envolvida a Administração? Sobre tal questionamento os deputados da Assembleia Constituinte mostraram-se divididos. Surgiram deste modo, duas visões antagónicas: A primeira considerava que julgar a administração era sem dúvida administrar, e por seu turno, a segunda, defendia a ideia de que julgar a administração pública, é mesmo julgar.

---

[138] ALMEIDA, José Mário Ferreira de, *As reformas do processo civil e do contencioso administrativo*: *autonomia e convergência*, in XVI Seminário de Justiça Administrativa: A reforma da Justiça, CJA, 4 e 5 de Julho de 2014.p.61.

[139] OLIVEIRA, António Cândido, *Organização Judiciária Administrativa (e Tributária*), Coimbra Editora,2003, p.19.

[140] SANDEVOIR, P, *Études sur le recours de pleine jurisdiction*, Paris, 1964, p.45 e ss.

A lei revolucionária de 16-24 de Agosto de 1790, sobre a organização judiciária, veio a estabelecer claramente o princípio da separação das autoridades administrativas e judiciárias[141], proclamando no seu artigo 13.º que " as funções judiciárias são distintas e permanecerão sempre separadas das funções administrativas " e proibindo os juízes de perturbar, por qualquer forma, a atividade da administração e de citar perante eles os administradores por motivo das suas funções"[142]. A interpretação do preceito normativo citado, viu nele não só a proibição do juiz se imiscuir na Administração, como na proibição desse juiz conhecer os litígios administrativos, sendo que os dois aspetos estariam incluídos na estrutura do texto. A primeira acolhia o princípio da separação de funções e a segunda a proibição de julgar as autoridades[143].

Outra experiência que pode ser chamada à apreciação, tem que ver com o modelo de justiça administrativa Belga alternativo ao de França, tendo sido instituído nos anos trinta do século XIX e que perdurou até os anos de 1946.

Muitos foram os fundamentos que levaram a adoção do modelo judicialista. O período da dominação Francesa de 1974 a 1815, houve fortes intromissões da administração napoleónica nas decisões dos tribunais belgas e, no período subsequente, de denominação holandesa, depois de uma fase inicial de respeito pelas instituições, este deixou de existir, manifestando-se também a prepotência do Rei Guilherme de Holanda sobre os tribunais, tendo se instaurado em toda Bélgica um sistema de jurisdição

---

[141] OLIVEIRA, António Cândido, *Organização Judiciária* …ob.cit., p.20.

[142]Cfr. artigo 13.º da Lei de 16- 24 de Agosto de 1790, contendo a seguinte redação " *Les fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions* ".

[143] Cfr. CHEVALLIER, J, *Du principe de sépation au principe de dualité, in Revue Française de Droit Administratif*, 1990, p.712. Pese embora, a referida interpretação à que alude CHEVALLIER na perspetiva de SANDEVOIR não é a mais correta. Defendendo a sua tese, o mesmo autor sustenta que tal norma consagra uma separação entre as autoridades administrativas e as autoridades judiciárias, conforme exige o princípio da separação dos poderes, e nada mais do que isso. O problema de saber quem detinha o poder de decidir os litígios em que era parte a administração, era um problema diferente, não sendo aliás fácil para os constituintes resolvê-los, porque a natureza dos princípios apontava para a entrega de todas as questões judiciais. Acabaram por ser razões de outra índole, desde logo, a desconfiança perante os antigos tribunais provinciais *(parlaments*), mas também a perceção de que as questões que envolviam a administração tinham uma natureza especial, havendo necessidade de conciliar o interesse geral com a defesa dos interesses particulares, que impediram a solução mais lógica e apontaram para a solução administrativista dentro da ideia de que "julgar a administração é também administrar". Uma lei de setembro de 1990 acabou por entregar os litígios administrativos à própria administração ativa, instituindo, assim, o sistema do administrador juiz. Cfr. SANDEVOIR, P, Études *sur le recours de pleine jurisdiction*, …ob.cit., pp.51 -97.

única[144], (com as exceções decorrentes da abertura prevista no artigo 93.º da Constituição de 1831) que permaneceu até 1946, data da criação do conselho de Estado[145].

Claramente que o modelo belga apresenta muitas dificuldades, desde já, pelo facto do poder judicial ter feito uma interpretação restritiva das suas competências, deixou largos setores da ação administrativa sem controlo jurisdicional[146].

Na Itália, o que prevaleceu foi o sistema misto, e tem grande relevância a tradição histórica muito especial que se traduz em confiar a resolução dos conflitos dos cidadãos com a Administração, que dizem respeito a direitos subjetivos daqueles, aos tribunais ordinários e de confiar aos tribunais administrativo, conflitos que respeitam já não a direitos subjetivos, mas a interesses legítimos[147]. A Itália optou assim, por intermédio da Lei de 20 de Março de 1865, por um sistema monista, confiando ao juiz ordinário não só todas as causas penais como cíveis, " todas as matérias nas quais se questione um direito civil ou político", precisando que a jurisdição subsistia " fosse qual fosse o modo em que pudesse estar interessada a Administração, e não obstante as medidas tomadas a esse propósito pelo poder executivo ou pela autoridade administrativa (*in* artigo 2.º da Lei de 20 de Março, anexo E)[148].

Quando o litígio recaísse sobre um direito molestado por um ato de autoridade administrativa, os juízes ordinários limitavam-se " a conhecer dos efeitos de tal ato em

---

[144] " Esta jurisdição única implicava que não houvesse distinção na escolha de tribunais em função da natureza administrativa da matéria em causa. As questões entravam nos tribunais como quaisquer outras, nada havia de semelhante comparativamente ao que sucede nos dias de hoje em Espanha, com secções (salas) do contencioso administrativo criadas dentro da jurisdição única e para onde são dirigidas, através de meios processuais próprios, de clara influência francesa, as questões administrativas". Cfr. OLIVEIRA, António Cândido, *Organização Judiciária* …ob.cit., p.31

[145] Ibidem, p.31.

[146] GOFFAUX, P, *De l`échec du modele moniste, in Conseil d`Etat de Belgique, Bruxelles*, 1999, p.62. «A este propósito, no início do século XX, BOURQUIN, depois de dizer que uma das preocupações fundamentais da Constituição de 1831 foi a de proteger os cidadãos contra os abusos da administração e daí a entrega ao poder judicial da apreciação da lesão dos direitos políticos dos cidadãos, faz notar que os tribunais fizeram sempre uma interpretação restritiva dos direitos que lhes foram conferidos e pesou sempre o princípio da separação dos poderes, no sentido de os tribunais não se imiscuírem na atividade administrativa, podendo não apenas aplicar as decisões administrativas ilegais quando estava em causa a apreciação de uma lesão de direitos, Idem, *La protection des Droits Individuels contre les Abus de Pouvoir de l`Autorité Administrative en Belgique*, Bruxelas, 1912, pp.60 e ss.

[147] OLIVEIRA, António Cândido, *Organização Judiciária* …ob.cit., p.35

[148] Ibidem, p.36.

ralação com o objeto do pleito" sem que em nenhum caso o ato em si mesmo pudesse ser revogado ou modificado pelo juiz[149].

A atual estrutura relativa à organização e funcionamento dos tribunais angolanos apresenta desafios, para os quais deve-se mobilizar uma rápida intervenção do Estado, na definição de novas políticas extensivas à todo sistema de justiça vigente, tudo porque, a dinâmica na tramitação dos processos, em matéria cível, administrativa, penal ou contraordenacional requer por um lado, infraestruturas à altura da demanda judicial, atendendo o número de habitantes em todo território nacional de perto ou mais de 24. 383. 301, em função dos dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística de Angola, em 2014 a quando da realização do Censo Geral. Ora, da nossa visão, um sistema de justiça que não seja capaz de eliminar os obstáculos ao acesso direito pelos cidadãos, erguendo tribunais para que a população aceda facilmente, e com isso se concretizem os direitos e garantias legalmente consagradas, está longe de produzir bons resultados. Se não vejamos, a LSUJ, previa um modelo de organização e funcionamento dos tribunais, através de uma jurisdição comum com o TS no topo da hierarquia, mas que os grandes objetivos não foram cumpridos na íntegra, na medida em que o diploma em causa ao colocar termo à proliferação de jurisdições por meio de uma única e reconhecer diversas categorias de tribunais, entre eles os tribunais Municipais, ao que tudo indica, não cumpriu tal objetivo, uma vez que, até o momento é visível em algumas circunscrições do território nacional a inexistência dos referidos tribunais municipais. Estes e outros factos não correspondem às expetativas criadas e levantam dúvidas quanto ao impulso que se queria dar à própria administração da justiça, simplesmente porque, por um lado, a justiça de proximidade é fundamental para a garantia do acesso ao direito e tutela jurisdicional dos cidadãos. Por outro lado, diante da nova conjuntura social, se comparada à dos tempos idos, parece-nos oportuno que a justiça administrativa tenha uma verdadeira independência da jurisdição comum. Apesar do progresso relativamente alguns Magistrados judiciais formados e que já evidenciam qualidade académica e profissional aceitáveis, diante das experiências acumuladas em sucessivos anos de magistratura, verdade seja dita, tal facto não muda a ideia de que a " justiça administrativa" se confina à justiça realizada pelos tribunais administrativos, pondo termo os litígios envolvendo a Administração e os particulares como defendem

[149] FALCON, G, Itália, La *justicia administrativa en el derecho comparado,* coord. de J. Barnes Vazquez, 1993, p.207 e ss.

muitos autores[150], embora no atual contexto a justiça administrativa seja exercida pelos tribunais judiciais, através de sala especializadas para o efeito, o certo é que Constituição à esse respeito, não se refere expressamente sobre a possibilidade da justiça administrativa ser realizada em salas especializadas, o que não deixa de promover equívocos, porquanto, da leitura do artigo 176.º, n.º 3 o legislador constituinte manifesta a verdadeira intenção pela criação de uma jurisdição Administrativa, Fiscal e Aduaneira, encabeçada por um tribunal superior, fazendo refletir na principal pretensão que não se pode traduzir na criação de salas especializadas previstas em diplomas ordinários, mas sim na conceção de uma jurisdição especializada para questões de índole jurídico- administrativa.

Na verdade, o modo como se encontram organizados os tribunais em Angola à luz da lei 2/ 15, de 2 de Fevereiro, feita uma ponderação, é possível apontar muitos aspetos meritórios especialmente no que diz respeito à criação de um novo mapa judiciário, constituído por cinco regiões judiciais e províncias judiciais, se até ali não se levantam problemas, o panorama é diverso no que concerne ao funcionamento dos tribunais, que oferece muitas limitações devido a inexistência de muitas categorias de tribunais consagrados na lei. A tarefa de institucionalização de mais tribunais junto das regiões judiciais, afigura-se premente e condiciona as metas que o Executivo nacional tem traçado na medida em que, o pretexto pode até servir-se de melhores argumentos centrados na capacidade financeira do Estado para a materialização do mesmo desiderato, mas enquanto os tribunais da Relação e a jurisdição administrativa não forem criadas na prática, os óbices que condicionam a prestação de um serviço de qualidade continuarão a se fazer sentir, porque é humanamente impossível as câmaras com competências genéricas solucionarem à tempo, todos os litígios que lhes são submetidos, desde já, levantar-se-ia um outro problema que tem que ver com o número de funcionários, ao que nos parece não satisfazer as exigências de um sistema de justiça moderno, salvo entendimento contrário.

[150] Por todos: FANACHI, Pierre, *La justice administrative*, Paris, 1980; CHAPUS René, *Droit Administratif géneral*, tomo 1, 4.ªed., 1988,p.476 e ss.; BRAIBANT, Guy, *Allocution sur la reforme de la justice administrative*, *in*: révue Française de Droit Administrative, 6, 1990; ENTERRIA,E. Garcia de, *Hacia una nueva justicia administrativa*, Madrid, 1989; AROZAMENA, Jeronimo, *Perspectivas de futuro de la justicia administrativa*, *in* Revista Vasca de Administración Pública (RVAP), 24,1989, pp.9-20; NIGRO, Mario, *Giustizia Amministrativa*, 3.ª ed., Bologna, 1983;

Uma outra necessidade urgente para o bom funcionamento dos tribunais, liga-se à criação de uma base de dados a nível das regiões judiciais ou províncias judiciais, não obstante já existir em relação aos tribunais Superiores (com acesso limitado a certos utilizadores), o bom uso das plataformas eletrónicas pode tornar os procedimentos mais céleres possíveis. A título de exemplo as decisões proferidas nos tribunais de comarcas deviam todas ser agrupadas numa base de dados, de modo a permitir a sua consulta. A distribuição de processos poderia ser feita online, simplificando-se assim os procedimentos. Na atualidade, assiste-se a um quadro marcado pela inexistência de uma base de dados, onde as sentenças, acórdãos possam ser consultados a nível das distintas circunscrições do território nacional pelos fazedores do direito, operadores da justiça e sociedade civil no geral, apesar de a nível do TS e TC já ser possível através dos sites oficiais, a quem interessar a consulta de algumas decisões e informações cuja relevância é de âmbito nacional[151].

3.4.2. Que diferenças se podem assinalar no atual modelo de organização dos tribunais angolanos, comparativamente à estrutura vigente em Portugal?

O estudo sobre a justiça administrativa no atual quadro jurídico angolano não deixa de frisar alguns aspetos que caracterizam o sistema Português, na medida em que, o direito Administrativo angolano, nas palavras de DIOGO FREITAS DO AMARAL e CARLOS FEIJÓ, "é fruto de três influências convergentes: a primeira vem do sistema português, por seu turno inspirado no modelo francês; a segunda vem do constitucionalismo brasileiro, estruturado com base no modelo norte-americano; e a terceira vem do figurino típico dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP´S), nomeadamente de Moçambique, S.Tomé e Príncipe, e Timor Leste (só Cabo Verde optou pelo parlamentarismo) "[152]. É da influência portuguesa que interessa à presente investigação, não olvidando-se outras tantas que podem servir de alavanca na construção de um sistema de justiça administrativa próxima dos seus destinatários, com

[151] http://www.tribunalconstitucional.ao/.Através deste site do tribunal constitucional de Angola, na opção pesquisa, já é possível localizar informações gerais e acórdãos proferidos sobre diversas materiais, decisões liminares, que caibam na competência do mesmo. O tribunal citado dispõe igualmente de um E-book cujo acesso é livre. No mesmo sentido através do site: http://www.oaang.org/content/jurisprudencia-do-tribunal-supremo-experimental-acesso-reservado, para utilizadores devidamente registados.

[152] AMARAL, Diogo Freitas de, e FEIJÓ, Carlos, *Direito Administrativo Angolano*…ob.cit.,p.40.

mecanismos de resolução de conflitos mais eficientes. Neste sentido, Portugal com um passado histórico comum com Angola, a par de outros legados, contribuiu grandemente para o direito positivo angolano, basta olhar, na herança dos códigos elaborados por Portugal nos tempos em que Angola ainda era considerada como província ultramarina. É daí que os vários diplomas legais foram elaborados, alguns já revogados e outros ainda em vigor, mas verdade seja dita, a inclinação de Angola à Portugal ainda hoje é bastante notória a nível de todo Direito Administrativo, embora Portugal já tenha dado passos gigantes na reformulação quer do direito substantivo, quer ainda no que diz respeito ao direito processual administrativo, e estas mudanças sobretudo, na organização dos tribunais administrativos interessam para o contexto angolano, que ainda não possui tribunais administrativos, mas a Constituição já se encarregou de consagrá-los. Mais que diferenças se podem assinalar no atual modelo de organização dos tribunais angolanos, comparativamente à estrutura vigente no ordenamento jurídico português?

Para dar resposta a pergunta acima, torna-se imperioso saber em linhas gerais como estão estruturados os tribunais na República de Portugal, já que em relação à realidade de Angola, diversas considerações foram feitas nos pontos antecedentes, o que dispensa qualquer aprofundamento nesse domínio.

O sistema judicial português não é unitário, sendo constituído por várias categorias ou ordens de tribunais, independentes entre si, com a sua estrutura e regime próprios. Duas dessas categorias compreendem apenas um tribunal (o tribunal constitucional e o tribunal de contas) as demais abrangem uma pluralidade de tribunais, estruturados hierarquicamente, com um tribunal superior no topo da hierarquia: Supremo Tribunal de Justiça, para os tribunais judiciais e supremo tribunal administrativo, para os tribunais administrativos e fiscais[153].

Da leitura ao preceituado no artigo 209.º da CRP resulta o seguinte: «para além do tribunais anteriormente referidos, podem ainda vir a existir outros de acordo a abertura que a própria Constituiçao alude em relação aos tribunais Marítimos, Arbitrais e os Julgados de Paz.

O Supremo Tribunal de Justiça é o órgão superior da hierarquia dos tribunais judicias, tal como acontece em Angola. Os Tribunais da Relação, são em regra tribunais de segunda instância (artigo 210.º, n.º 4 da CRP). Os tribunais judiciais são em matéria

[153] Disponível em: http://www.verbalegis.net/sistemajudicial.htm. Consultado em 21 de Outubro de 2016.

cível e criminal, tribunais comuns, que exercem jurisdição em todas as áreas não atribuídas a outras ordens judiciais (artigo 211.º, n.º1 da CRP). Os litígios derivantes da relação administrativa, são solucionados nos tribunais administrativos, o que não acontece em Angola, com variadíssimas divergências que se podem detetar, porque em Angola não existem tribunais administrativos, como jurisdição autónoma, o que há são salas especializadas em diversas comarcas, e com particular destaque a sala do cível e administrativo.

A organização dos tribunais administrativos em Portugal, assenta em 3 órgãos. A saber:

(i) Tribunais Administrativos de Círculo.

(ii) Tribunais Centrais Administrativo.

(iii)Tribunal Supremo Administrativo.

Aos tribunais administrativos de círculo, compete conhecer em primeira instância, todos os processos do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal que incidam sobre matéria administrativa e cuja competência em primeiro grau de jurisdição, não seja reservada aos tribunais superiores. (artigo 44.º do ETAF).

Os tribunais centrais administrativos estão subdivididos por dois: O tribunal central administrativo sul, com sede em Lisboa, e o tribunal central administrativo norte com sede no Porto. (artigo 31.º,n.º1do ETAF). As competências da secção de contencioso administrativo estão igualmente salvaguardadas nos termos do artigo 37.º do ETAF.

Finalmente o supremo tribunal administrativo, conhecido como sendo o órgão superior da hierarquia dos tribunais de jurisdição administrativa e fiscal, com sede em Lisboa e exercendo jurisdição em todo o território nacional de Portugal (artigo 11.º do ETAF).

Aos argumentos anteriormente referidos, pode-se acrescentar a visão de JOÃO CAUPERS[154], muito elucidativa quanto à orgânica dos tribunais administrativos, tendo considerado o seguinte: A primeira instância preenchida pelos tribunais administrativos de círculo (de facto, tribunais agregados administrativos e tributários, com um número de dezasseis); a segunda instância ocupada pelos tribunais centrais administrativo norte

[154] CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, 9.º ed., Lisboa, Âncora Editora, 2007.pp.286-287.,

e sul (secções de contencioso administrativo); e a última instância constituída pelo supremo tribunal administrativo (secção de contencioso administrativo).

«Os tribunais administrativos com competência para matérias emergentes das relações jurídico-administrativas, não têm uma jurisdição exclusiva no que respeita a estes litígios, a lei concede aos tribunais judiciais a resolução de diferentes tipos de litígios que decorrem das relações jurídicas administrativas, tal como sucede no contencioso de atos administrativos, no contencioso de contraordenações e no contencioso de valores de indemnizações devidas por expropriações na prossecução do interesse público»[155].

Na atualidade os tribunais administrativos, são órgãos completamente jurisdicionalizados, como referência citam-se o caso de Portugal, Alemanha e Itália, países onde os seus reflexos se fazem sentir, não obstante, a França ser o único país que ainda mantém os tribunais administrativos sediados no poder administrativo, contrariamente aos demais países que tomaram o sistema Francês como referência[156].

Descrita a organização dos tribunais portugueses, ainda que de forma resumida, interessa traçar um quadro comparativo quanto ao modelo organizativo de Angola.

Em Portugal por existir uma jurisdição administrativa separada dos tribunais judiciais, a justiça administrativa encontra-se numa situação mais privilegiada se comparada a que tem sido realizada no ordenamento angolano através dos tribunais judiciais, na lógica anteriormente narrada. Ademais, o facto de existir mais de dois tribunais com diferentes competências em matérias de natureza administrativa, no que concerne a celeridade na tramitação dos processos, sem dúvida, apresenta-se em melhores condições do que na conjuntura de Angola, onde em matéria de contencioso administrativo, os recursos devem ser conhecidos obrigatoriamente pelo TS por funcionar como a segunda instância e não existir uma instância intermédia[157], o que sob

[155] Disponível em: http://contenciosoadminexistencial.blogspot.pt/2012/03/jurisdicao-administrativa.html. Consultado em 20 de Outubro de 2016.

[156] BIAGUE, João, *O controlo jurisdicional da Administração Pública na Guine- Bissau*: Os modelos português e brasileiro como base de referência, Almedina, 2013, p.91.

[157] O pleno funcionamento dos Tribunais da Relação no contexto jurídico angolano, há-de-ser indubitavelmente, um avanço de grande destaque em todo sistema de justiça, permitindo desse modo, por um lado, que os recursos das decisões proferidas pelos tribunais de comarca sejam ali conhecidos, e por outro lado, traduzirá um verdadeiro alívio ao TS, que até então conhecia dos recursos interpostos das decisões exaradas pelos tribunais judiciais. A lógica será completamente diferente, porquanto o legislador nos termos do n.º 3 do artigo 29.º da LOTJC, realça que "O TS conhece dos recursos interpostos das decisões proferidas pelos Tribunais da Relação nos termos da presente Lei, da lei das alçadas e das respetivas leis do processo".

um ponto de vista prático tem maior probabilidade de enfrentar uma elevada demora, desde logo, porque, o território Nacional encontra-se subdividido em 18 provinciais, cada uma, com um número considerável de habitantes e os litígios da relação entre particulares e a Administração Pública surgem repetidas vezes, quando alguns não são solucionados pelas vias administrativas, a única que resta aos interessados é via contenciosa.

Na repartição das competências entre as salas, os tribunais angolanos regra geral, por conhecerem genericamente de todas as matérias, tal facto nem sempre foi pacífico, no que respeita à interpretação da mesma realidade. Até o ano de 2015 estava em vigor a LSUJ, que aglutinou as matérias cíveis e administrativa numa única sala, o que deixava sempre uma grande margem de discussão. Por exemplo, os tribunais municipais pela redação do artigo 38.º do diploma *supra*, dava a entender que só tinham competências em matéria cível, na preparação e julgamento de todos os processos cíveis de valor não superior a Kz 100.000.00. Ora, nas restantes alíneas do mesmo artigo, nenhuma referência expressa em matéria administrativa podia-se ler, o que já não sucedia quanto aos tribunais provinciais, que de forma expressa, o legislador entendeu no artigo 31.º,apresentar as competências da sala do cível e administrativo, pese embora, a mesma disposição legal também oferecia um conjunto de equívocos, ao não conseguir trazer de forma clara e sem rodeios, quais as matérias que deviam ser analisadas. O problema levantado não se coloca com o mesmo rigor, quanto aos tribunais administrativos portugueses, na medida em que o estatuto dos tribunais administrativos vem a dissipar todo e qualquer questionamento relativo ao âmbito da jurisdição administrativa e fiscal, nos termos do artigo 4.º do ETAF. Para o contexto angolano, da nossa perspetiva seria conveniente em matéria administrativa, a criação de tribunais administrativos cujas competências observem a atual divisão político-administrativa. Deste modo, entendemos que a justiça administrativa terá maior capacidade de resposta aos problemas que no dia-a-dia são colocados.

«Os tribunais administrativos e fiscais constituem desde 1989, por decisão constitucional, uma categoria própria de tribunais, separada dos ditos " tribunais judiciais" (artigos 209.º, n.º1, al b, CRP), formando uma hierarquia cujo órgão superior é o Supremo Tribunal Administrativo (artigo 212.º, n.º 1 CRP). O ETAF de 2002

mantém, no entanto, a opção de constituir ao nível da primeira instância, duas categorias distintas de tribunais – os tribunais administrativos de círculo e os tribunais tributários -, sujeitas a diferentes secções dos Tribunais Centrais Administrativos (TCA) e do Supremo Tribunal Administrativo (STA) – respetivamente, as do contencioso administrativo e as do contencioso tributário- de modo a que essas sub- ordens de tribunais são relativamente autónomas, tendo apenas, no topo da hierarquia, como órgão comum do STA»[158].

«A organização dos tribunais administrativos por razões históricas, estava sujeita a um regime especial, que não tinha paralelo ao regime dos " tribunais comuns". Os aspetos mais significativos que caracterizavam esse regime prendiam-se com o papel específico dos tribunais superiores e, em especial, do STA:

(1) De realçar que os tribunais administrativos não tinham alçada (artigo 10.º do ETAF de 2002), de modo que o valor dos processos não influía sobre a possibilidade de serem conhecidos, em primeira instância ou em recurso, pelo TCA ou pelo STA;

(2) Mesmo quando, em 1996, passaram de dois ou três os níveis de jurisdição, continuou a haver apenas duas instâncias normais de decisão para cada processo, funcionando uma como instância de recurso (artigo 103.º da LPTA);

(3) Tanto o TCA como o STA (este, apesar de ser um tribunal supremo), também decidiam em primeira instância um conjunto relevante de questões, não conheciam só o direito, mas da matéria de facto, não apenas nessas decisões primárias, mas ainda em recurso de sentenças dos tribunais administrativos de círculo (artigos 21.º e 39.º do ETAF e 110.º, al. c), da LPTA)»[159].

«O mesmo autor realça que tal quadro ficou totalmente alterado, a partir da reforma de 2002, onde se pode constatar o seguinte:

(i) Os tribunais administrativos, incluindo os tribunais superiores quando exerçam competências de 1.ª instância, passam a ter alçada, fixa em função da alçada dos tribunais judiciais (artigo 6.º do ETAF), da qual depende, em

[158] ANDRADE, José Carlos Viera de, *A Justiça Administrativa*…ob.cit., pp.123-124.
[159] Ibidem, p.124.

princípio, a admissibilidade de recurso jurisdicional das sentenças (artigo 142.º do CPTA);

(ii) A regra é o duplo grau de jurisdição, mas, para além dos limites decorrentes da alçada, admite-se, embora excecionalmente, o triplo grau (artigo 24.º,n.º 2 do ETAF e artigo 150.º do CPTA);

(iii) Reduzem-se drasticamente os casos em que o STA e, sobretudo, o TCA funcionem como tribunais de 1.ª instância (artigos 24.º, 37.º e 44.º do ETAF). E deste modo, o regime relativo à organização da jurisdição administrativa aproxima-se fortemente da figura da "pirâmide de base alargada", que corresponde ao regime tradicional típico da organização dos tribunais judiciais, além do mais, aplicam-se aos tribunais administrativos e fiscais, as disposições relativas aos tribunais judiciais, com as devidas adaptações (artigo 7.º do ETAF)»[160].

É importante ter em consideração que a qualidade na prestação dos serviços é inquestionavelmente um fator discutível em todos os sistemas jurídicos, uma vez que os utentes ou beneficiários diretos dos mesmos, ao solicitarem os préstimos da justiça, procuram depositar toda confiança num serviço em volta do cidadão, capaz de não defraudar as expetativas criadas. A eficiência e eficácia fazem toda a diferença na manutenção da credibilidade dos tribunais, enquanto instituição vocacionada a salvaguarda dos direitos e interesses legítimos dos particulares.

Os tribunais administrativos angolanos a serem construídos num futuro próximo e incerto, na nossa visão devem ser criados tendo em atenção os seguintes pressupostos:

(1) Devem estar firmados nos postulados fundamentais da organização judiciária angolana expressamente regulados na Constituição;

(2) Do ponto de vista organizatório, devem estar em consonância com a divisão político- administrativa, em que a experiência de Portugal pode ser útil, tal como consagra o artigo 8.º do ETAF, a existência de três órgãos da jurisdição administrativa e fiscal, nomeadamente, o STA, os TCA e por último, os tribunais administrativos de círculo e os tribunais tributários. Claro que no contexto angolano, não é urgente a importação de um modelo semelhante, mas que a partir do mesmo, em função das características

[160] Ibidem, p.125.

geográficas de cada província, município ou comuna que compõem o território nacional, pelo menos nas matérias relativas aos litígios da relação administrativa, devia-se assegurar a criação de tribunais que funcionem com competência para conhecer os litígios em primeira instância e outros em segunda instância, com secções e subsecções;

(3) A feitura de um código de processo nos tribunais administrativos, seria algo incontornável, dado que Angola em matéria de justiça administrativa, continua ainda a servir-se do RPCA, sobretudo para questões relacionadas aos recursos e ações propostas no âmbito da LIAA. Da nossa apreciação, entendemos ser pertinente a adequação do referido instrumento à Constituição, por um lado, quanto às garantias dos particulares no Estado de direito que encontram uma relativa limitação perante a supremacia do modelo objetivista de contencioso administrativo, muito focado ao controle da legalidade da atuação administrativa, por outro lado, pelo facto de não se enquadrar no espírito da reforma da justiça e do direito que tem lugar em todo país visando dotar a justiça angolana de instrumentos normativos atualizados e que grosso modo convirjam com os preceitos constitucionais.

SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO III

A organização e funcionamento dos tribunais angolanos tem conhecido desde os tempos mais remotos avanços e recuos que tem influenciado positiva e negativamente na operacionalidade de todo sistema.

O presente capítulo versa sobre vários subtemas inerentes ao modo como se encontram organizados e a funcionar os tribunais angolanos, com grande realce para as matérias de natureza jurídico- administrativa, que noutros contextos conhecem solução em sede dos tribunais administrativos, como jurisdição independente dos tribunais judiciais, tal como os vários exemplos inspiradores referentes a organização dos tribunais administrativos portugueses que foram reiteradamente citados.

Há que considerar a LSUJ que emergiu num contexto em que o país acabava de conhecer a independência, com inúmeros desafios a serem trilhados nos distintos setores do aparelho estatal, onde o Ministério da Justiça e Direitos Humanos não era a exceção, visto que, por um lado a defesa dos direitos, liberdades e garantias fundamentais previstas na LC de 1975 impunha a existência de um sistema judicial capaz de dar soluções a todo tipo de conflitos suscitados na relação entre os órgãos pertencentes ao Estado e os particulares como administrados. Por outro lado, o olhar atencioso sobre todas as condutas contrárias ao equilíbrio social e a desestruturação das famílias, foram dentre outros fundamentos, fatores cruciais para a aprovação do diploma legal em causa, que exerceu um papel preponderante ao tempo que vigorou em toda ordem jurídica, trazendo os princípios essenciais da atividade judicial, a divisão e hierarquia judicial, assinalando-se o reconhecimento das distintas categorias de tribunais, nomeadamente, o TS, os tribunais provinciais e por último os tribunais municipais.

Com a alteração dos paradigmas da LSUJ, procurando adequá-la numa nova lei que se ajustasse ao quadro constitucional, relativo ao sistema jurisdicional, que trouxe mudanças profundas sobretudo, no reconhecimento expresso dos Tribunais da Relação e a abertura para a criação de uma jurisdição administrativa, fiscal e aduaneira autónoma, deu lugar a que a Assembleia Nacional, no âmbito da reforma da Justiça e do Direito em curso no país, aprovasse a Lei 2/15, de 2 de Fevereiro que estabeleceu um novo regime da organização e funcionamento dos tribunais de jurisdição comum. Uma das grandes

novidades do instrumento normativo supracitado, em matéria administrativa, está intimamente ligada a criação dos tribunais de comarca em todas as circunscrições do território nacional, bem como o alargamento das competências da sala do cível e administrativo, com enfoque para as questões administrativas que mereceram um melhor tratamento por parte do legislador ordinário.

A nova lei, devidamente aplicada com todos os seus corolários, enquanto não existirem tribunais administrativos criados, será uma mais-valia para a justiça em geral, sobretudo no que respeita aos litígios da relação administrativa, não obstante na nossa visão, a justiça administrativa ter que obrigatoriamente se libertar da jurisdição comum, o que poderá imprimir uma maior dinâmica.

Portanto, o poder judicial é exercido pelos tribunais, conforme prevê o artigo 174.º da CRA, onde resulta a legitimidade dos mesmos, solucionarem os diferentes conflitos quer em relação aos interesses públicos, quer os interesses privados, nos limites das suas competências.

CAPÍTULO IV

GARANTIAS DOS PARTICULARES NO ESTADO DE DIREITO

4. Enquadramento na ordem jurídica angolana

Analisada a organização dos tribunais angolanos, em especial o modo como a justiça administrativa funciona dentro dos tribunais judiciais, na sala do cível e administrativo, interessa desenvolver um estudo sobre as garantias que a ordem jurídica instituiu por um lado, para dar cumprimento às leis e por outro lado, para defesa dos direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares.

A Administração Pública no exercício da função administrativa, procura satisfazer os interesses da coletividade, conhecidos como interesses de justiça que abarcam toda comunidade indistintamente e que devem sempre prevalecer em detrimento de outros respeitantes à fins egoístas ou singulares. Mais é ponto assente através de uma injunção decorrente do texto constitucional, que a mesma tem de respeitar os direitos dos particulares. (artigo 198.º, n.º2 *in fine* CRA).

Ora, para a proteção dos direitos a que alude o preceito *supra*, um setor da doutrina[161], entende não ser suficiente o reconhecimento constitucional destes direitos, tornando-se necessário, em face de uma infração por parte da Administração, reagir e defender-se dela.

Chamando à colação, o pensamento de MARCELLO CAETANO[162], sobre o assunto em destaque –, considera que as garantias dos administrados é da maior importância prática, por traduzir uma imposição evidente do Estado de direito, e é inquestionavelmente, o ponto essencial do Direito Administrativo, sem ela não existe relações jurídicas, porque não haverá possibilidade de obrigar a Administração a cumprir os seus deveres assumidos legalmente para com os particulares no âmbito da mesma relação estabelecida.

---

[161] DIAS, José Eduardo Figueiredo e OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 2.ª ed., Almedina, 2010, p.315.

[162] CAETANO, Marcello, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, 1.ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1977, p.467.

O autor citado, acrescenta ainda «o facto de não se dever esquecer que a observância da legalidade se justifica por si mesma, independentemente do valor que reveste como proteção dos particulares que travam relações com a Administração, o interesse público a prosseguir, os órgãos e agentes incumbidos de o fazer, os poderes funcionais de que uns e outros lançam mão para o efeito e ainda, em maior ou menor medida, as formas de agir e os meios de ação a adotar – tudo são aspetos que à lei cabe definir e regular em termos que a Administração deve respeitar» [163].

Quando se fala de garantias dos particulares, o que se procura defender em concreto?

Dando resposta a pergunta formulada, DIOGO FREITAS DO AMARAL[164], compreende que as garantias dos administrados se traduzem nos " meios criados pela ordem jurídica, com a finalidade de evitar ou de sancionar quer violações de direito objetivo, quer as ofensas dos direitos subjetivos e dos interesses legítimos dos particulares, pela Administração Pública"

Numa classificação tradicional, as garantias dos particulares podem assumir a natureza de garantias políticas[165], de garantias administrativas (ou graciosas, na antiga designação) e de garantias jurisdicionais (ou contenciosas), sendo o critério determinante desta distinção o do tipo do órgão a quem é confiada a sua efetivação: órgãos políticos do Estado (designadamente órgãos previstos pela Constituição), nas do primeiro tipo; Órgãos da própria Administração Pública, nas do segundo tipo; e órgãos jurisdicionais, nas de último tipo[166].

Existem ainda outras distinções para além da que já foi referida. Trata-se daquela que diferencia as garantias jurisdicionais e não jurisdicionais, " as quais se dividem, por sua vez, em garantias administrativas e outras garantias não jurisdicionais (categoria que integra também as tradicionais garantias políticas, mas para além delas, algumas outras) "[167].

---

[163] Ibidem, p.476.

[164] AMARAL, Diogo Freitas do, *Direito Administrativo*, Vol. IV, 1988, Lisboa, p.8.

[165] As garantias políticas da nossa perspetiva, nem sempre afiguram-se eficiente para a proteção dos direitos e liberdades fundamentais dos particulares, na medida em que os critérios de resolução são concebidos na base de uma certa conveniência política, o que não abona em favor dos particulares. Daí que as garantias que resultam da lei apresentam maior proteção.

[166] DIAS, José Eduardo Figueiredo e OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Noções Fundamentais de Direito*…ob.cit.,p.315.

[167] Ibidem, p.316.

As garantias administrativas assentam na institucionalização, dentro da própria Administração, de mecanismos de controlo da sua própria atividade (autocontrolo), com vista a assegurar o respeito da legalidade, a observância do dever de boa administração e o respeito pelos direitos subjetivos e interesses legítimos dos particulares[168]. Segundo vários autores na doutrina portuguesa [169], "as mesmas garantias desempenham um papel na fiscalização da legalidade e ainda na conveniência e oportunidade administrativa (mérito), bem como na garantia dos direitos e interesses dos particulares – que dispõem deste modo da possibilidade de fazer o autor refletir sobre a decisão que tomou ou de convocar, para uma eventual revisão do ato, um órgão superior, supostamente mais habilitado".

As garantias Administrativas se efetivam junto dos próprios órgãos da Administração ativa, tendo em conta os atos praticados pelas entidades públicas considerados lesivos dos direitos e interesses legítimos dos particulares[170]. Existem várias vantagens que podem ser assinaladas dentro das garantias em estudo, desde já considerar-se-á duas de importante relevo. A primeira está relacionada com o facto de o particular não se sentindo satisfeito com a decisão da Administração, relativamente a determinado pedido em que seja parte diretamente implicada, pode junto do órgão de que dimanou o ato apresentar uma reclamação no prazo de 15 dias a contar da data em que o ato tenha sido publicado no Diário da República, quando seja uma obrigação legal, ou ainda da data em que ele na condição de interessado tiver conhecimento do ato (artigo 104.º das NPA, expondo de forma sucinta os argumentos. Não sendo atendida a sua pretensão, poderá ainda apresentar um recurso para o superior hierárquico do autor do ato ou para o delegante ou subdelegante, ou mesmo para o órgão que exerça poderes de tutela ou superintendência sobre o autor do ato, conforme consta da als.b) e c) do

[168] Ibidem, p.316. «As garantias graciosas ou procedimentais têm que ver com a possibilidade de os particulares defenderem os seus direitos e interesses perante a própria Administração Pública. Também conhecidas por garantias do procedimento administrativo, traduzindo a ideia de que, os particulares podem defender-se ao funcionamento patológico da Administração». Cfr. PACA, Cremildo, *Direito do Contencioso*… ob.cit.,p.19.

[169] Por todos, ANDRADE, José Carlos Viera de, *As Formas Principais da Atividade Administrativa*: Regulamento, *Ato e Contrato Administrativo*,p.p.75-76; OTERO, Paulo, *As Garantias dos Particulares no Código do Procedimento Administrativo, in* Scientia Iuridica, Tomo XLI, 1992, p.49 e ss; OLIVEIRA, Esteves de, *et al*, *Código de Procedimento Administrativo*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 1997, p.743 a 804.

[170] AMARAL, Diogo Freitas do, *Direito Administrativo* … ob.cit.,p.13. No mesmo sentido, CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Vol.II, 10.ª ed., 6.ª Reimp, Coimbra, Almedina, 1999, p.1205.

artigo 100 das NPA. A segunda vantagem que se pode extrair, tem que ver com os prazos legais, se o litígio for solucionado na Administração Pública é normal que não leve muito tempo se comparado à normal tramitação dos processos nos tribunais, neste último órgão levando-se em consideração todos os formalismos inerentes as fases do processo, a decisão final pode levar algum tempo até que seja proferida.

As garantias jurisdicionais são aquelas que conhecem a sua realização através dos tribunais, que buscam solucionar o litígio que opõe o particular à Administração. A opção por essa garantia resulta fundamentalmente do esgotamento de todas as vias graciosas que a ordem jurídica dispõe, para que o particular se socorra delas. Tal ideia de precedência obrigatória do recurso contencioso, nem sempre pacífica para a generalidade da doutrina[171], embora é a que tem prevalecido em Angola, em conformidade com o disposto no artigo 12.º da LIAA.

«Sobre as garantias dos particulares, existe quase que uma visão unanime do papel que desempenham na afirmação de qualquer Estado de direito e democrático. Os apelos que a nível constitucional são feitos à sacralização dos direitos e liberdades individuais, encontram a sua efetivação nos meios processuais postos à disposição dos particulares para esse fim. O grau de eficácia de tais meios é percetível a partir de todo o processo que os disciplina, visando como é óbvio, a proteção dos particulares perante à Administração»[172].

O controlo jurisdicional da atividade administrativa é um fator crucial na garantia dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares, pois sem o

[171] A ideia de precedência obrigatória do recurso contencioso, cria como requisito fundamental de admissibilidade do recurso a obrigação de terem sido esgotados, quer a reclamação, quer o recurso hierárquico, enquanto garantias impugnatórias que decorrem na Administração Pública. O direito de recorrer aos tribunais para a defesa de interesses dos particulares decorre do direito de acesso e a tutela jurisdicional efetiva prevista no artigo 29.º da CRA. Impõe-se saber, se a exigência do recurso hierárquico para a apreciação contenciosa do litígio, não poderá traduzir uma tentativa de restrição deste direito. Para responder a questão recorre-se a doutrina que apresenta visões antagónicas. Por um lado, entendem alguns que não há restrição nenhuma, sobretudo tratando-se da formação de um ato administrativo verticalmente definitivo, cfr. SOARES, Gerhard, *O ato administrativo*, Scientia Jurídica, XXXIX (1990), p.34; AMARAL, Diogo Freitas do, *O projecto de Código de Contencioso Administrativo*, Scientia Jurídica, XLI.,1992, p.17; Outros sustentam que qualquer exigência de recurso hierárquico para a apreciação contenciosa do problema é inconstitucional, defendendo sempre o recurso contencioso de ato administrativo com eficácia externa, se bem que não verticalmente definitivo, cfr. OTERO, Paulo, *As garantias impugnatórias dos particulares no Código do Procedimento Administrativo*, Scientia Jurídica, XLI,1992, p. 58 e ss.; RIBEIRO, Maria Teresa de Melo, *A eliminação do ato definitivo e executório na revisão constitucional de 1989*, Direito e Justiça, VII.,1993, p. 221 e ss.

[172] BIAGUE, João, *O Controlo jurisdicional da Administração Pública na Guine Bissão*…ob.cit.,p.173.

mesmo, os últimos ficam completamente desprotegidos em face de algumas atuações abusivas manifestas pelos órgãos da Administração.

Os resultados da justiça administrativa dependem fundamentalmente do nível do órgão a quem é confiada a apreciação do contencioso administrativo, isto é, sua estrutura e a divisão das suas competências[173].

Feito este périplo doutrinal e legal que se reveste de grande relevância para perceber a temática em discussão, resta apenas contextualizá-la no plano das diferentes tipologias de garantias que efetivamente os particulares podem se servir num quadro de violações dos direitos e interesses legalmente protegidos pela lei. É o que se poderá constatar nas páginas subsequentes.

4.1. Tipologias de garantias Administrativas

Após ter sido realçado que as garantias administrativas ocorrem todas no seio da Administração Pública, onde o particular, sentindo-se inconformado com a atuação deste órgão procura essencialmente obter uma decisão que atenda os seus direitos legalmente protegidos. Refira-se que as garantias em questão, incluem a impugnação por via administrativa, tendo a sua incidência na defesa da legalidade do ato administrativo, não ignorando com certeza os direitos e interesses legítimos dos particulares[174].

Dentro das garantias administrativas dos particulares pode-se distinguir na sistematização de FREITAS DO AMARAL[175],por um lado entre aquelas que funcionam como garantias de legalidade e as que funcionam como garantia de mérito (que não visam apreciar a legalidade de um ato, mas o seu mérito ou merecimento de um ponto de vista não jurídico (conveniência, adequação, oportunidade); Por outro lado, o mesmo autor distingue entre:

(i) Garantias do tipo petitórias;

(ii) Garantias do tipo impugnatórias;

[173] MELO, Barbosa de, *Direito Administrativo – II: a proteção jurisdicional dos cidadãos perante a Administração Pública*, Coimbra, 1987.p.14.

[174]FONSECA, Isabel Celeste M, e AFONSO, Osvaldo da Gama, *Direito Processual Administrativo*…ob.cit., p.13.

[175] AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito*…ob.cit.,pp.755-756.

Relativamente as primeiras – (As garantias petitórias) são conhecidas como aquelas que não pressupõem a prévia prática do ato administrativo, ou podemos considerar o facto do órgão administrativo ainda não ter tomado nenhuma decisão, suscetível de ser impugnada ou ainda a atacar[176]. Podem ser subdividas em várias espécies: O direito de petição, o direito de queixa, o direito de representação, o direito de denúncia e o direito de oposição administrativa.

O direito de petição exerce um papel fundamental na satisfação dos interesses dos particulares no Estado de direito, na medida em que por intermédio dele, "dirige-se pedido à Administração Pública para que tome determinadas decisões, preste informações ou permita o acesso a arquivos seus ou processos pendentes"[177]. Este direito constitui uma garantia constitucional na interpretação que se pode tecer do n.º 4 do artigo 200.º da CRA, quando o legislador constituinte coloca em destaque a faculdade dos particulares poderem ter acesso aos arquivos e registos administrativos. Ademais, salienta-se o facto de a Administração estar ao serviço do interesse coletivo público na comunidade, é tão normal, ou ainda não surpreende a garantia de aos administrados serem concedidos direitos de formularem pedidos sobre determinadas decisões cuja pertinência seja indispensável. A título de exemplo considere-se o seguinte caso paradigmático: «No Município da Ganda, na comuna de Ebanga não existe água canalizada há 3 meses, os moradores decidem apresentar um pedido a Administração comunal para restabelecer a situação».

O direito de queixa assume de igual modo, uma inquestionável relevância no contexto das relações estabelecidas entre os particulares e a própria Administração. O particular pode apresentar uma queixa em relação a atuação de um órgão, agente ou funcionário da Administração Pública, ou seja, naqueles casos em que haja um comportamento censurável, de modo a se acionar determinada medida disciplinar por quem tenha competência legal de o fazer. A título de exemplo, o particular dirige-se junto da Administração a solicitar a emissão de um atestado de residência, sucedendo que o funcionário em serviço impulsiona-o a pagar Kz 3000.00 para que o documento seja concluído antes do tempo previsto para via normal ou ainda urgente. Este não corroborando com a atuação do agente em causa, apresenta junto da Administração uma queixa relativa ao comportamento do funcionário em causa.

[176] Ibidem, p.756.
[177] Ibidem, p.756.

Outro direito ainda no âmbito das garantias petitórias, é o de representação, onde "o particular pode apresentar uma petição à Administração Pública, advertindo para as consequências jurídicas da sua decisão (por ilegalidade, ilegitimidade ou de quem as vai cumprir ou exercer) "[178].

Na mesma linha de pensamento, tem igual realce, o direito de denúncia, que se traduz na faculdade atribuída aos particulares de participarem à Administração Pública, a ocorrência de certos acontecimentos que esta tem de investigar por dever de ofício.

Por último, o direito de oposição administrativa que é também uma garantia petitória que pode ser definida como " uma contestação que em certos procedimentos administrativos os contra- interessados têm o direito de apresentar, para combater quer os pedidos formulados por outrem à Administração, quer as iniciativas da Administração que esta tenha resolvido divulgar ao público"[179].

No que tange as garantias impugnatórias, contrariamente à lógica que preside às garantias petitórias, estas reportam-se aos casos em que o ato administrativo já foi praticado pela Administração Pública e o particular por sua vez, vê-se na obrigação de impugná-lo em face da violação dos seus interesses. Assim, para a salvaguarda dos direitos e interesses devidamente previstos na lei, e que por qualquer ação ou omissão tenham sido alvos de violações por parte da Administração, os particulares podem recorrer em primeira mão as garantias administrativas, e em segundo plano às garantias contenciosas. Ambas as garantias estão expressamente reguladas nos termos do artigo 9.º da LIAA.

Decorre da disposição legal supra, " que a impugnação dos atos administrativos pode ser feita por meio de:

(i) Reclamação, dirigida ao órgão de que dima o ato;
(ii) Recurso hierárquico, dirigido ao órgão hierarquicamente superior ao que proferiu o ato ou de tutela;
(iii) Recurso contencioso, interposto junto do tribunal competente.

A reclamação segundo a descrição da norma referenciada, é um meio de impugnação de que o particular se socorre para impugnar o ato administrativo diante do órgão praticante. O fundamento desta garantia reside na circunstância de os atos administrativos poderem em geral, ser revogados pelo órgão que os tiver praticado, e

[178]FONSECA, Isabel Celeste M, e AFONSO, Osvaldo da Gama, *Direito Processual Administrativo*…ob.cit., 2013, p.13.
[179] AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito* …ob. cit.,p.760.

sendo assim, parte-se do princípio de que quem praticou um ato administrativo não se recusará obstinadamente a revê-lo e, eventualmente, a revogá-lo, ou ainda substituir ou modificar um ato por si anteriormente praticado[180].

Segundo as normas do procedimento administrativo vigente em Angola, a reclamação tem por base a ilegalidade ou inconveniência do ato administrativo impugnado. Além disso, o legislador estabeleceu no artigo 103.º do referido diploma legal, um princípio geral segundo o qual, a reclamação pode ser feita em relação qualquer ato administrativo, excetuando-se toda reclamação de ato que decida anterior reclamação ou recurso administrativo, com fundamento em omissão ou pronúncia. [181]

Outro pormenor de não menos relevância, está diretamente ligado aos efeitos da reclamação. Quanto a isso, o legislador ordinário estabeleceu dois critérios decisivos para se aferir dela, tal como se descreve abaixo:

(i) O primeiro tem que ver com a reclamação do ato insuscetível de admitir recurso contencioso.

(ii) O segundo, reporta-se aos casos em que a reclamação do ato admita recurso contencioso.

Relativamente à primeira situação, a reclamação terá efeito suspensivo, abrindo-se uma exceção decorrente de um raciocínio legal contrário a tal lógica, ou ainda como se pode transcrever do preceito legal " quando o autor do ato considere que a sua não execução imediata causa grave prejuízo ao interesse público. (artigo 105.º das NPA). Já em relação ao segundo critério, a reclamação não terá efeito suspensivo, ou ainda quando outra imposição resulte da lei, ou mesmo quando o autor, oficiosamente ou a pedido dos interessados, considere que a execução imediata do ato cause prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação ao seu destinatário. (artigo 105.º, n.º2)[182].

Analisada a reclamação como um meio pelo qual os particulares podem impugnar o ato administrativo praticado, torna-se necessário falar sobre o recurso hierárquico visto como outro meio de impugnação para exigir o respeito pela legalidade e os valores do Estado de direito em que a própria Administração, seus órgãos e agentes estão estritamente submetidos.

---

[180] Ibidem, p.763.

[181] Ainda sobre a reclamação no ordenamento jurídico angolano, cumpre salientar que não suspende, nem interrompe os prazos do recurso, sendo de 30 dias o prazo legal de decisão da reclamação. (artigo 106.º e ss, das NPA) Nestes termos, o órgão administrativo a quem for submetida a reclamação sobre qualquer fundamento aceitável, deverá durante 30 dias procurar se pronunciar.

O recurso hierárquico é assim considerado por ser apresentado ao superior hierárquico do órgão administrativo que o praticou. O particular após ter sido tomada a decisão sobre determinado procedimento em que seja parte, e não estando satisfeito com o mesmo, dirige-se diante do respetivo superior hierárquico. FREITAS DO AMARAL[183], entende que o recurso hierárquico "é um meio de impugnação de um ato administrativo que tenha sido praticado por um órgão subalterno, perante o respetivo superior hierárquico, a fim de obter deste a revogação, modificação ou substituição do ato recorrido". Estes recursos apresentam uma estrutura que comporta o recorrente, aquele que recorre da decisão tomada; o recorrido, que se traduz no órgão que praticou o ato (o subalterno), conhecido por órgão *a quo;* e finalmente a autoridade de recurso, para quem se recorre, também chamada de órgão *ad quem.*

Destes recursos resultam várias espécies, em que importa apontar as duas primeiras de acordo o artigo 110.º das NPA, nomeadamente: o recurso hierárquico necessário ou facultativo, consoante o ato a impugnar seja ou não suscetível de recurso contencioso[184].

O recurso hierárquico é necessário quando seja uma condição *sine qua non* da impugnação judicial desse mesmo ato[185], ou ainda quando seja indispensável para se atingir um ato verticalmente definitivo que possa ser impugnado contenciosamente[186]. O recurso é facultativo quando diz respeito a um ato verticalmente definitivo, do qual já cabe impugnação contenciosa, hipótese esta em que o recurso hierárquico é apenas uma tentativa de resolver o caso fora dos tribunais, mas sem constituir um passo intermédio para atingir a via contenciosa[187].

---

[183] AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito* …ob. cit.,p.766.

[184] Acrescida a classificação apresentada pelo legislador angolano no DC- Lei n.º 16 A/95, de 31 de Dezembro no artigo 109.º, tendo em atenção os fundamentos com que se pode apelar para o superior, existe o (recurso de legalidade, de mérito, ou misto). O recurso de legalidade tem como fundamento a legalidade do ato impugnado. Os recursos hierárquicos de mérito, têm como fundamento a inconveniência do ato impugnado, enquanto os recursos hierárquicos mistos, versam sobre fundamentos respeitantes a legalidade do ato impugnado e a inconveniência do mesmo, em simultâneo. Cfr. Ibidem. p.767. Em Angola a regra que predomina é dos recursos hierárquicos Mistos, tal como se pode confirmar no artigo 101.º das NPA " As reclamações e os recursos podem ter por fundamento a ilegalidade ou a inconveniência do ato impugnado"

[185] DIAS, José Eduardo Figueiredo e OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Noções Fundamentais de Direito*…ob.cit.,p.319.

[186] AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito* …ob. cit.,p.770.

[187] Ibidem, p. 770.

Tem enorme relevo a questão referente aos prazos dos recursos hierárquicos necessários e facultativos, em que o legislador estabeleceu-os de forma distinta, conforme se trate do recurso. Assim, sempre que a lei não estabelecer prazo diferente, é de 30 dias o prazo para a interposição do recurso hierárquico necessário, ao passo que o recurso facultativo deverá ser interposto dentro do mesmo prazo estabelecido para o recurso contencioso (artigo 110.º, n.º 2 das NPA).

A interposição do recurso hierárquico pode produzir efeito suspensivo, como regra geral, de acordo as normas do procedimento administrativo em vigor, como também deixar de fazê-lo, se de facto a lei dispuser o contrário, ou ainda o autor do ato considere que a sua execução não imediata cause grave prejuízo ao interesse público. (artigo 112.º NPA).

Apresentado o recurso, o legislador não se mostrou de todo indiferente à posição dos contra – interessados, dando-lhes a oportunidade de em 15 dias, conforme dispõe o artigo 113.º das NPA, apresentarem as alegações que julgarem essenciais para defenderem os seus interesses, o que pressupõe, obviamente que o órgão recorrido, com competência para conhecer do recurso, notifique- os previamente.

O órgão recorrido tem 30 dias para decidir, contando a partir do momento que lhe é remetido o procedimento, sempre que a lei não estabelecer prazo diferente, ou ainda 90 dias, havendo uma certa dilação do prazo, em razão de novas instruções ou ainda diligências complementares que sejam necessárias (artigo 117.º das NPA).

Finalmente, considere-se o recurso hierárquico impróprio e o recurso tutelar, como duas últimas espécies reconhecidas pelas NPA, indispensáveis para a compreensão do recurso hierárquico.

A começar pelo recurso hierárquico impróprio[188], definido como aquele interposto para um órgão que exerça poder de supervisão sobre um outro órgão da mesma pessoa coletiva pública, fora do âmbito da hierarquia administrativa (artigo 118.º das NPA).

Existem dois tipos de recursos hierárquicos impróprios, nomeadamente, o recurso apresentado a um órgão da mesma pessoa coletiva que exerça poderes de

[188] Os recursos hierárquicos impróprios não são recursos hierárquicos propriamente ditos, perfilhando o posicionamento de DIOGO FREITAS DO AMARAL, onde o mesmo entende tratarem-se de recursos administrativos que não são recursos hierárquicos, pelo facto de o órgão " *ad quem*" não ser o superior hierárquico do órgão " *a quo*", mas que também não são recursos tutelares, porque os órgãos " *a quo*" e "*ad quem*" são, aqui, órgãos da mesma pessoa coletiva. Cfr. Ibidem, p.782.

supervisão, mas sem que entre eles exista relação de hierarquia (isto é: sem que aquele tenha poder para dar ordens ou instruções a estes) e o recurso hierárquico impróprio para os órgãos colegiais[189] em relação aos atos administrativos praticados por qualquer dos seus membros, sobretudo nos casos expressamente previstos na lei (artigo 118.º, n.º 2 das NPA)

Ainda dentro do recurso hierárquico avulta-se o recurso tutelar, onde está em causa determinado ato administrativo praticado por órgãos de pessoas coletivas públicas sujeitas a tutela e a superintendência[190]. É um recurso que existe apenas quando a lei expressamente determinar, não excluindo-se a possibilidade de uma visão contrária decorrente da própria lei.

À luz do raciocínio do legislador ordinário, esse recurso tem carácter facultativo e só pode ter por fundamento a inconveniência do ato recorrido nos casos que a lei estabeleça a tutela de mérito[191]. (artigo 119.º, n.º3 das NPA).

4.2. Garantias jurisdicionais ou contenciosas

As garantias jurisdicionais são assim conhecidas por se efetivarem nos tribunais administrativos, onde aos particulares assiste o direito de intentarem ações junto dos

[189] A ideia que se tem dos órgãos colegiais é completamente diferente dos órgãos singulares, cujo processo de deliberação não apresenta qualquer especificidade por tratar-se de um órgão composto por uma só pessoa. A formação das deliberações nos órgãos colegiais assenta na vontade de várias pessoas, que através de reuniões ordinárias (previstas por lei ou regulamento) ou extraordinárias (não previstas na lei, mas que são convocadas quer pelo presidente do órgão ou ainda por iniciativa de um terço dos membros) decidem assuntos pertinentes. A título de exemplo, são órgãos colegiais: O governo provincial, A Administração Municipal e a Administração comunal, de acordo o n.º 2 do artigo 9.º da Lei n.º 17/10, de 29 de Julho que regula a organização e funcionamento dos órgãos da Administração local do Estado angolano.

[190] Da noção de recurso tutelar surge dois conceitos que importa esclarecê-los. Por um lado a tutela administrativa, traduzindo um conjunto de poderes de intervenção de uma pessoa coletiva pública na gestão de outra pessoa coletiva, cuja finalidade é de assegurar a legalidade ou o mérito da sua atuação. Em Angola, a tutela Administrativa é confiada ao Executivo (artigo 120.º al.d); CRA) que é o órgão máximo da Administração Pública, cujo titular é o Presidente da República enquanto chefe do Executivo. Por outro lado, ainda nos mesmos termos incumbe ao executivo superintender a administração indireta. O poder de superintendência é definido por lei e conferido ao Estado – Administração para definir os objetivos e orientar a atuação das pessoas coletivas públicas. Cfr. SOUSA, Marcelo Rebelo, *Lições de Direito Administrativo*, Lisboa, 1994-95. p.282.

[191] A tutela pode ser de legalidade ou de mérito. A primeira incide sobre a legalidade do ato administrativo praticado, procurando saber ao concreto, se o ato está em conformidade com a lei. A segunda tem que ver com a conveniência do ato administrativo praticado, se em função das circunstâncias é ou não favorável, sob o ponto de vista técnico, económico ou ainda administrativo.

tribunais a fim de verem os seus interesses legítimos devidamente acautelados por esse órgão.

Quando a Administração Pública pratica certo ato administrativo lesivo dos interesses dos particulares, por força da lei, aquele que for diretamente molestado, ainda fora da jurisdição dos tribunais, pode apresentar uma reclamação sucinta perante o órgão administrativo que o terá praticado na tentativa de que o ato em causa seja revogado ou ainda modificado. Se por essa via o requerente não for bem-sucedido, é-lhe dada a possibilidade de apresentar um recurso hierárquico com a finalidade de suspender a eficácia do mesmo ato. Finalmente, na eventualidade de todas essas garantias administrativas se mostrarem inoperantes, a ordem jurídica oferece uma outra de natureza jurisdicional, onde todo sujeito no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos pode dela se socorrer, tendo como objeto a sua declaração de invalidade ou anulação.

Recorrendo ao pensamento de MARCELLO CAETANO[192], pode-se perceber na sua conceção de garantias jurisdicionais que dava relevo a expressão "judicial" abrangendo todas as garantias proporcionadas pelo acesso dos interessados aos tribunais constituídos por juízes de carreira, gozando das imunidades da magistratura, quer esses tribunais façam parte do poder judiciário ou não, quer sejam comuns ou especiais.

O entendimento *supra*, do ponto de vista da sua construção, reflete em certa medida a realidade jurídica angolana, pelo facto de em primeiro lugar, existirem um conjunto de instrumentos legais que conferem proteção jurídica aos particulares na relação estabelecida com as autoridades administrativas, em que de forma simplificada sobressai o direito de acesso aos tribunais e tutela jurisdicional efetiva para a salvaguarda dos direitos e interesses legalmente protegidos. Em segundo lugar, apesar de não existir uma jurisdição especificamente administrativa, a justiça no que reflete os litígios da relação administrativa são solucionados em salas especializadas (a sala do cível e administrativo- à luz da designação da LSUJ; É nesta ótica que mostra-se saliente a abordagem das referidas garantias jurisdicionais ou contenciosas, procurando saber de forma pormenorizada sobre cada uma delas em função da consagração no plano constitucional e infraconstitucional, partindo da célere sistematização de FREITAS DO AMARAL[193] que valoriza essencialmente as espécies de contencioso

[192] CAETANO, Marcello, *Princípios Fundamentais do Direito* … ob.cit.,p.531.
[193] AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito* …ob. cit.,p.793.

administrativo[194] para aferir as garantias jurisdicionais, que doravante usar-se-á apenas a expressão "garantias contenciosas " que da nossa perspetiva faz alusão aos litígios da relação jurídico-administrativa, levados ao conhecimento dos tribunais e solucionados por regras do Direito Administrativo (enquanto direito substantivo) destacando-se igualmente as normas do direito processual administrativo que estabelecem os meios, os trâmites para que o primeiro seja efetivamente aplicado.

Na descrição e análise das diferentes garantias contenciosas tal como já assinalado anteriormente, observar-se-á a sistematização perfilhada pelo autor acima, que ao nosso ver, oferece maior facilidade de compreender a realidade em estudo.

Partindo das garantias contenciosas no que toca aos atos administrativos, realça-se *prima facie,* o ato administrativo para efeitos de que dispõem as normas do procedimento administrativo no artigo 63.º, onde se pode ler " são decisões dos órgãos da Administração que ao abrigo de normas de direito público visem produzir efeitos jurídicos imediatos numa situação individual concreta " Quanto à eficácia dos mesmos, uma vez praticados produzem efeitos jurídicos, com exceção de uma outra interpretação legal a lhes atribuir eficácia retroativa ou deferida. Ao particular de acordo com esta garantia contenciosa, é-lhe atribuído o direito de impugnar, através do recurso contencioso (artigo 9.º, al.c) da LIAA) procurando anular ou declarar inexistente o ato praticado. Ademais, é-lhes reconhecido também o direito à suspensão dos atos administrativos, como resulta do artigo 1.º da LSEAA, segundo o qual " a eficácia dos atos administrativos impugnáveis por via contenciosa pode ser suspensa a requerimento dos interessados, como ato prévio à interposição de recurso contencioso ou juntamente com a interposição desse recurso". A referida suspensão é concedida sempre que o tribunal considere fundadas as razões invocadas pelo requerente e dela não resulte lesão grave para a realização do interesse público (artigo 60.º, n.º2 do RPCA).

Em seguida, merecerá semelhante apreciação sucinta, - as garantias contenciosas no que tange aos regulamentos administrativos. Por regulamento se deve entender, toda

[194] Apoiando-se ao Direito comparado, vale dizer que as espécies de contencioso administrativo que mais ecoam em Portugal, são as seguintes: o contencioso dos regulamentos; o contencioso dos atos administrativos; o contencioso dos contratos administrativos; o contencioso da responsabilidade da Administração; o contencioso dos direitos e interesses legítimos dos particulares; contencioso eleitoral; Cfr. artigo 51.º, als. a) e d) da versão anterior do ETAF. O mesmo também se pode dizer do atual ETAF aprovado na sequência da Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro com muitas alterações destacando a última introduzida pelo DC- Lei n.º 214- G/2015, de 2 de Outubro que apresenta outras espécies, fruto da reforma que se tem gizado a nível de todo contencioso administrativo Português.

a decisão de um órgão da Administração Pública que, ao abrigo de normas de direito público, visa produzir efeitos jurídicos em situações gerais e abstratas[195].

Para a boa execução das leis, a Constituição atribui ao titular do poder executivo a competência de elaboração de regulamentos (artigo 120.º, al.l).

Enquanto forma de atividade administrativa os regulamentos estão sujeitos ao princípio da legalidade e, quer na sua dimensão de preferência de lei, quer na sua dimensão de reserva de lei[196].

No atual quadro jurídico-legal, o legislador nada diz em relação a impugnabilidade dos regulamentos, apesar de ser um facto que eles existem e têm sido o instrumento preferencial na execução das leis.

Caso haja um regulamento ilegal pode ser diretamente impugnado para o tribunal? Sobre a questão colocada, o legislador constituinte na nossa perceção optou por se manter num silêncio total, não tecendo de modo expresso um pronunciamento a respeito da consequência no presente contexto. A despeito de tal inércia de que já nos referimos, a solução para tal questionamento encontra sustentação noutros preceitos contidos no texto constitucional, sendo possível subsumi-la artigo 26.º, da CRA, onde resulta de acordo a sua transcrição que " a validade das leis e demais atos do Estado, da Administração Pública e do poder local depende da sua conformidade com a Constituição". Ora, não havendo conformidade do regulamento em relação à Constituição, o mesmo será considerado inconstitucional por violar os princípios e normas constitucionais (artigo 226.º, n.º2 da CRA). Enquanto a Constituição da República de Portugal resolve tal questão no artigo 204.º, quando o legislador constituinte expressamente realça que " nos factos submetidos a julgamento não podem os tribunais aplicar normas que infrinjam o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados". MARCELO REBELO DE SOUSA[197], entende nesse sentido, que os regulamentos ilegais devem ser desaplicados pelos tribunais por identidade de razão (artigo 73.º, n.º2 do CPTA) e são suscetíveis de impugnação contenciosa, na sequência da qual os tribunais administrativos podem, em determinadas condições, declarar a sua ilegalidade com força obrigatória geral (artigo 268.º, n.º 5, artigos 72.º, 1,2,4,e 76.º, n.º2 do CPTA).

---

[195] SOUSA, Marcelo Rebelo de Sousa, e MATOS, André Salgado de, *Direito Administrativo Geral*: *Atividade Administrativa*, Tomo III, Lisboa, Dom Quixote, 2006, p.238.

[196] Ibidem,p.239.

[197] Ibidem, p.240.

Não aceitamos a tese da não impugnabilidade direta dos regulamentos administrativos ilegais por dois motivos fundamentais: No que concerne ao primeiro, Tal como as leis criadas devem estar em conformidade com os ditames constitucionais, os regulamentos de igual modo devem se submeter à mesma lógica; Já em relação ao segundo fundamento, sublinha-se na eventualidade de os regulamentos serem suscetíveis de ofender os direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares, fazendo preito a garantia constitucional de acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva, os particulares poderão sim recorrer dos mesmos por via contenciosa, aliás, uma das grandes novidades da atual Constituição angolana, é justamente a reafirmação deste princípio fundamental, dando lugar com isso a consagração de um modelo de contencioso voltado também ao subjetivismo, deixando cair a tónica de um único modelo objetivista muito cingido a proteção da legalidade da atuação administrativa, criando condições para a coabitação de ambos.

Em terceiro lugar, aponta-se as garantias contenciosas, quanto aos contratos administrativos[198] e ou contratos públicos. As ações derivadas de contratos de natureza administrativa são suscetíveis de apreciação contenciosa nos termos do artigo 2.º da LIAA. No mesmo sentido, a lei n.º 9/16, de 16 de junho estabelece um novo regime jurídico da formação dos contratos públicos[199]. Trata-se da lei dos contratos públicos que também acautela a questão do recurso contencioso, admitindo no artigo 21.º que " as decisões proferidas sobre as impugnações administrativas são suscetíveis de recurso contencioso".

[198] «A doutrina francesa é apontada como a responsável pela criação da figura do contrato administrativo, todo o edifício doutrinal em matéria da atividade contratual administrativa assenta tradicionalmente, em França, na dicotomia entre os contratos administrativos e os contratos de direito privado da Administração Pública. Em relação a questão contenciosa, tal como aliás em todas outras questões contratuais, a dogmática jurídico- administrativa francesa ocupa-se tradicionalmente apenas dos referidos contratos administrativos, pura e simplesmente relegando os outros contratos da administração para o foro do Direito Privado e da competência dos tribunais comuns, deles se esquecendo quase em absoluto».Cfr. ESTORNINHO, Maria João, *Curso de Direito dos Contratos Públicos*: *Por uma Contratação Pública Sustentável*, Coimbra, Almedina, 2012,p.181.

[199] Com entrada em vigor na ordem jurídica da Lei n.º 20/10, de 7 de Setembro que estabelecia as bases gerais e o regime jurídico relativos à contratação pública, decorridos três anos da sua vigência, houve a necessidade de melhorá-la em alguns pormenores, tendo sido aprovado um novo diploma legal através da Lei n.º 3/13, de 17 de Abril, procedendo alterações à anterior. E porque a vida é dinâmica, e as normas devem procurar espelhar ao máximo a dinâmica social de um povo, oferecendo mecanismos de celeridade, economicidade e eficiência administrativa, a Assembleia Nacional de Angola por mandato que lhe foi atribuído pelo povo, de acordo os preceituados nos artigos 161.º al.b); 165.º, n.º 2, 166.º, n.º 2, al.d) ambos da CRA, aprovou a nova Lei n.º 9/16, de 16 de Junho já referida no corpo do texto.

Em quarto lugar assinalam-se as garantias contenciosas quanto ao reconhecimento de direito, qualidades ou situações. Quanto a esta importante garantia, na atualidade o contencioso administrativo tem conhecido importantes reformas, e uma delas prende-se fundamentalmente com o amplo reconhecimento dos direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares.

A Administração ao desenvolver as suas atividades típicas voltadas a satisfação do interesse da coletividade, está constitucionalmente vinculada ao dever de respeitar os mesmos direitos e interesses por força do princípio da prossecução do interesse público com respaldo nos termos do n.º 2 do artigo 198.º da CRA. Deste modo, os órgãos afetos à Administração direta ou indireta do Estado, devem priorizar as posições subjetivas dos particulares decorrentes de tal imperativo legal. Aos particulares é garantido o direito à indeminização pela ações ou omissões praticadas pelo Estado e outras pessoas coletivas, tal como se confirma no preceituado no artigo 75.º da CRA.

A disposição legal acima, faz alusão a responsabilidade civil do Estado e demais pessoas coletivas públicas, um princípio com grande relevância para a garantia dos direitos e interesses dos administrados nos Estados alicerçados no primado da lei. É neste âmbito que apraz saber o significado de responsabilidade civil no contexto da atuação dos órgãos do Estado.

«A responsabilidade civil administrativa é o conjunto de circunstâncias da qual emerge, para a Administração e para os seus titulares de órgãos, funcionários ou agentes, a obrigação de indeminização dos prejuízos causados a outrem no exercício da atividade administrativa. O qualificativo "civil" da responsabilidade, não remete para o direito privado: trata-se apenas de esclarecer que a responsabilidade em causa não é política, criminal, contra-ordenacional ou disciplinar[200]». O que se procura com o instituto da responsabilidade civil é alcançar a reparação, de tal forma que se coloque o lesado na situação mais natural possível em que estaria se não fosse a lesão. Ainda bem que existe a favor dos particulares essa tão importante garantia, porque a ideia de impunidade quando há lesão de direitos subjetivos é inimiga de qualquer estabilização da sociedade. As normas jurídicas devem ser aplicadas não só ao simples cidadão, como também à todas instituições ligada ao próprio Estado. Ademais, convém realçar que os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias fundamentais

[200] SOUSA, Marcelo Rebelo de Sousa, e MATOS, André Salgado de, *Direito Administrativo Geral*…ob.cit., p.409.

são diretamente aplicáveis e vinculam todas entidades públicas e privas (artigo 28.º da CRA).

Nos modernos Estados de direito, o instituto da responsabilidade civil é de um predomínio incomensurável na indeminização dos danos causados na violação dos direitos dos particulares pelas entidades administrativas públicas. Destarte, a confiança que os particulares depositam às referidas instituições incumbidas na satisfação de seus interesses, dificilmente se fragmentará devido o vínculo que se estabelece entre ambos, que é constituído por direitos e obrigações. Os particulares na relação com a Administração são obrigados a observar um conjunto de deveres, é natural que se espere da Administração, um comportamento exemplar, e não aquele que deliberadamente provoque lesão ao particular sob o pretexto de se estar a prosseguir o interesse público.

Por último, destacam-se outras garantias contenciosas, como é o caso do direito aos recursos ordinários e extraordinários, expressamente regulados nos artigos 79.º e ss do RPCA;

As garantias acima apresentadas conhecem efetivação em sede dos tribunais angolanos, concretamente nas salas especializadas para questões de natureza contenciosa.

4.3. Meios processuais na justiça administrativa angolana[201]

O sistema de justiça administrativa é organizado dentro dos tribunais judiciais, o que em bom rigor, na nossa visão pode oferecer dificuldades na tramitação célere dos processos, não obstante existirem um conjunto de meios processuais que os particulares podem acionar para fazer valer os seus direitos perante à Administração Pública nos casos de violação de direitos ou interesses legalmente protegidos. É sobre os referidos meios que interessa tecer uma análise minuciosa.

A nível do ordenamento jurídico-administrativo ainda sobressai a tónica do recurso contencioso de anulação como o meio processual principal, apesar de serem

[201] A expressão contencioso administrativo foi utilizada por muito tempo, através da grande influência importada de França, e era uma um capítulo do Direito Administrativo, hoje autonomizada com a designação de Direito Processual Administrativo ou ainda na visão de outros autores por Justiça Administrativa. Cfr. ALMEIDA, Mário Aroso de, *O novo regime do Processo nos Tribunais Administrativos,* Almedina, 4.ª ed.,2005; ANDRADE, José Carlos Viera de, *A Justiça Administrativa*, Almedina, 9.ª ed.,2007.

admissíveis as ações que correspondem a um contencioso de plena jurisdição.[202] No entanto, para além dos meios principais referidos, existem de igual modo os meios acessórios, onde se destacam: O processo de suspensão de eficácia de atos administrativos e o recurso jurisdicionais. É no âmbito dos mesmos que reside toda a abertura do sistema de justiça administrativa angolano, para a efetivação dos interesses dos particulares, daí que a sua análise, afigura-se incontornável.

Há que considerar as espécies de processos no plenário do TS, que se resumem nas seguintes: Recursos ordinários das decisões proferidas em processos de impugnação de ato administrativo; Recursos ordinários das decisões proferidas em ações derivadas de contratos administrativos; Recursos ordinários das decisões proferidas em matéria de suspensão da eficácia de atos administrativos; Recursos extraordinários; Recursos de impugnação de atos administrativos em primeira e única instância; Processo de suspensão de eficácia do ato administrativo. (artigo 33.º do RPCA).

Ainda no que respeita as espécies de processo na câmara do cível e Administrativo do TS, podemos sintetizá-las na seguinte ordem: Recursos de impugnação de ato administrativo; Ações derivadas de contratos administrativos; Execuções baseadas em títulos diversos de sentenças; Recursos ordinários das decisões da sala do cível e Administrativo dos tribunais provinciais proferidas em recursos de impugnação de atos administrativos; Recursos ordinários das decisões das salas do cível e Administrativo em matéria de ações derivadas de contratos administrativos; Recursos das decisões proferidas em matéria de suspensão da eficácia dos atos administrativos, conforme expressamente regulados no artigo 34.º do RPCA.

Por fim, assinalam-se as espécies de processos que correm nas salas do cível e Administrativo dos tribunais provinciais que obedecendo uma lógica de organização distinta das anteriormente mencionadas, consideremos no âmbito das mesmas, os Recursos de impugnação dos atos administrativos; Ações derivadas de contratos administrativos; Execuções baseadas em títulos diversos de sentenças; Execução de multas administrativas; Processos de suspensão da eficácia dos atos administrativos; Recursos em processos de contravenção ou transgressão administrativa, segundo o disposto no artigo 35.º do RPCA.

---

[202] FEIJÓ, Carlos e POULSON, Lazarino, *A Justiça Administrativa - Lições, Luanda, Casa das Ideias, 2011, p.97.*

O legislador ordinário ao consagrar as diferentes espécies de processos em matérias de natureza jurídico – administrativa, fê-lo baseando-se na LSUJ já em vigor desde o ano de 1994 – momento especial para a justiça administrativa que passou a dispor de um imprescindível instrumento (trata-se do RPCA), que tem orientado todos os processos administrativos que correm, na sala do cível e administrativo, até a presente data, embora tal inalterabilidade nem sempre se revela pacífica no nosso entendimento, por uma questão óbvia: O RPCA, já cumpriu com as metas pelas quais havia sido legislado, encontrando-se em total desconformidade com à Constituição, o que também não surpreende o facto de em muitas situações levantar mais perplexidades do que propriamente oferecer soluções exigíveis no caso concreto.

Apoiando-se na sistematização de ISABEL CELESTE FONSECA e OSVALDO DA GAMA AFONSO[203], por apresentar um grande mérito no que toca a forma como os meios principais e acessórios foram agrupados, sem perder de vista outros modos de organização, na presente investigação adotaremos à mesma orientação, onde resulta que em Angola podemos encontrar os seguintes processos declaratórios:

(i) Meios principais declaratórios: 1. Recurso contencioso de anulação. 2. Ações contenciosas;

(ii) Meios acessórios declaratórios: - Processos cautelares

Nos pontos que se seguem far-se-á o devido enquadramento legal e doutrinal de cada um dos meios apontados.

4.3.1. Recurso contencioso de anulação[204]

[203] FONSECA, Isabel Celeste M. e AFONSO. Osvaldo da Gama, *Direito Processual...ob.* cit., p.29.

[204] «Para que exista um processo ou ainda uma relação jurídica processual, é necessária desde logo, como é óbvio, a existência das partes, às quais se poderá acrescentar, tendo em consideração o carácter triangular da relação processual, a existência do tribunal, independentemente da competência, não havendo processo se a petição for dirigida a um órgão não judicial – a estes elementos se pode chamar, por isso, com toda propriedade, condições de existência da ação, que constituem naturalmente elementos essenciais da causa. Além destas condições de existência, poderão ainda considerar-se como elementos essenciais da causa, aqueles que constituem condições de validade da ação: referimo-nos ao pedido, à causa de pedir e de algum modo também o objeto». Cfr. ANDRADE, José Carlos Viera de, *A Justiça Administrativa*- Lições, 15.ª ed., Coimbra, Almedina 2016, pp.261-262. Para abordagem do recurso contencioso de anulação torna-se imperioso saber num primeiro momento, quais os seus elementos objetivos e subjetivos? Respondendo a mesma questão salienta-se, dentro dos elementos subjetivos integram o recorrente (o sujeito que interpõe o recurso; O recorrido (Aquele contra quem se interpõe o recurso), o MP (defensor da legalidade democrática); juiz (Magistrado judicial que tem a espinhosa missão de administrar a justiça em nome do povo e no contexto específico que mais nos interessa em matérias de natureza jurídico- administrativa). Nos elementos objetivos, destacam-se o objeto (o recurso

Antes de mais, tenha-se presente que o paradigma do recurso contencioso de anulação bastante enraizado em toda justiça administrativa angolana, não se coloca com a mesma preponderância noutras realidades jurídicas, como é o caso de Portugal que durante anos o recurso contencioso de anulação era um meio principal de impugnação dos atos administrativos, cujo destaque era notório. Assim, com o decurso do tempo, novas dinâmicas foram introduzidas, através das reformas, o que em bom rigor, permitiu o nascimento de outros meios processuais que os particulares pudessem utilizar contra a Administração Pública nos tribunais Administrativos. Perguntar-se-ia, porquê que tal realidade não foi abraçada por Angola? Certamente que a resposta não seria satisfatória em múltiplos aspetos, o que por agora também não interessa ir adiante, mas apraz frisar, que a existência desse meio processual considerado como o de maior destaque em todas as normas sobre à justiça administrativa, além de promover uma certa perplexidade, demonstra sem hesitação, a estagnação vivida durante décadas nessas matérias. É nesse quadro que surge a preocupação de saber, onde está regulado? Quem tem a iniciativa processual de o acionar? Qual o objeto desse recurso? E não menos importante como é feita a sua tramitação?

Para responder todas as questões levantadas impõe-se compreender que o recurso «é o instrumento utilizado pela parte vencida ou por terceiro prejudicado para provocar o reexame de uma decisão, a fim de que se promova a sua reforma, invalidação, integração ou simples esclarecimento. Tem efeito devolutivo (submete a questão ao tribunal *ad quem*), e em alguns casos, efeito suspensivo (impede que a decisão recorrida produza sua eficácia própria). O recurso deve ser interposto por petição ou por termo nos autos do processo, ou seja, não enseja propositura de nova ação, e é dirigido, em regra, a outro órgão jurisdicional»[205]. Já no que se refere ao recurso de anulação, vale dizer que ele não incide sobre uma decisão judicial nem consiste numa apreciação de segunda instância, do que se trata é antes de uma primeira apreciação jurisdicional, de um litígio emergente de uma relação jurídica administrativa,

---

incide sobre o ato administrativo, outra lógica é inaceitável, na medida em que, o recurso interposto recai sobre o agir administrativo, porque de contrário o mesmo não terá objeto. O que se averigua com o mesmo é se o ato é válido ou inválido); Pedido (conforme o artigo 8.º do RPCA, o recurso contencioso pode abranger a invalidade do ato ou anulação total ou parcial, mas em função da designação do recurso, claramente que o pedido é de anulação); «causa de pedir (A causa de pedir é constituída pelos factos concretos e pelas razões de direito que se fundamentam a ação)» cfr. Ibidem, p.267.

[205] Cfr. *in* http://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/936/Recurso. Consultado em 18 de Outubro de 2015.

na sequência da prática de um ato pela Administração, o recurso de anulação não é portanto, um recurso mas uma ação: " uma ação chamada recurso como defendia VASCO PEREIRA DA SILVA"[206]. Para a fundamentação da afirmação anteriormente feita, o autor citado, busca outros argumentos que concorrem para a sua defesa noutros pensadores e ao mesmo tempo apresenta duas teses. Assim, de acordo FREITAS DO AMARAL[207], Nem se diga que se trata ainda de recurso, na medida em que se visa resolver um litígio sobre o qual a Administração já tomou posição através de um ato de autoridade, pelo que já existindo uma primeira definição do direito aplicável, o particular vai apenas impugnar, ou seja, atacar, contestar, a definição que foi feita pela Administração, de modo a obter uma segunda definição do direito aplicável, desta vez conforme à lei». Já na visão de SÉRVULO CORREIA[208], «no recurso de anulação, o tribunal não se propõe proceder a uma primeira regulação da situação jurídica administrativa concreta, constituindo ele próprio os efeitos de direito cuja produção compete à Administração». Entretanto, o autor inicialmente mencionado culmina as suas ponderações por um lado na primeira tese, afirmando que o recurso de anulação não é um recurso, e por outro lado, na segunda tese, considerando não tratar-se apenas de anulação[209].

Embora concordemos em parte, com os argumentos supra, ainda na presente investigação usa-se a denominação " recurso contencioso de anulação " por ser de resto aquela que tem prevalecido em todo ordenamento jurídico.

O recurso contencioso de anulação consta do elenco de meios de impugnação dos atos administrativos, de que pode o particular lesado fazer proveito, a fim do órgão jurisdicional anular o ato em causa, por estar eivado «de ilegalidade que se pode consubstanciar na violação da lei, incompetência, vício de forma, desvio de poder e usurpação de poder» (artigo7.º da LIAA). O que está em jogo é a atuação da entidade

---

[206] SILVA, Vasco Pereira da, *O Recurso Direito de Anulação- Uma ação chamada Recurso, Cognitio*, Lisboa, 1987.

[207] . Cfr. AMARAL, Diogo Freitas do, *Direito Administrativo*: *Lições policopiadas*, Lisboa, 1988, Vol. IV, p.79, apud, SILVA, Vasco Pereira da Silva, *Ventos de Mudança no Contencioso Administrativo*, Reimp., Almedina, 2005,p.138.

[208] CORREIA, Sérvulo, *Impugnação dos atos administrativos*, *in* cadernos de justiça Administrativa, n.º16, Julho / Agosto 1999, p.13, apud, SILVA, Vasco Pereira da, *Ventos de Mundança*…ob.cit.,pp.138-139.

[209] Para mais aprofundamento da temática em causa. Cfr. SILVA, Vasco Pereira da, *Ventos de Mundança*…ob.cit.,pp.133 e ss.

pública, que na tomada de uma decisão unilateral sobre um caso concreto, não teve em conta os elementos de validade dos atos administrativos. E porque os interessados cedo ou tarde se pronunciam em torno do grau de satisfação que a decisão produziu em suas vidas, só duas reações são possíveis de se esperar. Uma que se conforma totalmente, por estar de acordo com os seus desígnios, e outra que procura manifestar-se contrariamente à decisão. É neste domínio, que interessa ao molestado recorrer as instâncias jurisdicionais na esperança de serem acautelados os seus direitos.

Com o recurso contencioso de anulação, partindo do pressuposto de que o ato enferma de vícios, visa-se remover da ordem jurídica o mesmo, através de uma decisão judicial que para além de reconhecer a invalidade do ato, também lhe destrua juridicamente. Este recurso, surge com a necessidade de conciliar o princípio da separação de poderes com o controlo da atividade administrativa. "Pode dizer-se que esta conciliação indispensável se fez em torno de três conceitos básicos: O conceito de ato administrativo, espécie de criação jurídica de um *"alvo"* em direção ao qual se vai orientar a garantia contenciosa; O conceito de tribunal administrativo, como órgão especializado da Administração; e por fim o conceito de recurso contencioso, como meio de apreciação da conformidade legal de um ato administrativo – o processo feito ao ato"[210].

Pode-se falar de recurso contencioso de anulação em diferentes perspetivas, das quais considera-se duas importantes que a seguir passamos a desenvolver. Na primeira realça-se o ato administrativo, e na segunda tem-se como destaque os regulamentos administrativos. Relativamente aos atos administrativos, ao falar-se de recurso de anulação o objetivo principal do mesmo, é de obter dos tribunais a remoção dos atos administrativos ilegais. É como entende MARIO AROSO DE ALMEIDA[211], que o recurso contencioso de anulação, sendo um modelo tradicional no contencioso administrativo português, sempre funcionou como instrumento de reação não só contra atos administrativos de conteúdo positivo, mas também para obter a remoção de atos de conteúdo negativo, em ordem a constituir a Administração no dever de os substituir pelos atos devidos».

[210]Cfr.http://contencioso2011subturma3.blogspot.pt/2011/05/o-recurso-contencioso-de-anulacao.html. Consultado em 16 de Outubro de 2015.

[211] ALMEIDA, Mário Aroso de, *Anulação de Atos Administrativos e Relações Jurídicas Emergentes*, Coimbra, Almedina, 2012, p.16.

O recurso contencioso de anulação visto na perspetiva de meio processual hábil a impugnação das decisões provenientes de qualquer órgão da Administração, tem uma enorme relevância em todo percurso do contencioso administrativo, sobretudo entre os modelos de justiça administrativa inspirados no legado francês. È no contexto do mesmo que VASCO PEREIRA DA SILVA[212], entende haver um relacionamento muito cordial com o conceito de ato administrativo, de conformidade com os argumentos que o mesmo considerou e nós perfilhamos, tal como se enunciam abaixo:

a) Num primeiro momento, a própria noção de ato administrativo é de natureza processual, tendo sido elaborada pela jurisprudência do *Conseil d`État*, a partir do recurso de anulação, com o objetivo de delimitar os " privilégios do foro" da Administração. Nesta fase de " pecado original" do contencioso administrativo, ainda havia confusão entre administrar e julgar, o conceito de ato administrativo visava delimitar o domínio de atuações " isentas " de controlo jurisdicional.
b) Num segundo momento, o autor referenciado, percebe que a doutrina do século XIX e início do século XX (…) vai proceder à teorização do conceito de ato administrativo fazendo dele a figura central da " dogmática do Estado de Direito"[213].
c) Num terceiro momento, o ato administrativo perdeu a sua posição de exclusividade, ou de monopólio, no âmbito das relações administrativas, assistindo-se em nossos dias, a " uma crise do ato administrativo[214], a qual não resulta apenas da proliferação de novas, e muito frequentes formas de atuação distintas, mas decorre também de se ter passado a considerar a decisão final da Administração apenas como " um momento da atuação administrativa, que tem de ser entendida em função daquilo que a precede,

[212] SILVA, Vasco Pereira da Silva, *Ventos de Mudança*…ob.cit.,p.134.

[213] SILVA, Vasco Pereira da, *Em busca do ato administrativo perdido*…ob.cit.,p.47.

[214]«Esta crise de ato administrativo não podia deixar de apresentar reflexos do ponto de vista contencioso, indo provocar uma verdadeira "tomada de bastilha" da justiça administrativa, a "queda da cidadela" até então dominada pelas decisões autoritárias. E isto não apenas no que se refere ao surgimento ou à maior frequência dos meios processuais distintos do recurso de anulação (quer se trate de novas ações de condenação, ou de reconhecimento de direitos perante a Administração, quer se trate das clássicas ações de responsabilidade, ou em matéria contratual, ou ainda dos meios de impugnação de regulamentos), como também, sobretudo, no que diz respeito ao alargamento do âmbito tradicional do dito recurso de anulação. Já que a " crise" do conceito clássico de ato administrativo conduziu ao alargamento da respetiva noção processual, passando a admitir-se a recorribilidade de um cada vez maior número de atuações administrativas lesivas de direitos dos particulares». Cfr. Ibidem, p.598 e ss.

assim como das ligações jurídicas a que dá origem, ou de que é resultado, e não como uma realidade isolada, final e perfeita (dir-se-ia que " caída do céu aos trambolhões "[215]

Quanto ao contencioso de anulação dos regulamentos, a nível do RPCA, é notável a ausência de qualquer orientação legal nesse sentido, pelo que não deixa de constituir um desafio nas próximas alterações deste instrumento normativo, de comportar disposições claras aplicáveis para a impugnação das normas gerais e abstratas, como o caso dos regulamentos administrativos.

«O facto de existir um mecanismo próprio para a impugnação de regulamentos administrativos é uma realidade recente na Europa, muito devido à influência do Direito Francês e da sua herança revolucionária. A inimpugnabilidade de regulamentos pela via contenciosa existia essencialmente por causa de três motivos:

(i) Constitucionais - devido ao princípio da separação de poderes, um dos princípios essenciais da Revolução Francesa.

(ii) Políticos - fundados em razões de prudência objetiva que não admitiam ou restringiam a impugnação contenciosa das leis e deviam igualmente impedir ou restringir a impugnação dos regulamentos;

(iii) Jurídico-normativos - devido à sua definição como norma geral e abstrata não teria destinatários individualizados e consequentemente não poderia violar direito algum e devido à tese que configurava o regulamento como uma lei em sentido material, e por isso deveria ser contenciosamente insindicável, tal como as leis»[216].

Aqui chegados, urge responder as perguntas formuladas no início do subtema. O recurso contencioso de anulação encontra-se previsto nos artigos 6.º LIAA; 35.º al.a) e 39.º ambos do RPCA, onde em regra, o pedido visa fundamentalmente invalidar o ato praticado pela Administração ou ainda anulá-lo de forma total ou parcialmente (artigo 8.º do RPCA), Com este recurso, quer a reclamação como o próprio recurso hierárquico interpostos diante das autoridades administrativas são suscetíveis de serem afetados, com o referido pedido de anulação desse recurso. No entanto, as fases relacionadas ao mesmo podem ser sintetizadas nos seguintes termos:

[215] Ibidem, pp.109-110.

[216] Disponível em: http://contenciosoano4sub6.blogspot.pt/2012/11/accao-de-impugnacao-de-regulamentos.html. Consultado em 11 de Março de 2015.

(i) A fase dos articulados (Iniciativa e primeiro contraditório); Petição Inicial; intervenção da secretaria; contestação dos demandados e contra-interessados e reconvenção, intervenção do MP, réplica e tréplica e articulados supervenientes.

(ii) A fase do saneamento, (instrução e alegações); despacho pré-saneador e a audiência prévia e o despacho saneador; a instrução do processo, audiência final e alegações facultativas;

(iii) Por último, a fase de julgamento (sentença e publicidade).

O esquema acima apresentado, espelha a atual realidade que caracteriza as fases de tramitação dos processos administrativos em Portugal, que se aplicam com algumas adaptações possíveis à realidade de Angola.

De acordo as normas que regulam o recurso de anulação dos atos administrativos, é por meio da petição do autor, que se constitui a própria instância, em que o recurso é interposto através de requerimento inicial (artigo 41.º do RPCA). Posteriormente, o demandante pode pedir que lhe seja passado recibo da apresentação do recurso ou feita num duplicado a anotação do recebimento da qual deve constar, além do recebimento, a data em que se recorreu.

Se o requerimento inicial demonstrar alguma lacuna, sobretudo às que respeitam os seus elementos impreteríveis, assiste ao juiz de conformidade com o artigo 41.º do RPCA, o poder de conceder 10 dias ao autor da demanda, a fim de completar os dados em falta. Na eventualidade de ter decorrido o prazo legal acima referido e o demandante não ter expurgado as irregularidades do requerimento, então surge uma consequência que se traduz no arquivamento dos autos e concomitantemente o relator remeterá o processo à conferência para o mesmo efeito, é o que se pode interpretar do disposto no artigo 44.º do RPCA.

A segunda fase começa com um despacho ou acórdão preliminar, em que o juiz deve lavrá-lo no prazo de 10 dias, onde sumariamente deve-se pronunciar se o tribunal tem jurisdição ou competência para conhecer do processo; se o demandante está devidamente representado e tem legitimidade; se o ato impugnado é suscetível de impugnação contenciosa nos termos do artigo 8.º da LIAA; se o recurso foi precedido dos procedimentos administrativos consagrados no artigo 12.º da LIAA; se o recurso foi interposto dentro ou fora do prazo legal (artigo 45.º do RPCA). «Findos os articulados, o processo é concluso no gabinete do juiz, que no cumprimento do dever de detetar e

resolver as questões que possam obstar ao conhecimento do objeto do processo, deve verificar a regularidade das peças processuais e, se for caso disso, proferir despacho pré-saneador, para providenciar pelo suprimento das exceções dilatórias ou o aperfeiçoamento dos articulados, convidando as partes a corrigir as deficiências, ou para determinar a junção de documentos necessários à apreciação das exceções ou do mérito da causa no despacho saneador»[217].

A ordem deve ser comunicada ao funcionário responsável do expediente administrativo do órgão do Estado ou da pessoa coletiva de direito público demandado, que deverá cumpri-la no prazo de 5 dias, sendo que o incumprimento da mesma ordem do tribunal acarreta graves consequências nos termos da lei penal, conforme a prévia orientação nos termos do artigo 45.º, n.º 2 e 3 do RPCA.

Tendo sido dado provimento ao recurso, segue-se a fase em que o tribunal ordena ao órgão da Administração do Estado ou pessoa coletiva de direito público que tenha em seu poder o procedimento administrativo que antecedeu o recurso, que remete ao tribunal. A autoridade recorrida, os interessados e o MP quando não seja autor da demanda, serão pessoalmente notificados para contestar no prazo de 30 dias. Em relação ao MP o prazo pode ser dilatado para 60 dias quando concorre uma série de razões que justificam. Já em relação aos interessados, o prazo começa a contar a partir da data em que se efetuou ou em que deve ser dada como efetuada a notificação. (artigos 46.º e ss. do RPCA).

Na contestação para além de outras matérias de oposição consideradas pertinentes, o demandado deve igualmente, declarar os factos, fundamentos, pedido, oferecendo provas e factos sobre que ela deve recair, a indicação de mandatários forense e do domicílio escolhido para efeito do recebimento das notificações. Uma nota de grande destaque, tem que ver com a falta de contestação que não se pode depreender tratar-se de confissão dos factos nem do pedido (artigo 49.º do RPCA).

O pedido reconvencional não é admissível em matérias de ações de impugnação dos atos administrativos, tal como se pode extrair do artigo 50.º do RPCA.

Outa questão que se reveste de grande importância prática, tem que ver com as alegações, em que as partes tem a possibilidade de deduzir as suas pretensões, oralmente, cada uma contrariando os argumentos aduzidos pela outra. As mesmas têm

[217] Ibidem, p.299.

lugar após decorrer o prazo para contestação ou quando encerrada a produção da prova, quando ela tiver lugar, o demandante e o demandado são notificados para que no prazo de 20 dias apresentem alegações. (artigo 53.º, n.º 1 do RPCA).

Depois segue o momento da decisão, em que inicialmente, o processo é submetido a apreciação do MP no período legal de 10 dias, quando não seja parte integrante da ação, para que se possa pronunciar sobre a decisão e manifestar-se relativamente ao comportamento das partes na lide (artigo 54.º do RPCA). O prazo da sentença vária consoante seja o caso. Tratando-se do tribunal provincial, a mesma deve ser proferida no prazo de 30 dias, ao passo que no plenário e na câmara do cível e Administrativo do TS, o prazo para vistos é de 30 dias e o acórdão deve ser proferido no prazo de 30 dias, sendo que o conteúdo da decisão deve ser precedido de relatório sobre o decurso dos autos devendo conter, de harmonia com o artigo 57.º do RPCA, os seguintes dados:

(i) A apreciação sobre as questões que obstem ou não ao conhecimento do recurso;

(ii) Se houver que conhecer do objeto do recurso, a apreciação dos vícios de que enferma ou não o ato recorrido e a declaração sobre a sua invalidade ou anulação».

Quando seja dado provimento ao recurso, pode o demandante requerer que, as expensas suas, a decisão transitada em julgado seja publicada em extrato do Diário da República, por ordem do tribunal, devendo mencionar o tribunal que proferiu a decisão, a data em que transitou em julgado, a identificação das partes e o sentido da decisão. (artigo 58.º do RPCA). É por essa via que se opera a tramitação do recurso de anulação ainda concebido como o principal meio de impugnação das decisões oriundas dos órgãos adstritos à Administração Pública, enquanto por outras paragens do mundo jurídico, a medida que o tempo foi passando, novas alterações foram sendo introduzidas em toda justiça administrativa, referimo-nos ao caso de Portugal, onde na atualidade, para a impugnação dos atos administrativos joga papel de destaque à ação administrativa[218] consagrada nos termos do artigo 37.º, n.º 1 do CPTA, e que é aplicável

[218] Com o surgimento do DC-Lei n.º 214- G/2015, de 2 de Outubro as formas de processo até então existentes foram objeto de ampla restruturação. «Assim, o CPTA, no respeito pela tradição mais recente do contencioso administrativo português, assente na contraposição entre o recurso contencioso e o processo declarativo comum do CPC, tradicionalmente seguido no contencioso de ações, optou por estruturar os processos declarativos não urgentes sobre um modelo dualista, de acordo com o qual, para

a todos os litígios sujeitos à jurisdição administrativa relativamente aos quais não esteja expressamente estabelecida uma regulação especial, quer pelo diploma já mencionado ou ainda por outra legislação avulsa[219].

Da leitura que se faz do artigo anteriormente aludido, resulta de forma expressa nas suas diferentes alíneas, vários pedidos que respeitam aos atos administrativos e as normas que pressupõem o exercício de poderes administrativos de autoridade (designadamente o primitivo pedido de anulação de um ato administrativo impugnável) e às ações tradicionais (ações sobre contratos e sobre responsabilidade e as mais recentes ações de reconhecimento de direitos), todo um conjunto de litígios, em que os particulares ou as próprias entidades públicas pedem, contra a Administração ou contra particulares, providências de diversos tipos (de apreciação, condenatórias, constitutivas), relativas a diferentes situações, mantendo-se o cuidado de identificar os casos mais importantes, em termos de inovação ou de dúvida, face ao direito anterior a 2002[220]. Dentro da ação administrativa, os particulares podem formular diferentes pedidos, tal como já realçado, mas sobressai em comparação com a ordem jurídica angolana, o pedido de impugnação dos atos administrativos, de acordo o artigo 37.º, n.º 1 al.a) do CPTA).

Da comparação entre ambas realidade, infere-se que em Angola, o recurso contencioso de anulação continua a ser um meio processual privilegiado para anulação dos atos administrativos, onde o legislador ordinário, sobretudo nos termos dos artigos 8.º e 39.º do RPCA, ao oferecer essa importante garantia aos particulares, procurou acima de tudo, colocar em destaque a garantia de acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva plasmada no artigo 29.º da CRA, o que a nível do ordenamento português dada as mudanças consentidas, os particulares podem por intermédio da ação administrativa, apresentar um pedido de impugnação de atos administrativos, em que nos termos mais amplo a sua função é reconduzida ao controlo da sua invalidade, daí que a lei continua a prever a utilização deste meio para obter a declaração de nulidade ou de inexistência dos

além dos tipos circunscritos de situações de urgência, objeto de regulação própria, as causas deviam ser objeto da ação administrativa especial ou da ação administrativa comum, consoante, no essencial, se reportassem ou não a atos administrativos ou normas regulamentares. Na atualidade, prevalece um único modelo de tramitação dos processos não urgentes, extinguindo-se a forma de ação administrativa comum e conduzindo-se todos os processos não urgentes do contencioso administrativo a uma única forma de processo, a que é dada a designação de ação administrativa» Cfr. *In* preâmbulo do novo CPTA da República de Portugal.

[219] ANDRADE, José Carlos Viera de, *A Justiça* …ob.cit., p.167.

[220] Ibidem, p.168.

atos administrativos, embora o pedido continue a ser, em regra, dirigido a obtenção da anulação de atos[221].

Analisado o recurso contencioso de anulação, importa em termos prático trazer à reflexão uma jurisprudência do TS, com vista a perceber como têm sido decididos os recursos contenciosos interpostos pelos particulares a nível dos tribunais angolanos. Para tal cita-se o acórdão do TS, processo n.º 184/2008 – Relatora – Dra. Joaquina do Nascimento. Não sendo possível reproduzir na íntegra o conteúdo do referido acórdão, far-se-á apenas uma breve súmula, com intuito de tornar explícito os principais motivos que levaram a recorrente a apresentar o recurso em questão. Foi na sequência de um ato administrativo praticado pelo Ministério da Justiça e Direitos Humanos da República de Angola, através do DC-Executivo n.º 6/08, de 25 de Janeiro de 2008, tendo sido publicado em D.R.,I Série, n.º 15, onde FRANCISCO ANTÓNIO, devidamente identificado nos autos, enquanto integrante da Comissão de Bispos, da extinta Maná Igreja Cristã e Outros, veio a interpor o recurso contencioso de anulação contra a mesma decisão anteriormente citada, apresentando os seguintes fundamentos:

(1) " Que a prática do ato administrativo não foi precedido da audiência dos destinatários do mesmo, nem obtiveram qualquer participação para o efeito;
(2) Que, perante a situação, a lesada reclamou junto do Autor do ato administrativo;
(3) Que, até à data, o Autor do ato administrativo se mantém em silêncio;
(4) Que, desde a data da apresentação da reclamação, já se passaram noventa dias sem qualquer resposta;
(5) Que, a Maná Igreja Cristã, obteve o reconhecimento em Angola aos 10 de Abril de 1992, através do Decreto n.º 14/92, de 10 de Abril, publicado no D.R. n.º 15, 1.ª Série, n.º 34, por terem sido observados os requisitos legais para o efeito, nomeadamente os constantes do artigo 1.º do DC- Executivo Conjunto n.º 45/91, de 16 de Agosto;
(6) Que, a referida Igreja desenvolveu as suas atividades religiosas e sociais em estrito respeito das leis angolanas, após o referido reconhecimento e até à data da publicação do DC- Executivo n.º 6/08;

[221] Ibidem, p.168.

(7) Que, a MANÁ IGREJA CRISTÃ, para o desenvolvimento das suas atividades dispunha de 7.073 diáconos; 552 presbíteros; 710 pastores; 137 Bispos e cerca de 800.000 fiéis, que hoje todos assistem a quebra das suas pretensões e liberdades religiosas no território angolano;

(8) Que, os recorrentes, embora considerem ilegal e injusta a revogação do reconhecimento da igreja em apreço e, por respeito às autoridades angolanas, cessaram todas as suas atividades, a partir de 25 de Janeiro de 2008, por força do disposto no supra referido DC- Executivo n.º 6/08;

(9) Que a Maná Igreja Cristã tinha o direito de ser ouvida no procedimento iniciado, antes da decisão final ter sido tomada, em audiência estrita ou oral, mas não foi o que aconteceu;

(10) Que se está em presença de um ato tácito – Indeferimento tácito- por força dos factos acima referidos no n.º2 e 4 e o que vem plasmado no artigo 14.º da LIAA, que justifica este recurso, sem descurar a tutela jurisdicional efetiva, constitucionalmente consagrada no artigo 43.º da LC;

(11) Que, no que dispõe o DC- Executivo n.º6/08, podemos verificar que o mesmo não enunciou os factos que lhe deram origem, e que a sua fundamentação apenas se resume a um parágrafo lacónico com o seguinte teor. - «Os factos nele arrolado constituem violação sistemática da legislação vigente e da ordem pública em particular» - E que a referida fundamentação é manifestamente insuficiente;

(12) Que foi violado o disposto nas als. c) e d) do n.º2 do artigo 66.º das NPA, porque não consta do DC- Executivo em causa, a enunciação dos factos que lhe deram origem bem como a respetiva fundamentação exigível;

(13) Que a Lei exige o dever de fundamentação dos atos administrativos que, total ou parcialmente neguem; extingam; restrinjam ou afetem de qualquer modo, direitos ou interesses legalmente protegidos e ainda aqueles que impliquem revogação de ato administrativo anterior, como sucedeu no caso concreto;

(14) Que, equivale falta de fundamentação a adoção de fundamentos que por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do ato, como é, claramente o caso, assim não pode o mesmo deixar de ser inválido (nulo), por lhe faltarem elementos essenciais, nos

termos da als. d) do n.º 2 do artigo 76.º das NPA, tendo a recorrente pedido que seja declarado nulo o referido ato administrativo praticado pelo Ministério da Justiça.

O TS analisou quatro questões essenciais no âmbito do mesmo recurso: 1. Procurou saber se existe ou não deserção do recurso; 2. Buscou confirmar se o recorrente é ou não parte legítima na presente ação; 3. Procurou saber, se o ato administrativo impugnado é nulo por preterição das als d) e f) do n.º 2 do artigo 76.º das NPA; 4. Finalmente, o tribunal procurou igualmente saber, se os artigos 8.º e 12.º, a Lei n.º 2/04, de 21 de Maio, são inconstitucionais.

Em gesto de síntese, a decisão proferida pelo TS, traduz o cumprimento do princípio do acesso ao direito para a defesa dos direitos dos interessados, tendo os juízes da 3.ª secção da câmara do cível, administrativo, fiscal e aduaneiro decidido dar provimento ao recurso e em consequência declarar nulo o ato administrativo praticado pelo Ministro da justiça, através do DC- Executivo n.º6/08, de 25 de Janeiro de 2008, e publicado no D.R., I Série, n.º15, de 25 de Janeiro. Ao ser apreciada a decisão, o tribunal demonstrou por um lado, um verdadeiro compromisso com o princípio da legalidade, onde resulta que a lei é o limite de todo agir administrativo. Por outro lado, mais uma vez ficou ressaltada a tutela jurisdicional efectiva que todos os cidadãos têm direito[222].

4.3.2. **Ações contenciosas**

Além do recurso de anulação, considere-se as ações contenciosas, que desempenham um papel de grande utilidade em toda justiça administrativa, sendo agrupadas na seguinte ordem abaixo:

(i) Ações relativas a contratos administrativos (ou ações derivadas de contratos administrativos;

(ii) Ações sobre responsabilidade civil extracontratual das entidades administrativas;

(iii) Ações para obter o reconhecimento de um direito ou de interesse legalmente protegido;

(iv) Ações não especificadas.

[222] Para mais detalhes, veja-se o Acórdão do TS, Processo n.º 184/2008 – Relatora – Dra. Joaquina do Nascimento, de 30 de Agosto de 2016.

4.3.2.1. Ações relativas a contratos administrativos[223]

No entendimento de JOSÉ CARLOS VIERA DE ANDRADE[224], «as ações relativas aos contratos podem ser utilizadas para resolução de quaisquer litígios relativos aos contratos sujeitos à jurisdição administrativa, designadamente questões de interpretação, de validade e de execução (entendida num sentido amplo, incluindo a modificação e extinção) de contratos celebrados pela Administração, bem como as relativas ao cumprimento e à responsabilidade contratual pelo incumprimento (artigo 37.º, n.º 1, al.j) do CPTA)».

Em Portugal a ação sobre os contratos administrativos não era inicialmente aplicável à impugnação dos atos destacáveis, quer em sede pré-contratual quer ainda em sede de execução contratual. Realmente a ação inseria-se na zona tradicional do contencioso de plena jurisdição, dito de contencioso por atribuição, por contraposição ao contencioso dito por natureza e estava limitada à conformação das relações jurídico-administrativas enquadradas no âmbito contratual[225].

A LIAA, define nos termos do artigo 3.º o que se deve entender por contratos administrativos, onde prevalece a ideia de um vínculo celebrado pelos órgãos do Estado, no exercício das suas funções de administração, e ao mesmo tempo para fins de utilidade pública.

A Administração Pública para a cabal satisfação dos interesses da coletividade, sente-se obrigada variadíssimas vezes a celebrar contratos, quer estejam submetidos pelos regime jurídico de formação e execução dos contratos públicos (Lei n.º9/16, de 16 de Junho, lei dos contratos públicos, doravante LCP[226]), quer ainda por um regime de Direito Privado, aplicando-se as regras, os princípios gerais do código civil em matéria de contratação. No primeiro caso, o vínculo jurídico – contratual firmado, deve ser submetido aos princípios da prossecução do interesse público, da justiça, da igualdade,

---

[223] As ações derivadas dos contratos administrativos foram objeto de uma ampla referenciação legal, nomeadamente, no RPCA (nos artigos, 34.º, al.b); 35.º, al.b); 69.º).

[224] Ibidem, p.217.

[225] FREITAS, Lourenço B. Manoel de Vilhena de, *O Poder de Modificação Unilateral do Contrato Administrativo Pela Administração (E as garantias contenciosas do seu co- contratante perante este exercício)*, Lisboa, AAFDL, 2007, p.338.

[226] A Lei dos contratos públicos da República de Angola, aplica-se à formação e execução de contratos de empreitadas de obras públicas, locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços celebrados por uma entidade pública contratante. Cfr. *in* artigo 2.º.

da concorrência, da imparcialidade, da transparência, da probidade, da economia, da eficiência, eficácia e do respeito pelo património público (artigo 3.º da LCP). Enquanto à lógica é diversa da que preside os contratos privados, em que Administração tem de estabelecer acordos com os particulares para aquisição de determinados bens ou serviços. O que sobressai nos contratos concebidos ao abrigo das normas de direito privado, é a igualdade das partes, onde nenhuma encontra-se em posição privilegiada se comparada à outra.

Relativamente à tramitação das ações derivadas de contratos administrativos, de acordo o artigo 69.º do RPCA, regem-se, em geral pelas normas do código de Processo Civil, que regulam o processo de declaração na sua forma ordinária. As ações podem ser intentadas sem dependência de algum prazo, ou seja a todo tempo.

Ainda em relação às ações derivadas de contratos administrativos, já em gesto de conclusão, há que destacar dois aspetos fundamentais: O primeiro está relacionado com a admissibilidade do pedido reconvencional, quando o mesmo tiver por fundamento factos jurídicos emergentes do contrato de que derivou a ação; O segundo tem que ver, com a resolução extrajudicial de conflitos no âmbito dos contratos administrativos, concretamente por intermédio da arbitragem, considerado como um meio essencial na composição de litígio no seio das comunidades, com um papel de reconhecido mérito na administração da justiça. A esse respeito, as normas que regulam o processo contencioso administrativo, regra geral proíbem o recurso a arbitragem nas ações derivadas de contratos administrativos, como se pode confirmar no preceituado no artigo 71.º, n.º 1 do RPCA; Entretanto, o legislador apresentou uma exceção decorrente da regra geral anteriormente referida, sobretudo nas questões derivantes de contratos administrativos que revistam a natureza de contratos económicos internacionais, desde que se verifiquem os requisitos exigidos pelo artigo 99.º, n.ºs 2 e 5 do CPC.

4.3.2.2. Ações sobre responsabilidade civil extracontratual das entidades administrativas[227]

[227] Com vista ao aprofundamento da temática relativa ao Instituto da responsabilidade civil do Estado e outras entidades públicas, Cfr. por todos : SERRA, Adriano Vaz, *Responsabilidade civil do Estado e dos seus órgãos ou agente*, BMJ 85,1959; CADILHA, Carlos *Fernandes, Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas Anotado*, 2.ª ed., Coimbra, 2011; *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado de demais Entidades Públicas*; Universidade Lisboa, Católica Editora, 2013; GOMES, Carla Amado, *Texto dispersos sobre*

O Estado de direito e democrático no nosso entendimento só será, se de facto conseguir velar pelos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos não só do ponto de vista da consagração formal desses direitos, como também sob um prisma material ofereça garantias coesas da observância dos mesmos. Nesta ordem de ideias, o Estado e os seus órgãos sempre que praticarem atos contrários à lei, a ordem pública e os bons costumes e que fruto disso, resulte prejuízos graves para os interesses dos particulares, devem ser responsabilizados, ou seja os órgãos e agentes da Administração Pública são responsáveis pelos atos que deliberadamente ou involuntariamente cometam no exercício da função administrativa, justamente, a pensar no ónus de reparação dos encargos e danos que resultar da mesma conduta. É justo que a ordem jurídica disponha de alguns instrumentos legais para acautelar tais situações, sempre na lógica de defesa intransigente dos valores e princípios que norteiam o Estado de direito e ao mesmo tempo a proteção dos interesses dos cidadãos inseridos no tecido social.

A atual Constituição tipifica a responsabilidade civil do Estado e demais pessoas coletivas públicas no artigo 75.º (cfr. *in* ponto 4.2), onde, da nossa leitura, por um lado, a previsão constitucional deste instituto, mereceu para o legislador constituinte um amplo reconhecimento, de modo a não permitir interpretações opostas, e acima de tudo, não dar azos a ideia de impunidade dos órgãos do Estado, o que sem dúvida, habilita qualquer sujeito no pleno gozo dos seus direitos reivindicar a violação dos seus interesses, chamando o instituto em causa, e fazendo jus a uma outra garantia constitucional contida no artigo 29.º, que diz respeito ao acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva, sem qualquer limitação em função do sujeito, entidade, contra quem será proposta a ação de responsabilidade extracontratual. Por outro lado, esta faculdade legal de responsabilizar o Estado pelas suas ações ou omissões, é um dos ganhos dos regimes democráticos, porque nos regimes autocráticos, tal possibilidade nem sequer se colocava, devido a inobservância do núcleo essencial dos direitos dos cidadãos. Destarte, o cidadão pode a qualquer momento que entender oportuno (desde que munido de provas suficientes) levar a Administração Pública à tribunal, e esta por

responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas, Lisboa, 2010; GOMES, Carla Amado e RAIMUNDO Assis (Coord.) *Novos temas da responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas*, e- book ICJP, Lisboa, 2013; MONCADA, Luís Cabral de, *Responsabilidade civil extracontratual do Estado, Lisboa*, 2008; SOUSA, Marcelo Rebelo de, e MATOS, André Salgado de, *Direito Administrativo Geral*…ob.cit., 2006; QUADRO, Fausto de, (Coord.) *Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública*, Coimbra, Almedina, 1995.

sua vez ser responsabilizada pelos danos morais, patrimoniais que eventualmente tenha originado à esfera jurídica do particular.

Tendo sido feita as considerações mais relevantes sobre a responsabilidade extracontratual das entidades públicas, resta sem dúvida referir que os factos de que resultem responsabilidade extracontratual dos órgãos e organismos mencionados no artigo 1.º (na realização de despesas e na contratação publica) são apreciados em processo de natureza cível, tal como previsto nos termos do n.º 2 do artigo 2.º da LIAA.

4.3.2.3. Ações para obtenção do reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido

Em relação a este meio processual, a nível do RPCA não encontramos qualquer referência explícita no sentido de clarificar o âmbito de aplicação, o objeto, e não menos relevante a sua tramitação nos tribunais. Tal facto se deve depreender ao contexto em que parte da legislação ordinária foi concebida, com o modelo de contencioso que sem dúvida apontava mais para o objetivismo do que propriamente o subjetivismo. Obviamente que registava-se um défice no que concerne a proteção dos direitos e interesses dos administrados perante à Administração Pública, se bem que, os novos parâmetros constitucionais foram construídos com base na valorização dos direitos subjetivos, o que decerto, deu lugar a um modelo mais voltado para o subjetivismo, isto é, com a consagração do princípio da tutela jurisdicional efetiva apelando ao respeito escrupuloso dos direitos resultantes do texto constitucional através do acesso ao direito e aos tribunais para a defesa dos mesmos.

Fora das fronteiras angolanas, uma realidade que apraz mencionar neste estudo por efetivamente servir de um bom modelo nas reformas em curso em toda justiça administrativa, é o de Portugal, onde o recurso contencioso para assegurar uma tutela efetiva dos direitos e interesses dos particulares lesados por ações ou omissões da Administração Pública conduziu à introdução na lei fundamental de 1982, de uma previsão relativa ao alargamento do âmbito do recurso à tutela daqueles direitos e interesses. Nesta senda, o legislador ordinário, em 1985, ao dar cumprimento à previsão constitucional partiu do princípio de que o reforço da garantia contenciosa pressupunha uma inadequação do meio processual - recurso contencioso à efetiva proteção dos direitos subjetivos e dos interesses legítimos dos particulares, tendo- se criado um novo meio processual, denominado “ ações para o reconhecimento de um direito ou interesse

legítimo", aplicável aos casos em que o recurso contencioso e os restantes meios processuais se revelassem insuficientes para assegurar aquela proteção efetiva (Cfr. artigo 62.º, n.º 2 da LEPTA)[228].

O carácter residual das ações para o reconhecimento de direitos ou interesses legítimos, determinava um estreitamento muito sensível do respetivo âmbito de aplicação, na maioria dos casos, os tribunais administrativos descobriam um qualquer outro meio processual supostamente capaz de assegurar a proteção dos interesses do autor, com a consequente inviabilização da ação[229].

Para VASCO PEREIRA DA SILVA, fazem parte desta garantia constitucional, os casos nos quais não existe ainda ato administrativo, mas existe um direito subjetivo suscetível de tutela, os casos nos quais existindo ato administrativo, este não é passível de ser alvo de recurso contencioso por não ser lesivo, nomeadamente, os casos em que o ato administrativo é meramente interno, os casos nos quais o ato é externo, mas ainda não é lesivo, por exemplo, por estar sujeito a termo ou a condição e os casos nos quais o recurso de anulação não é o meio adequado para assegurar a tutela plena e efetiva dos direitos dos particulares. Quanto as tipologias de ações, o mesmo autor considera a tutela preventiva, a tutela face aos efeitos diretamente decorrentes da lei e os casos de tutela de direitos fundamentais dos particulares no quadro das relações jurídicas administrativas, sem que haja um concreto ato lesivo, designadamente, os casos de ambiente discricionário ou hostil no seio do funcionalismo público[230].

A independência das ações para o reconhecimento de direitos ou interesses legítimos face ao recurso contencioso, teve um grande impacto em todo contencioso administrativo Português, retirando interesse à velha contraposição entre contencioso por natureza e contencioso por atribuição. A partir desta altura, a fronteira entre o contencioso por via de recurso e o contencioso por via de ação deixou de ser

[228] CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, Lisboa, Âncora Editora, 2000, pp.291-292.

[229] «Com a revisão constitucional de 1989, efetuou-se à autonomização do tratamento constitucional da tutela dos direitos e interesses legalmente protegidos, então objeto do artigo 268.º, n.º 5 da CRP, perdendo terreno a ideia do caráter residual destas ações – que decisões do STA , começaram a pôr em causa (cfr. Acórdãos da 1.ª Secção de 4 de Maio e de 13 de Julho de 1993), devendo mesmo sustentar-se a caducidade, por inconstitucionalidade superveniente, da disposição do artigo 69.º, n.º 2 LEPTA – *In* Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 104/99, publicado no D. R, II Série, n.º 84, de 10 de Abril de 1999)» Cfr. Ibidem, pp.292-293.

[230] SILVA, Vasco Pereira da, *A ação para o reconhecimento de direitos*, CJA, N.º 16, 1999,p.44 e ss. apud FREITAS, Lourenço B. Manoel de Vilhena de, *O Poder de Modificação Unilateral do Contrato Administrato*…ob.cit., p.332.

estabelecida com base nos poderes da Administração Pública para passar a ser em função da mais adequada proteção jurisdicional dos direitos e interesses dos particulares: aí, onde a melhor garantia resultasse da propositura de uma ação administrativa e não da interposição de um recurso contencioso, dever-se-ia propor uma ação[231].

«A revisão constitucional de 1997 introduziu no contencioso português uma nova espécie de ações, destinadas a obter do tribunal administrativo, a determinação da prática dos atos administrativos legalmente devidos pela Administração, conforme o preceituado no n.º 4 do artigo 268.º da CRP»[232]. Através dessas ações pode-se assegurar uma série de situações, onde cumpre destacar as seguintes «i) O reconhecimento de direitos fundamentais (tais como o direito de manifestação); ii) direitos reais (direito de uso e fruição relativamente a prédio onde se tenham realizado obras públicas sem prévio ato expropriativo); iii) direitos estatutários no âmbito da relação jurídica de emprego (direito a atribuição de tarefas correspondentes a categoria profissional do funcionário ou agente); iv) direito de resistência contra atos administrativos nulos ou jurisdicionalmente inexistentes (com vista a impedir que um particular seja obrigado a cumprir uma norma contida num ato nulo ou jurisdicionalmente inexistente). Por outro lado, este tipo de ação serve ao particular para assegurar interesses legítimos na observância pela Administração das normas administrativas aplicáveis antes ou na pendência de um procedimento administrativo (por exemplo, o interesse em ser admitido a um certo concurso de provimento quando este venha a ser aberto pela Administração»[233].

Portanto, analisado o percurso deste meio declaratório principal para o reconhecimento de direitos ou interesses legítimos, quer na ordem jurídica portuguesa, quer ainda no quadro jurídico angolano, chega-se à conclusão de que o legislador português, tanto no plano constitucional, quanto no plano infraconstitucional não deixou de conceder a devida atenção, o que não sucede com o mesmo rigor em Angola, onde as referidas ações não encontram qualquer previsão legal expressa, mas que têm sido enquadradas no âmbito da garantia constitucional prevista no artigo 29.º, da CRA (princípio da tutela jurisdicional efetiva).

---

[231] CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*…ob.cit., p.287.

[232] Ibidem, p.287.

[233] SILVA, Vasco Pereira da, *Ventos de Mudanças no Contencioso* …ob.cit.,p. 50 e ss. apud, FONSECA, Isabel Celeste M.., e AFONSO, Osvaldo da Gama, *Direito Processual Administrativo* …ob. cit.,p.29.

4.3.3. Processos cautelares [234]

Antes de mais, é importante lembrar, segundo o posicionamento de JOÃO CAUPERS[235], que constitui regra fundamental em qualquer Estado de direito, os litígios serem solucionados por órgãos concebidos e vocacionados para tal, os tribunais. E como se sabe, nos dias de hoje face à ineficiência que os sistemas judiciais apresentam, é cada vez mais sentida a demora na resolução dos conflitos levados ao conhecimento desses órgãos. E não são raras vezes que os litigantes não encontram a satisfação dos direitos violados fruto da falta de celeridade. O autor citado, defende que tais circunstâncias conduziram à ideia da proteção cautelar ou provisória: geralmente, em face de uma situação que parece justificar proteção, o tribunal como que antecipa quem os invoca, com uma aparente razão ao abrigo dos atos de quem se encontra em condições de os lesar, obstando assim a tal lesão e ganhando tempo até à decisão final, surgindo desse modo os processos cautelares, processualmente configurados como meios processuais acessórios, isto é, meios processuais cuja utilização somente faz sentido quando acoplados a um meio processual principal, cuja efetividade visam assegurar[236].

O processo cautelar visa alcançar determinada finalidade, que é precisamente assegurar a utilidade de uma lide principal, tal como afirma JOSÉ CARLOS VIERA DE ANDRADE[237], isto é, de um processo que normalmente é mais ou menos longo, porque implica uma cognição plena. O referido autor, sublinha ainda que os processos cautelares visam especificamente garantir o tempo necessário para fazer justiça, mesmo quando não há atrasos, há um tempo necessário para julgar bem, e é para esses casos, para aqueles processos em que o tempo tem de cumprir-se para que se

[234] *Ab initio*, torna-se indispensável falar das características mais elementares da tutela cautelar, que se resumem em três principais: 1. A instrumentalidade, com sinónimo de uma tutela dependente de uma ação principal. 2. Provisoriedade, com o sinónimo de que a resolução que se visa alcançar não apresenta carácter definitivo; 3. Sumaridade, que se manifesta uma cognição sumária da situação de facto e de direito. Por todos autores, ANDRADE, José Carlos Viera de, A Justiça …ob.cit., p.313; FONSECA, Isabel Celeste M., *Introdução ao Estudo Sistemático da Tutela Cautelar no Processo Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2002, p.85.

[235] CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*…ob.cit., pp.300-301.

[236] Ibidem, p.301.

[237] ANDRADE, José Carlos Viera de, *A Justiça Administrativa*…ob.cit., p.313.

possa julgar bem, que é necessário assegurar a utilidade da sentença que, a final venha a ser proferida[238].

Em Angola, os processos cautelares são considerados como meios declaratórios acessórios, por serem meios complementares dos principais, tal como defende um setor da doutrina administrativista [239]. Dando-se um sentido prático ao aludido, dir-se-ia que o autor do direito em causa, ao fazer uso do processo cautelar, procura obter uma garantia coesa de que a sentença a ser proferida poderá ser útil. Estaremos perante dois processos, um principal que corre os seus trâmites e o segundo, complementar ao primeiro.

Os processos cautelares visam resultados cuja obtenção esta sempre na dependência de uma ação em que o autor faz valer o direito ou o interesse tutelado. Falamos, por isso, em instrumentalidade do processo cautelar perante o processo principal, pois aquele visa acautelar a plena execução da sentença que vier a ser proferida nesse processo, através da preservação do *statuo quo* da causa principal (providências cautelares conservatórias) ou através da antecipação dos efeitos da decisão que vier a recair sobre a causa principal (providências cautelares antecipatórias) - ambas relativas a esse processo principal[240].

As normas que regulam o processo contencioso administrativo apresentam uma lacuna relativamente à previsão dos processos cautelares[241], embora quando se fala das mesmas tem - se em vista duas modalidades: Por um lado os processos cautelares contemplados na lei (A suspensão da eficácia do ato administrativo com sede em lei própria). Por outro lado, os processos cautelares abordados no âmbito do CPC, também aplicáveis ao contencioso administrativo.

---

[238] Ibidem, p.313.

[239] FEIJO, Carlos e POULSON, Lazarino, *A Justiça Administrativa*…ob.cit., p. 99 e ss; PACA, Cremildo, *Direito do Contencioso Administrativo Angolano*…ob.cit.,p.71.

[240]FONSECA, Isabel Celeste M., *Introdução ao Estudo Sistemático da Tutela Cautelar*...ob.cit.,s/p.

[241] A nível do CPTA Português, as normas cautelares foram objeto de consagração expressa no capítulo I, a partir do artigo 120.º e ss, onde o legislador ordinário encarregou-se de responder a um conjunto de perguntas em volta da mesma temática. Como por exemplo, quem tem legitimidade para intentar um processo cautelar? Em que tribunal deverá ser proposto? Que relação existirá entre o processo cautelar e a causa principal? A questão dos contrainteressados, entre outros aspetos de grande relevância, que ajudam a compreender o âmbito, o objeto e a finalidade dos processos cautelares, o que não se verifica a nível das normas angolanas, onde aponta-se a suspensão da eficácia do ato administrativo, remetendo-se para a lei reguladora, isto é a Lei n.º 8/96, de 19 de Abril, bem como outras providências cautelares que não sendo objeto de regulação no âmbito das normas sobre justiça administrativa, podem ser encontradas a partir do artigo 381.º e ss do CPC angolano.

Relativamente aos primeiros cumpre realçar o seguinte: A LSEAA (Lei da suspensão de eficácia do ato administrativo) como processo cautelar tipificado na lei, pode ser analisada e percebida em duas dimensões: Na eventualidade de existir séria probabilidade de ação ou execução do ato causar prejuízo irreparável ou de difícil reparação ao interessado; Ou ainda quando não resulte da referida suspensão grave lesão de interesse público. (artigo 1.º da LSEAA)[242].

Do exposto, compreende-se que a suspensão da eficácia do ato administrativo a nível do ordenamento, está sempre dependente de um conjunto de ponderações inerentes, quer aos relevantes interesses dos particulares, quer dos superiores interesses públicos. A suscetibilidade de reparação ou ainda impossibilidade é essencial para aferir a referida suspensão.

Em relação ao segundo grupo, importa dizer que trata-se dos processos cautelares tipificados no CPC. Na verdade, uma vez que a Constituição acolhe o direito à tutela jurisdicional efetiva e uma vez que este Código se aplica ao contencioso administrativo *ex vi* artigo 1.º, n.º 2, do RPCA, ISABEL CELESTE M. FOSECACA[243],diz ser possível defender o decretamento no contencioso administrativo, de qualquer providência cautelar prevista deste mesmo instrumento legal, sob uma condição, de não serem previstas a nível do contencioso administrativo. A autora *supra*, entende ainda, que uma vez decretadas as providências tem como escopo «acautelar o efeito útil da ação» em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 2.º *in fine* do CPC.

De forma sucinta, num conjunto de direitos que se podem tutelar, a providência pode consistir na prestação de alimentos provisórios; aresto; restituição provisória da posse, suspensão das deliberações sociais; Suspensão das deliberações da assembleia dos condóminos; embargo de obra nova.

As providências referidas não deixam de observar de forma escrupulosa os prazos legais, sob cominação de não produzirem efeitos jurídicos, tal como aponta a

[242] Reveste-se de especial importância a consagração, nos artigos 112.º, n.º 2, al.a) e 130.º, ambos do CPTA português, da possibilidade da suspensão da eficácia de normas emanadas no exercício da função administrativa. Repare-se, na verdade, que é a primeira vez que em Portugal, foi consagrada a possibilidade, em termos gerais e, portanto, também estendida aos regulamentos emanados pela Administração Central da obtenção de uma suspensão. Cfr. ALMEIDA, Mário Aroso de, *O Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos.* ob.cit.,p.273.

[243] FONSECA, Isabel Celeste M.,e AFONSO, Osvaldo da Gama, *Direito Processual Administrativo*…ob. cit.,p.33.

al. a) do n.º 1 do artigo 382.º do CPC angolano, onde resulta: "se o requerente não propuser a ação de que forem dependência, dentro de 30 dias, contados da data em que lhe for notificada a decisão que ordenou as providências requeridas, ou se, tendo-se proposto, o processo estiver parado durante mais de trinta dias, por sua negligência em promover os respetivos termos ou de algum incidente de que depende o andamento da causa"[244].

Ainda no que diz respeito ao âmbito dos processos cautelares, o CPC dá especial atenção as providências cautelares não especificadas, cujo fundamento genérico se reconduz ao facto de " alguém demonstrar fundado receio de que outrem, antes da ação ser proposta ou na pendência dela, cause lesão grave e dificilmente reparável ao seu direito" (artigo 399.º do CPC). Nesta conformidade, os titulares dos direitos na eminência de serem afetados pelas razões aludidas pelo legislador, podem requerer a autorização para a prática de determinados atos, a intimação para que o réu se abstenha de certa conduta, ou a entrega dos bens móveis ou imóveis que constituem objeto de ação, a um terceiro, seu fiel depositário, tendo sempre em consideração a inconveniência ou inadequação dos procedimentos expressamente regulados na lei.

Dissemos no princípio da investigação que o estudo em causa recorrerá variadíssimas vezes ao método comparativo, de modo a buscar o que de novo existe noutros ordenamentos jurídicos e corrigir alguns aspetos que em relação ao panorama jurídico angolano revelam-se totalmente descontextualizados. Os anos de vigência do RPCA, principal diploma que por excelência regula a tramitação do processo contencioso administrativo, afigura-se bastante desajustado, daí que faz sentido conhecer outras dinâmicas, onde mais uma vez, trazemos à baila, o exemplo de Portugal, onde o CPTA tem evoluído nesse domínio, através das reformas sucessivas em toda justiça administrativa. Nos períodos anteriores à 2002, os meios cautelares estavam reduzidos praticamente à suspensão da eficácia do ato, tal como em grande medida, o contencioso se reduzia ao recurso contencioso de anulação, situação que nos dias de hoje, ainda espelha rigorosamente o que se vive em Angola, a nível da justiça administrativa. No ordenamento luso, os meios cautelares na fase referida, apareciam embrulhados e confundidos numa categoria genérica de meios processuais acessórios, onde se juntavam com figuras que não pertenciam a essa pequena família:

[244] Outros detalhes indispensáveis na tramitação dos processos cautelares tipificados no CPC angolano, acolhidos a nível do contencioso administrativo podem ser encontrados no capítulo iv do mesmo diploma legal, aprovado na sequência do DC- Lei n.º 44 129/1961, de 28 de Dezembro.

as intimações para comportamento e, sobretudo, a execução de julgados, que é um processo principal, quando não seja um processo executivo[245]. Na atualidade, à luz do CPTA de 2015, os processos cautelares foram agrupados no título IV, a partir do artigo 112.º e ss. As providências cautelares podem consistir, em conformidade com o n.º 2 do preceito citado em: Suspensão da eficácia do ato administrativo ou de uma norma; Admissão provisória em concursos e exames; Atribuição provisória da disponibilidade de um bem; Autorização provisória ao interessado para iniciar ou prosseguir uma atividade ou adotar uma conduta; Regulação provisória de uma situação jurídica, designadamente através da imposição à Administração Pública do pagamento de uma quantia por conta de prestações alegadamente devidas ou a título de reparação provisória; Arresto; Embargo de obra nova; Arrolamento; Intimação para adoção ou abstenção de uma conduta por parte da Administração ou de um particular por alegada violação ou fundado receio de violação do direito administrativo nacional ou do direito da União Europeia.

4.3.4. Recursos jurisdicionais

Ainda no âmbito dos meios processuais que os particulares podem aceder, têm elevada relevância os recursos jurisdicionais das decisões exaradas nos processos jurídicos – administrativos, ou seja aqueles processos concebidos em sede da sala do cível e administrativo, cujo objeto seja um litígio emergente da atuação lesiva da Administraçao Pública aos direitos do particular, conferindo ao último, posição jurídica ativa que lhe habilita a recorrer aos tribunais. Impõe-se desde já, saber o que se pode entende por recurso jurisdicional?

Para responder a pergunta formulada, recorrer-se-á ao pensamento prático de EDGAR VALES, quando realçava que «saber lutar é uma grande virtude, e se considerarmos que existe alguma possibilidade de a sentença desfavorável ser revogada, por via de recurso, devemos ponderar seriamente a possibilidade de interpô-lo, envolvendo na decisão o próprio cliente (que tem uma palavra a dizer) "*Never give up*" na expressão peculiar de NUNO BELO»[246].

[245] ANDRADE, José Carlos Viera de, *A Justiça Administrativa*…ob.cit., p.312.
[246] VALLES, Edgar, *Prática Processual Civil*, 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 2007, p.231.

Proferida uma decisão judicial, independentemente da sua natureza, mérito e /ou forma, no plano psicológico, duas podem ser as atitudes das partes: ou se conformam com o seu conteúdo e, por isso, a cumprem voluntariamente, ou pelo contrário, consideram-na injusta ou ilegal e, por essa razão, não estão de acordo com o respetivo conteúdo[247].

Os instrumentos processuais que permitem ou podem permitir a parte que se julgue prejudicada por uma decisão judicial obter a sua reapreciação, genericamente, são denominados de meios de impugnação, onde destacam-se os recursos, a par dos recursos, existem outros instrumentos de impugnação, nomeadamente a reclamação e os embargos[248].

Os recursos jurisdicionais distinguem-se claramente dos recursos contenciosos de anulação de atos administrativos ou de regulamentos porque, estes apontam para a eliminação da ordem jurídica de atos ou regulamentos administrativos produzidos pela Administração e aqueles têm como objeto sentenças ou acórdãos. Nos recursos contenciosos de anulação de atos ou regulamentos impugna-se, na circunstância, um ato administrativo (individual e concreto) ou regulamento administrativo (ato normativo geral e abstrato). Mas no recurso jurisdicional impugna-se uma decisão jurisdicional, *id est*, sentença, despacho de um juiz ou acórdão de um tribunal coletivo *(*Cfr. artigos 79.º e ss. do RPCA)[249].

«Os recursos jurisdicionais não têm todos a mesma natureza, nem seguem um único regime, sendo, nessa medida, objeto de classificações doutrinárias. Assim, em função dos poderes do tribunal para o qual é feito o recurso, (tribunal *ad quem*), podem distinguir-se os recursos substitutivos, por um lado, dos recursos cassatórios ou rescindentes, por outro lado»[250]. Em relação aos primeiros, o tribunal *ad quem*, caso entenda dar provimento ao recurso, vai substituir a decisão impugnada por aquela que entenda ser a adequada. Enquanto nos segundo, o tribunal *ad quem* limita-se a verificar a legalidade da decisão recorrida e, em caso de procedência, a cassá-la, isto é, a

[247] CACHIMBOMBO, Hermenegildo, *Manual dos Recursos no Direito Processual Civil Angolano*, Luanda, Casa das Ideias Editora, 2012, p.39.
[248] Ibidem, p.39.
[249] **FEIJÓ, Carlos, POULSON, Lazarino,** *A Justiça Administrativa*…ob.cit., **p.227 e ss, apud** FONSECA, Isabel Celeste M., e AFONSO, Osvaldo da Gama, *Direito Processual Administrativo*…ob. cit.,p.33.
[250]MENDES, Armindo Ribeiro, *Recursos em Processo Civil*, 1994, p.136 apud ANDRADE, José Carlos Viera de, *A Justiça Administrativa*…ob.cit., p.313.

proceder à sua revogação ou rescisão, remetendo depois o processo ao tribunal competente, em regra o tribunal *a quo*, para nova decisão[251]. A classificação apresentada na compreensão de JOSÉ CARLOS VIERA DE ANDRADE[252], «se funda na existência ou inexistência dos poderes dispositivos do tribunal superior – não identifica, porém, apesar de algumas correlações fortes, com a que distingue entre os recursos de reexame e os recursos de reponderação ou de revisão – que respeita ao alcance desses poderes. No sentido de solidificar os argumentos defendidos, o autor em causa, sustenta que se no recurso de cassação, o tribunal procura simplesmente aferir o cumprimento da lei pelo tribunal *a quo*, não poderá, pelo menos em regra, senão rever ou reponderar a decisão recorrida com base na prova, nos factos e no direito existente à data em que foi proferida, ao passo que tal lógica se processa de forma inversa, quanto ao recurso substitutivo, em que o tribunal de recurso poderá julgar de novo o mérito da causa – procedendo, então, a um reexame da questão, isto é, da relação jurídica controvertida, eventualmente com base em novas provas e atendendo às alterações de facto e de direito que tenham ocorrido até à decisão do recurso-, como poderá limitar-se a reponderar a decisão tomada, na exata medida em que foi impugnada».

«Um dos traços mais marcantes, do ponto de vista da transformação do contencioso administrativo português, quanto ao regime aplicável aos recursos jurisdicionais prende-se com a opção de se determinar que, tendencialmente, todas as decisões que dão provimento a recursos jurisdicionais, e já não apenas no âmbito dos processos urgentes, não se limitam a eliminar a decisão recorrida, mas julgam do mérito da causa no mesmo acórdão em que a revogam, devendo proceder, para o efeito, às indagações necessárias, no respeito pelo princípio do contraditório»[253].

Na ideia de recursos das decisões jurisdicionais, de acordo o artigo 79.º do RPCA, há que considerar, em primeiro lugar os recursos ordinários, proferidos em matéria de contencioso administrativo, que encontram regulação além deste diploma, a título subsidiário, pelas disposições do CPC, relativamente às normas aplicáveis ao recurso de agravo, com as necessárias adaptações. Em segundo lugar, assinalam-se os recursos interpostos para efeitos de uniformização de jurisprudência, os de revisão e de oposição de terceiro regem-se pelas disposições do CPC e da lei n.º 20/88, de 31 de Dezembro, na parte aplicável.

[251] Ibidem, p.404.
[252] Ibidem, p.404.
[253] ALMEIDA, Mário Aroso de, *O Novo Regime do processo nos Tribunais* …ob.cit.,p.288.

De acordo o n.º 2 do artigo 67.º do CPC angolano aplicável subsidiariamente ao processo administrativo, no que toca às espécies de recursos, podem ser desdobradas em duas:

(i) Por um lado os recursos ordinários, subdivididos em: Recursos de apelação, revista e agravo;

(ii) Por outro lado, os recursos extraordinários, onde encontramos os recursos de revisão e a oposição de terceiros;

As duas espécies de recursos acima referenciadas, encontram tratamento aprofundado no âmbito dos artigos 691.º e ss. do CPC, onde o legislador ordinário procurou se pronunciar de forma minuciosa sobre a tramitação de cada recurso, os efeitos, o regime da subida, e o julgamento do recurso[254].

Não menos importante, é a questão de saber que tipos de decisões são passíveis de recurso em materiais de contencioso administrativo? Vale neste domínio destacar dois grupos de decisões: Por um lado temos, as decisões dos tribunais provinciais, para a câmara do cível e administrativo do TS; Por outro lado, os acórdãos proferidos pela câmara do cível e administrativo funcionando como tribunal de primeira instância, para o plenário do TS (artigo 80.º, n.º 1 do RPCA).

É no mesmo sentido que tem particular destaque, por não admitirem recursos, os acórdãos proferidos no plenário do TS em matéria de impugnação de atos administrativos do Presidente da República, Presidente da Assembleia Nacional, Chefe de Governo e Presidente do TS (artigo 80.º, n.º 2 do RPCA).

Os tribunais de recurso têm o poder de reapreciar as causas sem restrições, conhecendo dos factos e do direito, podendo revogar, alterar ou anular, conforme ao caso couber, as decisões recorridas (artigo 81.º do RPCA).

Portanto, os recursos jurisdicionais no âmbito dos processos jurídico-administrativos exercem, um papel de reconhecido valor em favor dos direitos e interesses dos particulares, ao transmitirem uma certa segurança de que a decisão proferida pelo tribunal *a quo*, há-de-ser analisada com toda imparcialidade e objetividade por um tribunal *ad quem*, e acredita-se ser um modo privilegiado dos

[254] Para mais desenvolvimentos em torno das espécies de recursos ordinários e extraordinários, algumas delas acolhidas no âmbito do processo jurídico – administrativo angolano.Cfr. CPC de Angola. Aprovado através do DC-Lei n.º 44 129/1961 de 28 de Dezembro.

interessados verem as suas pretensões devidamente acauteladas, na eventualidade de não concordarem com o juízo emitido pelo tribunal de primeira instância. Aliás, uma vez proferida a decisão que julga determinado litígio, o prazo para a interposição do recurso é de 8 dias, a contar da data da notificação da decisão de que se recorre ou da data da sua publicação, em caso de revelia (artigo 85.º do RPCA). A decisão sendo considerada recorrível, nada coíbe às partes de apresentarem o referido recurso, que espelhará a abertura que os tribunais têm na observância da Constituição, das leis e demais disposições normativas vigentes, na proteção dos direitos e interesses legítimos dos particulares, conforme realçado no artigo 177.º da CRA.

O recurso é também um meio processual que põe em evidência o princípio do contraditório[255], constitucionalmente consagrado no artigo 174.º, n.º 2 da CRA, onde o legislador atribui tal responsabilidade, ao poder judicial de assegurá-lo no exercício da função jurisdicional. Assim às partes podem obter o confronto da decisão expedida por um outro tribunal. Uma vez aceite o recurso e fixado o regime da subida, na fase das alegações, o recorrente pode apresentar de forma resumida, argumentos contrários à decisão anterior.

Feito o enquadramento geral dos recursos jurisdicionais previstos no CPC e aplicáveis à justiça administrativa, importa referir os vários recursos admissíveis à luz da legislação do RPCA, em que de um modo geral podemos visualizar os seguintes recursos:

(i) Recursos nas ações derivadas de contratos administrativos;

(ii) Recursos nos processos de impugnação dos atos administrativos;

(iii) Recursos das decisões relativas a suspensão da eficácia dos atos administrativos;

(iv) Recurso em processamento de transgressões administrativas.

Detalhados os recursos jurisdicionais consagrados no RPCA, resta nas páginas que seguem abordar o processamento de cada um deles, começando-se pelos primeiros. Relativamente os recursos nas ações derivadas de contratos administrativos, o artigo

[255] Existem diferentes perspetivas sobre o princípio do contraditório na doutrina, desde já, sufraga-se a posição que entende tratar-se de uma garantia especial no processo administrativo, de que não sejam admitidas provas, nem proferidas pelo tribunal quaisquer decisões favoráveis a um sujeito processual (designadamente a um particular, autor ou contrainteressado), sem que este seja ouvido sobre a matéria, em termos de lhe ser dada previamente ampla e efetiva possibilidade de a discutir. Cfr. ANDRADE, José Carlos Viera de, *A Justiça Administrativa* …ob.cit., p.444.

89.º do RPCA, remete para o recurso de agravo, no que tange ao processamento e julgamento, conforme as regras aplicáveis ao CPC nos artigos 734.º e ss[256].

Outra nota de grande relevância atribui-se aos recursos nos processos de impugnação dos atos administrativos, com dois regimes de subida, nomeadamente, os recursos com subida imediata e os recursos com subida diferida. Quanto aos primeiros, importa ter presente que sobe imediatamente, em conformidade com o disposto no artigo 91.º do RPCA, as seguintes decisões de recursos: (1) Que conheçam do mérito da causa ou que, não conhecendo do mérito, ponham termo ao processo; (2)Que julgam o tribunal absolutamente incompetente; (3)Através das quais um juiz se declare impedido ou indefira o impedimento oposto por alguma parte; Proferidas depois da decisão que ponha termo o processo. Sobem ainda imediatamente, os recursos cuja retenção os tornaria absolutamente inúteis. Os recursos nos processos de impugnação dos atos administrativos em regra sobem sempre nos próprios autos. Quanto aos segundos, nos recursos com subida diferida, o legislador ordinário apontou as seguintes decisões: 1. Os recursos das decisões interlocutórias não incluídas no âmbito do regime da subida imediata, apenas sobem com o recurso interposto de decisão que ponha termo o processo; 2. Na eventualidade de não ter sido interposto recurso da decisão que coloque termo ao processo, surge uma consequência legal que se traduz na não produção dos efeitos, todos os que com ele haveriam de subir. (Cfr. artigo 92.º do RPCA)

Aos regimes de subida expostos, acresce o efeito dos mesmos recursos, sintetizados em dois: Por um lado considere-se o efeito suspensivo relativamente aos recursos que sobem imediatamente; Por outro lado, o efeito meramente devolutivo, respeitante a todos outros recursos (Cfr. artigo 93.º do RPCA).

Ainda dentro da temática relacionada aos recursos nos processos de impugnação dos atos administrativos, o legislador considerou dois regimes de subida nas alegações, mormente, as alegações com subida imediata e as alegações com subida diferida. As alegações nos recursos com subida imediata, no que diz respeito aos prazos para a apresentação, o legislador atribuiu o horizonte temporal de 20 dias, contados desde o momento da notificação do despacho que admitiu o recurso, sob cominação do mesmo

[256] O agravo cabe das decisões insuscetíveis de recurso de apelação (artigo 733.º do CPC). Quanto ao regime de subida, existem agravos com subida imediata (artigo 734.º), com subida diferida (735.º), que sobem nos próprios autos (736.º) e por último os agravos que sobem em separado (737.º) todas as consagradas no CPC angolano.

vir a ser julgado deserto. Na mesma senda, o recorrido tem a possibilidade de responder e apresentar as suas alegações em igual prazo de 20 dias, que se contam do termo do prazo concedido ao requerente, tal como expressamente regulado no artigo 94.º do RPCA. Nas alegações de recursos com subida diferida, à lógica é completamente diferente da anterior, na medida em que, o legislador considerou três hipóteses: Na primeira, tratando-se de recursos com subida diferida, os termos posteriores a notificação do despacho que o admitem ficam suspensos, sendo as alterações apresentadas com as do recurso da decisão que puser termo ao processo. Na segunda, caso no recurso da decisão que pôs termo ao processo, o recorrente for o mesmo, cada uma das partes apresenta uma só alegação para todos os recursos. Na última hipótese, se o recorrente for o recorrido no recurso da decisão que pôs termo ao processo, deve, na resposta a que este último apresentar, alegar em relação a todos, podendo a outra parte responder em igual prazo quanto a matéria dos recursos em que é recorrida (artigo 95.º do RPCA).

Tem igualmente importância, os recursos jurisdicionais de decisões relativas a suspensão dos atos administrativos, em que o requerimento deve ser apresentado no prazo legal de 8 dias, onde no mesmo, é indispensável o requerente alegar, expondo as razões de facto e de direito que motivaram a interposição do recurso. De igual modo, o recorrido pode apresentar as suas alegações e responder em prazo igual a contar da data em que for notificado da admissão do recurso. (artigo 101.º do RPCA). Realce-se, os efeitos da subida e regime da subida. Os recursos interpostos das decisões que concedem a suspensão da eficácia dos atos administrativos impugnados têm efeitos meramente devolutivos. Já em relação ao regime da subida, os mesmos sobem imediatamente e no apenso em que a decisão objeto de recurso foi proferida. (artigo 100.º do RPCA).

O julgamento nas decisões relativas a suspensão dos atos administrativos tem lugar quando tendo sido juntadas ao processo as alegações ou decorrido o prazo concedido às partes para esse efeito, o processo é remetido, nas 48 horas seguintes, ao tribunal competente para conhecer do recurso, desde que o recorrente esteja isento de custas ou garantia (artigo 102 do RPCA).

Por último, os recursos em processamento de transgressões administrativas, regulados nos artigos 104.º e ss. do RPCA.

SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO IV

A multidimensionalidade da temática relativa às garantias dos particulares no Estado de direito, tem sido explorada por distintas correntes do pensamento jurídico-científico, onde incontornavelmente sobressai à tónica dos direitos dos particulares como elemento basilar em que assenta toda organização democrática do Estado.

A asseveração das garantias constitucionais, políticas, administrativas e contenciosas, para além de possuir o carácter de notabilização de qualquer ordenamento jurídico, ainda bem que é assim, manifesta igualmente, o compromisso pela defesa intransigente dos valores da legalidade, do respeito pelos direitos que integram o núcleo essencial de vivência adequada de uma sociedade.

O presente capítulo procurou dedicar-se de um modo geral as garantias administrativas e todas outras que se efetivam no âmbito do poder jurisdicional do Estado, sem no entanto deixar de frisar os meios processuais existentes em Angola que habilitam os particulares na relação jurídico- administrativa a usá-los contra esta entidade que por qualquer fundamento viole de forma voluntária ou involuntária os direitos dos administrados. Na verdade, a abordagem das matérias relacionadas à justiça administrativa, ganha outro pendor na nossa perspetiva, se de facto conseguir responder de um ponto de vista prático duas perguntas essenciais. Por um lado, em situações de violações dos direitos dos particulares pelos órgãos, agentes da Administração Pública, que garantias assistem aos primeiros a fim de fazerem valer os seus interesses molestados? Por outro lado, tendo o particular aproveitado todas garantias administrativas, que meios processuais principais e acessórios estão disponíveis para que em sede contenciosa os interessados obtenham tutela jurisdicional e efetiva? Os questionamentos, acima, foram respondidos de modo cabal ao longo do desenvolvimento dos subtemas, recorrendo-se no mesmo exercício, ao entendimento da doutrinal tradicional e moderna, bem como no plano legal, foi possível várias vezes chamar à colação a visão do legislador no plano constitucional e infraconstitucional, o que permitiu aferir os avanços e recuos no modo como em especial, na realidade angolana o tema em apreço tem sido tratado.

Em síntese, não fugindo a regra que tem norteado toda investigação, importa apresentar as principais ideias atinentes as garantias dos particulares indispensáveis para

a construção de uma justiça administrativa angolana, cuja credibilidade e fiabilidade não sejam colocadas em causa.

(i) As garantias dos administrativos são indispensáveis no exercício da função administrativa, na medida em que dão lugar a um controlo rigoroso da atuação administrativa, por serem verdadeiros meios facultados pela ordem jurídica a fim de evitar que a Administração viole os direitos subjetivos dos particulares. Por intermédio destas garantias, procura-se por lado, fiscalizar a legalidade da atuação das entidades administrativas e por outro lado, a conveniência e o mérito da mesma atuação;

(ii) Sem garantias à disposição dos particulares, a relação jurídico- administrativa seria desenvolvida num quadro de inúmeras desvantagens para os administrados, porque, com certeza que os órgãos administrativos estariam impunes nas suas atuações lesivas aos direitos de todos aqueles com os quais ela se relaciona no dia-a-dia, em bom rigor, estaríamos perante um retroceder dos avanços civilizacionais;

(iii) Ao abrigo do preceituado nas al. a) e b) do artigo 9.º das NPA, os particulares tem acesso a duas grandes garantias impugnatórias, nomeadamente a reclamação e o recurso hierárquico, que ocorrem dentro da Administração Pública. O legislador não se limitou apenas a consagrar garantias administrativas, também existem garantias contenciosas, é o caso do recurso contencioso;

(iv) Dos diferentes meios processuais, podemos destacar o recurso contencioso de anulação, considerado como meio processual principal. Além do recurso contencioso avulta realçar, as ações contenciosas desdobradas em: ações relativas a contratos administrativos (ou ações derivadas de contratos administrativos, ações sobre responsabilidade civil extracontratual das entidades administrativas, ações para obter o reconhecimento de um direito ou de interesse legalmente protegido, ações não especificadas. As referidas ações contenciosas são de grande relevância em toda justiça administrativa angolana, pelo simples facto de ajudarem os interessados na reintegração de seus direitos.

(v) No âmbito dos meios processuais acessórios podemos sublinhar os processos cautelares, a suspensão da eficácia dos atos administrativos e os recursos jurisdicionais; Com a interposição do recurso contencioso de anulação pelo particular diante do tribunal competente, procura-se remover o mesmo da ordem jurídica, o que implica a destruição de todos os efeitos que provavelmente tenha produzido. As ações contenciosas têm um grande destaque em todo ordenamento jurídico, em função do tipo concreto, acautelam-se diferentes interesses. Com o processo cautelar visa-se garantir que o *periculum in mora* não comprometa o efeito útil do processo principal. Dentro dos processos cautelares, podemos encontrar duas modalidades. Por um lado, o processo de suspensão e eficácia do ato administrativo (artigo 1.º da LSEAA) e Por outro lado, outras providências previstas no CPC, aplicáveis igualmente ao processo contencioso administrativo (artigos 381 e ss.)

(vi)Portanto, a atual Constituição ao oferecer uma maior abertura à proteção dos direitos subjetivos dos particulares, tal facto deve suscitar uma necessidade premente de se reajustar as normas reguladoras do processo contencioso administrativo, concretamente nos meios processuais, dando- se lugar a outros meios que até o momento não foram expressamente regulados no plano da legislação ordinária e que a sua consagração pode ser uma mais-valia para os avanços em toda justiça administrativa.

CAPÍTULO V
CONTRIBUTO PARA A COMPREENSÃO DA JUSTIÇA ADMINISTRATIVA NO CONTEXTO ANGOLANO

5. Modelo de jurisdição administrativa ao abrigo da CRA

O tema em análise é de extrema importância para o contexto angolano, onde até então os tribunais do ponto de vista da organização e funcionamento foram estruturados na base de um modelo de jurisdição comum, acolhendo a resolução de tudo que é litígio. Obviamente que para o presente estudo, cumpre cingir-se de forma particular, no modo como têm sido dirimidos os conflitos emergentes das relações entre a Administração Pública e os particulares de um modo geral. Para atingir tal finalidade, dois questionamentos se colocam à partida: O primeiro, procura saber, se o modelo imposto pela Constituição admite uma jurisdição administrativa especializada? A segunda questão busca compreender, se o mesmo texto constitucional consagrou um modelo que dá primazia a existência de secções de direito administrativos nos tribunais de jurisdição comum? É em torno das questões formuladas que interessa dar mais subsídios, de modo a se encontrar soluções claras que ajudem a perceber o modelo de jurisdição administrativa sufragado pelo legislador constituinte.

O sistema jurisdicional compreende duas jurisdições, onde se destacam, por um lado, a jurisdição comum encabeçada pelo TS, integrada igualmente por Tribunais da Relação e outros tribunais. Por outro lado, contempla igualmente uma jurisdição militar encabeçada pelo Supremo Tribunal Militar e integrada igualmente por Tribunais Militares da Região, conforme expressamente previsto nos termos do preceituado no n.º 2 do artigo 174.º da CRA. Até aqui não há qualquer outra questão a levantar, na medida em que as duas jurisdições em causa encontram-se em pleno funcionamento, em todo território nacional. Já quanto a jurisdição administrativa, o legislador admite a criação de uma jurisdição administrativa, fiscal e aduaneira autónoma encabeçada por um Tribunal Superior de acordo o n.º 3 do artigo 174.º da CRA.

A intenção do legislador na implantação de tribunais administrativos, torna-se mais evidente na Constituição de 2010, do que na LC onde nenhuma referência foi feita. Trata-se apenas de uma hipótese aberta que carece de concretização prática, quer no plano material, quer ainda no plano da legislação ordinária. O certo é que decorrido 8

anos desde a entrada em vigor da atual Constituição, pouco ou nada se diz em relação ao assunto que agora tratamos de desenvolver como uma preocupação digna de realce, olhando para o estado da justiça, em particular no que concerne a eficácia e operacionalidade do sistema em relação aos litígios de índole jurídico- administrativa.

Já salientou-se em capítulos anteriores sobre a Reforma da Justiça e do Direito que se encontra em vigor, diante de tal dinâmica a crítica a tecer está relacionada ao surpreendente silêncio de instituições como a própria comissão criada para alavancar a reforma, a ordem dos Advogados, Procuradoria-Geral da República, a Provedoria de Justiça que raras vezes têm apelado para um debate nacional que aprecie as vantagens de institucionalização de uma jurisdição administrativa. Não parece viável condescender à referida inércia manifesta pelas mesmas entidades, aliás, a academia desde os tempos mais remotos, sempre teve um papel de verdadeiro baluarte da defesa dos direitos e liberdades dos cidadãos, sendo que o direito de recorrer aos tribunais para a apreciação de questões contenciosas que envolvam a Administração, é uma faculdade legal que decorre do imperativo constitucional do acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva.

Analisando a expressão que decorre da disposição legal que cria uma abertura relativamente à jurisdição administrativa, resulta o seguinte: " *pode ser criada uma jurisdição administrativa, fiscal e aduaneira autónoma*". Da leitura do mesmo depreende-se, que o legislador constituinte excluiu a possibilidade de unificação das jurisdições, não tendo sido sua real pretensão, a integração da justiça administrativa dentro do funcionamento dos tribunais judiciais, como ocorre na vida real. Outra interpretação possível é de que o mesmo postulado nos remete para uma verdadeira imprecisão, na medida em que, não se tem certeza de quando a concretização, ou na pior das hipóteses servir sempre de pretexto para a não institucionalização dos tribunais administrativos. A norma em causa não é de aplicabilidade imediata, ou seja de acordo o entendimento da jurisprudência e a doutrina norte – americanas acolhida por nós, do ponto de vista da aplicabilidade são as conhecidas normas (not *self- executing*) que são diferentes das normas (self *executing*), auto-aplicáveis, dotadas de plena eficácia jurídica a que se destinam, independentemente da atuação do legislador ordinário[257] [258].

[257] COOLEY, Thomas M, *A treatise on the constitutional limitations which rest upon the legislative power of the States of the American Union*, Boston, 1903, pp.119-120.

[258] As normas constitucionais não exequíveis por si mesmas, encontram em JORGE MIRANDA, uma interpretação própria, ao considerar que o legislador acha-se adstrito a fazer a lei necessária à sua plena concretização ou efetivação. Cfr. Idem, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I e II, Coimbra,

Uma experiência que ilustra o processo de institucionalização dos tribunais administrativos, tem que ver com o ordenamento jurídico português, onde os litígios administrativos eram conhecidos nas auditorias administrativas dependentes do Ministério do Interior. O STA, estava sob o controle da presidência do Conselho de Ministros, e dispunha 4 secções, onde se destacavam: As secções administrativas, tributária, aduaneira e do trabalho.

Com o surgimento do 24 de Abril de 1974, Portugal conheceu várias reformas, onde a organização judiciária não foi poupada, com a publicação de um importante instrumento normativo- o DC- Lei n.º 250/74, de 12 de Junho, que permitiu grosso modo, o STA e as auditorias administrativas fossem incluídos dentro do Ministério da Justiça, a semelhança do que sucedia com os tribunais judiciais.

Na realização dos trabalhos preparatórios relativos à Constituição portuguesa de 1976, vários projetos foram apresentados e discutidos, em que «o texto apresentado pela 6ª Comissão acabou por prever a existência de tribunais judiciais, de tribunais militares e de um Tribunal de Contas, não havendo qualquer referência aos tribunais administrativos e fiscais. De seguida, foi apresentada uma proposta de aditamento com a seguinte redação: "*Poderá haver tribunais administrativos e fiscais*", tendo como objetivo evitar que estes ficassem inconstitucionalizados. A utilização da expressão tribunais administrativos e fiscais na CRP é o resultado do facto de existir na altura tribunais administrativos e fiscais e não de haver uma intenção de criar separadamente tribunais administrativos e fiscais. Ficou constitucionalmente em aberto a hipótese de integrar os tribunais administrativos e tributários nos tribunais judiciais ou de constituir uma organização separada. Em 1977, foi publicada uma importante reforma da organização judiciária, a primeira ao abrigo da CRP de 1976 e nela não foi feita nenhum tipo de referência aos tribunais administrativos e tributários, tendo sido esse o momento mais propício para fazer a integração deles numa única ordem judiciária. Ficou aberta, deste modo, a porta para a consagração autónoma destes tribunais, sendo que foi o que

---

Coimbra Editora, 2014, p.303. Por seu turno, a doutrina Italiana, através de VEZIO CRISAFULLI, propõe uma classificação que distingue as normas constitucionais de eficácia plena e as normas constitucionais de eficácia limitada, desdobradas em normas de legislação ou programática. As de legislação segundo o mesmo seguimento, são insuscetíveis de aplicação imediata por razões técnicas, demandam uma legislação futura, para regulamentar os seus limites. As programáticas, verdadeiras normas jurídicas, são preceptivas, embora se dirijam diretamente aos órgãos estatais, principalmente ao legislativo. Cfr. Idem, *La costituzione e le sue disposizioni di princípio*, Milão, 1952.

aconteceu em 1984 com a publicação do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF)»[259].

«A consolidação do estatuto constitucional dos tribunais administrativos e fiscais, constituiu, assim, uma das inovações mais relevantes da 2.ª revisão da Constituição portuguesa. Esta consolidação continuou em planos posteriores, através de alterações estruturais no plano material relativamente à tutela jurisdicional efetiva dos administrados (cfr. artigo 268.º da CRP), seguida de uma rutura profunda, efetuada no plano legal, quanto aos parâmetros processuais dos tribunais administrativos (cfr. Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, que aprovou o CPTA, e a Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro que aprovou na altura o novo ETAF). A conjugação destas inovações constitucionais e legislativas conduziu a uma tarefa de concordância prática entre a dimensão subjetiva e a dimensão objetiva da justiça administrativa com enfatização de uma tutela jurisdicional efetiva dos direitos e interesses legalmente protegidos dos administrados e com a consagração de uma riqueza de formas processuais que vão transformando o «contencioso administrativo» num contencioso de plena jurisdição à semelhança do processo cível (cfr. anotações ao artigo 268.º)[260]».

«A revisão da Constituição portuguesa efetuada em 1989 implicou uma radical transformação do compromisso constitucional relativo ao modelo de contencioso administrativo, uma vez, mais, no sentido da acentuação da respetiva jurisdicionalização e subjetivação. Desde logo, foi em 1989 que se estabeleceu que os tribunais administrativos e fiscais constituem uma jurisdição própria (artigos 211.º e 214.º da versão de 1989, da CRP), desta forma se consumando a institucionalização plena da justiça administrativa, iniciada em 1976, e que deixou de ser uma mera " possibilidade " dependente da opção do legislador, para encontrar agora assento constitucional[261].

VASCO PEREIRA DA SILVA[262], sublinha ainda que, «a consumação da institucionalização de uma jurisdição administrativa, distinta da comum, vem associada ao reconhecimento de que ela tem por «objeto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais (artigo 214.º, n.º 3, de acordo com a

[259]Cfr.http://contenciosoacautela.blogspot.pt/2011/05/organizacao-judiciaria-administrativa.html. Consultado em 1 de Janeiro de 2016.

[260] CANOTILHO, J.J. Gomes, e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.ª ed; rev., Coimbra, Coimbra Editora, 2010, p.564.

[261] SILVA, Vasco Pereira da, *Breve Crónica de uma Reforma Anunciada, in* Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 1, Janeiro/ Fevereiro de 1997, p. 3.

[262] Idem, *Ventos de Mudança no Contencioso*… ob.cit.,p.80.

numeração da revisão de 1989) - o que é decisivo, tanto do ponto de vista substantivo como processual, onde da perspetiva substantiva, o legislador constituinte afasta assim a «tradicional conceção " atocêntrica" do Direito Administrativo, adotando o conceito de relação jurídica administrativa como " nova" figura central», o que significa que o particular deixou de ser entendido como um administrado, um mero objeto do poder, para passar a ser um sujeito de direito que estabelece relações com a administração. Do ponto de vista processual, tal reconhecimento significa, " dar a machadada final" na clássica doutrina do "processo ao ato" (HAURIOU), que via o contencioso administrativo como uma realidade objetiva e limitada à verificação da legalidade, enquanto agora o particular e Administração passam a ser considerados como sujeitos processuais, num processo de partes, que tem como principal objetivo a proteção dos direitos individuais».

Diante do exemplo citado, salienta-se as disparidades que separam às duas realidades, onde em Angola desde 11 de Novembro 1975 período oficialmente conhecido como o da proclamação da independência não havia uma organização judiciária com tribunais administrativos separados dos tribunais judiciais, e na atualidade o legislador constituinte apenas levanta a possibilidade de num futuro ser criada uma jurisdição administrativa, fiscal e aduaneira. É importante perceber que existem questões por se esclarecer. No ordenamento jurídico português, após um longo percurso, que veio a terminar com o reconhecimento constitucional e concomitante previsão dos tribunais administrativos e fiscais, a hierarquia e competência dos mesmos foi previamente delimitada nos termos do artigo 212.º da CRP, contrariamente ao que sucede em Angola, onde ainda é uma simples hipótese. Nesta conformidade, aos tribunais administrativos e fiscais existentes no ordenamento jurídico – português, cabe nos termos do n.º 4 da disposição legal citada, " o julgamento das ações e recursos contenciosos que tenham por objeto dirimir litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais". O que quer significar tal preceito legal?

Para dar resposta a questão *supra*, importa chamar à colação o entendimento de JORGE MIRANDA e VITAL MOREIRA[263], onde consideram «que o conceito de relações jurídico- administrativas deve ser entendido neste contexto como uma referência à possibilidade de alargamento da jurisdição administrativa a outras realidades diversas das tradicionais formas de atuação (ato, contrato e regulamento),

[263] Ibidem, p.567.

complementando aquele critério. Pretende-se, com o recurso a este conceito genérico viabilizar a inclusão na jurisdição administrativa do amplo leque de relações bilaterais e poligonais, externas e internas, entre a Administração e as pessoas civis e entre entes da Administração, que possam ser reconduzidas à atividade de direito público, cuja caraterística essencial reside na prossecução de funções de direito administrativo, excluindo-se apenas as relações jurídicas de direito privado. Trata-se de um conceito suficientemente dúctil e flexível para enfrentar os desafios do novo «direito administrativo», mas que não pode deixar de ser entendido como complementar da tradicional dogmática das formas de atuação administrativa. Já no que tange as relações jurídico- fiscais cabe salientar que, ao contrário do que acontece com a relação jurídico-administrativa, não se trata aqui de encontrar um conceito que complemente as formas de atuação administrativa, mas antes de acentuar a distinção entre a relação jurídico-fiscal e as demais relações jurídicas de natureza obrigacional, acentuando as notas de obrigação legal, pública, semi- executória, auto -titulada, indisponível e especialmente garantida. Por último, cabe acentuar que a distinção entre a jurisdição administrativa e a jurisdição fiscal centra-se, essencialmente, nas especificidades referentes à impugnação dos atos tributários». Ainda sobre o sentido de relação jurídico- administrativa, VASCO PEREIRA DA SILVA[264], apresenta uma formulação que considera a expressão como novo centro do direito administrativo, «em nossos dias, capaz de ocupar a posição pertencente ao ato administrativo na dogmática tradicional. Perante a crise do ato administrativo, que já não é mais a forma dominante de atuação, nem consegue abarcar a integridade do relacionamento da Administração com os particulares (mesmo quando aquela atua através de uma decisão unilateral), a relação jurídico- administrativa parece ser o instituto mais adequado para permitir enquadrar todo o universo dessas ligações (compreendendo tanto as ligações dos privados como as autoridades administrativas, como aquelas, que estas estabelecem entre si), seja qual for a forma de atuação em causa, e quer se trate de vínculos jurídicos anteriores ou posteriores a essa forma de atuação. Esta é a posição atualmente maioritária na doutrina Alemã (cfr.BACHOF, BROHM, ERICHESEN, HAEBERLE, HENKE, BAUER, ACHTERBERG, FLEINER-GERSTER, SUDHOF), ainda que com formulações muito diferentes, e essa, na visão do autor em referência parece ser a melhor forma de entendimento em questão, quer em termos teóricos, quer perante o sistema jurídico português».

[264] Idem, Em *busca do ato administrativo perdido*, Coleções Teses, Coimbra, Almedina, 1996, p.149.

Face ao quadro anterior trazido à reflexão que bem ilustra a realidade portuguesa, no que concerne a perceção sobre a jurisdição administrativa e fiscal, numa orientação constitucional que acaba por nortear toda e qualquer interpretação no plano infraconstitucional, apraz levantar a seguinte questão: Será que a falta de tribunais administrativos especializados que julgam litígios de natureza jurídica- administrativa, configura uma inconstitucionalidade por omissão à luz do quadro jurídico angolano? Urge convocar os pronunciamentos da doutrina, suscetíveis de ajudarem a dar uma solução profícua. A começar, importa entender o sentido de inconstitucionalidade por omissão. A Constituição admite a inconstitucionalidade por omissão no artigo 232.º, onde «incumbe ao TC a competência, de declarar a inconstitucionalidade por omissão por inobservância das medidas legislativas para tornar exequíveis as normas constitucionais». Ao abrigo do preceito legal em causa, podem requerer para o TC, a fim de declarar a inconstitucionalidade, além do Presidente da República, 1/5 de deputados em efetividade de funções e o Procurador-Geral da República.

A matéria respeitante a problemática da inconstitucionalidade por omissão tem sido discutida por vários autores[265], e existe vários acórdãos a nível dos tribunais estrangeiros[266].

«O legislador constituinte ao consagrar o desvalor do ato omissivo legislativo pretendeu, em primeiro lugar, afirmar a sua própria positividade e normatividade (1) norma impositiva de tarefas que devem ser objeto de regulação legislativa; (2) norma vinculativa da liberdade de conformação do legislador que deixa de ter, em algumas matérias, a tradicional liberdade quanto ao se, como, quando da densificação regulativa. Mesmo no quadro de uma «Constituição dirigente», a Constituição nunca poderia

[265] AMARAL, Diogo Freitas do, e MEDEIROS, Rui, *Responsabilidade Civil do Estado por Omissões Legislativas* «A propósito do caso Aqua parque do castelo», Themis, 2000; AMARAL, Maria Lúcia, *Dever de Legislar e Dever de Indemnizar*: A propósito do caso «Aquaparque do Rostelo», Themis, 2, 2000, Idem., *Responsabilidade do Estado Legislador*: *Reflexões em torno de uma de uma reforma*, *Legislação*, n.º 32, 2002; CANOTILHO, J.J. Gomes, *Omissões normativas e dever de proteção*, *in*: estudo de Homenagem ao professor CUNHA RODRIGUES, II; Idem, *Tomemos a sério o silêncio dos poderes públicos – o direito à emanação de normas jurídicos e a proteção judicial contra omissões normativas*, *in*: As garantias do cidadão na justiça, coord. De Sálvio Figueiredo Texeira, SP, 1993; MIRANDA, Jorge, *Inconstitucionalidade por Omissão*, EC, Vol. I, Lisboa, 1997,p.333 e ss.; Idem., *A inconstitucionalidade por Omissão e o Provedor de Justiça*, *in* Provedor de Justiça – 20º Aniversário, 1975-1995, Lisboa, p.57 e ss.; MORAIS, Carlos Blanco de, *Justiça Constitucional*, Tomo I, Garantia da Constituição e Controlo da Constitucionalidade, Coimbra, 2002;

[266] No estrangeiro, veja-se por exemplo, AC. TC, Proc. n.º 423/87; 461/87; 182/89; 36/90 relacionados à fiscalização da ilegalidade nos regulamentos, no ordenamento jurídico Português.

arrogar-se o papel de código exaustivo da vida constitucional, devendo, sim, fornecer aberturas para a atualização concretizadora de um grande número de normas – desde imposições concretas a normas definidoras de tarefas – espalhadas pelo texto constitucional e carecedoras de mediação legislativa. A questão central da omissão legislativa, reconduzia-se, portanto, à convocação da garantia jurídica primária incidente sobre o desvalor do silêncio constitucional, e não à consagração de uma proteção jurídica secundária (eliminação dos «efeitos lesivos» para o cidadão) ou de uma proteção jurídica terciária, reconduzível à compensação/ indemnização dos danos sofridos pelos cidadãos em consequência dos ilícitos legislativos»[267].

A Constituição não apresenta de forma expressa, o conceito de inconstitucionalidade por omissão, o que o legislador pretendeu colocar à disposição são os diferentes mecanismos de fiscalização da constitucionalidade de qualquer norma e ao mesmo tempo, procurou definir quais as entidades que podem requerer, em concreto ao TC, a declaração de inconstitucionalidade por omissão. Através do artigo 232.º da CRA, percebe-se que uma vez apurada a inconstitucionalidade, incumbe ao próprio Tribunal Constitucional informar ao órgão legislativo competente de modo a extinguir a referida lacuna.

Antes de se dar resposta a questão de saber, se o facto de não existir tribunais administrativos especiais que julgam litígios decorrentes da relação jurídico-administrativa, pode traduzir nos termos do artigo 232.º da CRA, uma inconstitucionalidade por omissão, importa na mesma senda compreender o significado de inconstitucionalidade por omissão.

A inconstitucionalidade como fenómeno de relação, sob uma perspetiva histórica, vem sendo traçada como corolário de um progressivo reforço dos mecanismos de fiscalização dos atos normativos advindos do poder público. Se em um primeiro momento o constitucionalismo se confunda com legalismo (e é nesse sentido que o constitucionalismo, como movimento liberal do século XVIII, se separa do neocolonialismo da supremacia da Constituição sobre as demais normas do sistema, sendo proibida, pela maioria dos sistemas jurídicos, como verdadeiro dogma do sistema,

[267]CANOTILHO, J.J. Gomes, e MOREIRA, Vital, *Constituição da República* …ob.cit.,pp.985-986.

o que obriga que as normas de estrutura legal se coadunem ao parâmetro estabelecido pelas normas constitucionais[268].

«Os conceitos de constitucionalidade e inconstitucionalidade expressam uma relação: uma relação, respetivamente, de conformidade e desconformidade que se estabelece entre a Constituição e o comportamento estatal. Relativamente ao primeiro termo da relação de inconstitucionalidade é, pois, a Constituição, porém não na sua globalidade ou em bloco, mas, sim, por referência a uma norma determinada. Nesse particular, a inconstitucionalidade se caracteriza pela violação, uma a uma, da norma constitucional. O segundo termo da relação de inconstitucionalidade é o comportamento estatal, que tanto pode ser positivo (ação), como negativo (uma omissão), na medida em que haverá inconstitucionalidade tanto em face de um ato praticado contra uma norma constitucional como em razão da inércia do poder público diante de uma norma constitucional que determina um agir. Esse comportamento estatal positivo ou negativo – pode ser normativo ou não normativo, geral ou individual, abstrato ou concreto. A relação de desconformidade entre a Constituição e o comportamento estatal, todavia, há de ser necessariamente direta, que se traduza exatamente numa violação direta e imediata de uma norma constitucional»[269].

Feito o sintetizado enquadramento das matérias mais relevantes na interpretação do artigo 232.º da CRA, na nossa perspetiva o referido preceito constitucional não estabelece ao Estado angolano a obrigatoriedade de criar imediatamente tribunais administrativos e fiscais, numa jurisdição separada dos tribunais judiciais que até os dias de hoje, dentro da sua estrutura organizatória contempla salas especializadas para a resolução de conflitos emergentes da relação jurídico- administrativa. Não existe nenhuma desconformidade em relação a Constituição, logo exclui-se a possibilidade de se aferir qualquer inconstitucionalidade por omissão resultante do facto de não existir uma jurisdição administrativa especializada.

Não existe nenhum dever jurídico de atuação do Estado imposto pela referida disposição legal, ou seja, não houve nenhuma violação de uma imposição constitucional que o Estado estava vinculado, daí que não existem elementos suficientes para aferir uma provável inconstitucionalidade, porque da disposição legal em análise, não se retira

[268] LIMA, Marcelo Machado Costa, *A validade Legitima*: *Um Ensaio sobre o caso Brasileiro*, 2014, p.270.

[269] MIRANDA JORGE, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo II,pp.310- 316, apud JUNIOR, Dirley da Cunha, *Curso de Direito Constitucional*, Salvador- Bahia, Editora Juspodivm,2008, pp.319-320.

uma exigência de ação positiva imposta pela Constituição ao legislador ordinário, tal lógica seria completamente contrária, se o preceito constitucional deixasse claro ao legislador ordinário, o dever de se pronunciar para a concreta efetividade da norma.

Não existindo nenhuma inconstitucionalidade por omissão, oriunda da não institucionalização de uma jurisdição administrativa especializada no atual quadro jurídico- angolano, conforme ressaltado anteriormente, referira-se ainda que a justiça administrativa, além de ter conhecido avanços, em vários domínios, está enquadrada dentro da jurisdição comum, tal como frisado "*ab initio*". Na verdade o texto constitucional, fez questão de levantar a possibilidade de vir a ser criada uma jurisdição administrativa, fiscal e aduaneira separada, em cuja hierarquia pressupõe a existência de um tribunal superior. O que de um ponto de vista prático deve ser feito para a materialização de tal pretensão equívoca, na nossa visão, tudo passa necessariamente pela criação de um diploma específico que regule, o âmbito, a organização e funcionamento dos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal, para posteriormente, tendo sido concretizada essa grande opção no plano ordinário, a Constituição deverá acolher a mesma dinâmica, reformulando o n.º 3 do artigo 176.º da CRA, eliminando a incerteza que paira no referido preceito, e adicionando o âmbito dos tribunais administrativos e fiscais, tal como o legislador português procedeu na sequência de várias revisões constitucionais, apontando-se a título de exemplo o artigo 212.º da atual redação do texto constitucional. Ao que se disse, acrescenta-se o facto de que uma orientação inversa também pode funcionar. De que modo? Alterando-se a Constituição e seguidamente, concretizando-se no plano ordinário.

Portanto, apesar de não se colocar em possibilidade a existência de uma inconstitucionalidade por omissão, não deixamos de defender os argumentos que temos partilhado desde o início da investigação, no que tange à jurisdição administrativa inexistente e que não deixa de constituir um verdadeiro vazio, atentando-se para a eficiência que os particulares buscam no âmbito dos litígios envolvendo a Administração Pública, seus órgãos e agentes.

5.1. Condições factuais a definir para a implantação de uma justiça administrativa

Com o surgimento de um novo quadro constitucional, marcado por mudanças de fundo em quase todos os setores da organização do Estado angolano, é tempo suficiente

para refletir em torno dos principais problemas de que enferma o contencioso administrativo, e neste particular, na nossa perspetiva uma das questões que deve merecer sempre um debate sério, terminando com reformas, tem que ver com a atual organização dos tribunais, sobretudo no âmbito da resolução dos litígios da relação jurídico- administrativa, vale considerar dois grandes desafios, por um lado, perceber a ausência dos tribunais administrativos, em que a existência dos mesmos é quase consensual que oferecerá um ritmo diferente daquele que é aplicado a nível da jurisdição comum, nas salas especializadas do cível e administrativo, por outro lado, entender as condições factuais para implementação de uma justiça administrativa, capaz de privilegiar mecanismos de celeridade, simplificação e desburocratização nas soluções que os juízes tiverem de proferir no exercício da função jurisdicional.

Na nossa visão, são vários os fatores que concorrem para a explicação da inexistência de tribunais administrativos em Angola, desde logo apontam-se os seguintes:

(i) Político;

(ii) Legislativo;

(iii)Economico.

Relativamente ao primeiro fator apresentado, é importante ter presente que as grandes mudanças, suscetíveis de promoverem benefícios para todo o sistema de justiça, têm sido concebidas através de distintos planos de desenvolvimento projetados no âmbito das opções apresentadas pelo governo. Mais do que identificar quais as principais tarefas que um Ministério da Justiça deve gizar, urge, também valorizar o " querer e fazer", tudo porque determinados programas deixam de acontecer devido a falta de ação, por parte de quem tem legitimidade democrática para os executar. Daí que os interesses de grupos não devem suplantar a vontade e as decisões dos políticos na prossecução dos anseios da coletividade, nem tão pouco a escolha de planos individuais em detrimento daqueles que servem um conjunto indeterminado de pessoas.

Sempre existirá vontade de os cidadãos almejarem por uma estrutura judicial que propicie, melhores condições de resolução de litígios, através de uma clara repartição de competências para a apreciação de diferentes matérias, cujo desdobramento em termos de funcionamento não ofereça qualquer obscuridade. Se do ponto de vista prático, a soberania não pode ser exercida de uma forma massificada, sendo necessária a delegação da mesma aos vários representantes do povo (que atuam por mandado deste

último). Essa dinâmica que a democracia reserva, tem de ser bem compreendida a quem os poderes tenham sido transferidos, de modo, a não se perder de vista, os problemas básicos que afetam os cidadãos, no dia-a-dia.

O segundo fator acima apontado, é de índole legislativa, onde se pode compreender que a não existência de uma jurisdição administrativa, fiscal e aduaneira, deve-se em parte, ao facto de não ter sido legislado em diploma legal específico, um estatuto regulador dos tribunais Administrativos e Fiscais, de modo a se dar a concretização dos anseios do legislador constituinte. A criação de um instrumento normativo nesse sentido, pode dar passos largos para a breve institucionalização de uma jurisdição administrativa separada dos tribunais judiciais.

Por último, ressalta-se também a importância da afetação de recursos financeiros para a construção dos mesmos tribunais, em quase todo o território nacional composto por 18 provinciais, onde cada uma apresenta particularidades, quanto ao número de municípios, comunas e habitantes. Não se pode criar tribunais Administrativo, entretanto, olvidando-se a questão da justiça de proximidade, servindo-se desse modo, os intentos de cidadãos residentes nos centros e interior das grandes cidades. A prioridade não deve cingir-se apenas às capitais de provinciais, porque o direito ao acesso à justiça é extensivo a todos sem qualquer limitação, logo faz todo sentido a criação de tribunais onde existe cidadãos a residirem de forma efetiva. Um dos grandes problemas registados em maior parte dos países africanos e não só, é o da distribuição de verbas do OGE. Há surpreendentemente, cada vez, menos orçamento para a educação, saúde, emprego, habitação, agricultura, e justiça, setores fundamentais para o progresso de qualquer nação. Centrando-se para o setor da justiça, não é de aceitar que exista mais investimento em construção de campos para a prática de várias modalidades desportivas, o que não é mau, enquanto por exemplo, há sobrelotação nos estabelecimentos prisionais; falta gritante de magistrados para atenderem desafios inerentes ao sistema de justiça; falta de tribunais junto das comunidades, o que permite longas deslocações para que habitantes possam aceder aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses protegidos; menos concursos públicos para os funcionários dos distintos tribunais, verificando-se concomitantemente uma verdadeira desproporcionalidade quanto ao número de processos existentes que clamam por soluções que observem o prazo razoável, entre uma série de factos que podiam ser

convocados e que em nosso entender, deviam e devem merecer a mesma prioridade a nível da distribuição dos orçamentos de Estado.

Existem grosso modo diferentes pressupostos para se aferir a existência de uma justiça administrativa, é o que nos propusemos discutir nas páginas que se seguem, com o intuito de se dar não só, contributo para a institucionalização de futuros tribunais administrativos em Angola, mas também de responder a segunda questão colocada no princípio do presente subtema.

5.1.1. Quadros/ Juizes especializados em matéria de Direito Administrativo

Terá alguma importância para a implementação de uma justiça administrativa eficiente, a especialização dos juízes em matérias de direito administrativo?

Sobre a questão supra, interessa dizer que as reformas em torno da função jurisdicional, têm convocado novos desafios por parte dos operadores da justiça e do Direito, sendo que aos Magistrados judiciais, a tarefa é acrescida, na medida em que a lei incumbi-lhes o dever de fundamentação de facto e de direito[270]. E para o referido exercício de fundamentar, é necessário a existência de um pleno domínio das matérias em causa, tudo leva a crer que a formação contínua, afigura-se como fator primordial à obtenção de índices satisfatórios no desempenho profissional de todos os Magistrados. E nesse domínio, em Angola, o Instituto Nacional de Estudos Judiciários, desde a sua criação tem desenvolvido um leque de seminários, cursos, com vista, a elevar os conhecimentos dos distintos formandos em diversas áreas do saber jurídico. Em rigor, a tudo quanto já se tenha feito, urge arregaçar as mangas, e intensificar tais ações para que se colmate eventuais erros, cometidos no exercício da atividade judiciária. Em Portugal, a realidade é quase semelhante, onde aos Magistrados judiciais em exercícios de funções recai o dever de participação em todas ações formativas, promovidas pelo Centro de Estudos Judiciários, em colaboração com o Conselho Superior da Magistratura[271].

Tal como o Direito enquanto ciência tende a evoluir devido o incremento de novas figuras e ponderações desafiantes em pleno século XXI, é também defensável que os juízes para a composição dos tribunais Administrativos, tenham suficiente

[270] Cfr. artigo 17.º da LOFTJC.

[271] Cfr. *in* n.º 1 do artigo 10.º B do Estatuto dos Magistrados Judiciais de Portugal.

capacidade cognitiva, a fim de responderem com precisão, rigor, transparência e ciência as tarefas inerentes às funções que lhes sejam acometidas.

O que de um modo geral se procura solucionar no âmbito dos tribunais administrativos, são todos os litígios oriundos da relação jurídica- administrativa, e é sabido à partida, que tal relação é bastante complexa, por englobar as várias formas de atuação administrativa, quer seja em atos administrativos praticados pela Administração, lesivos dos interesses dos particulares, quer seja em regulamentos ou contratos administrativos. A especificidade de certas matérias, requer sem dúvida uma especialização dos juízes, daí que defende-se na presente investigação ser crucial na ideia de justiça administrativa célere, adequada e eficaz, a existência de juízes especializados, o que influencia positivamente na qualidade da decisão e na rápida resolução dos casos submetidos aos tribunais.

A questão colocada tem uma grande importância, porque de contrário, situações sobejamente conhecidas haviam de se perpetuar por longo tempo, como a falta de rigor nas decisões, má interpretação dos preceitos constitucionais e de todos outros previstos em leis ordinárias, sobre os direitos que assistem aos particulares no vínculo estabelecido com os entes públicos, ambiguidade nas fundamentações. Na verdade, a especialização dos juízes contribui para a mitigação dos problemas levantados.

Nos primeiros anos após a independência era notável a limitação dos quadros no tocante ao conhecimento pleno das diferentes matérias de Direito, pouco se ouvia a respeito da especialização de juízes, por ter sido um período transitório, em que maior parte dos Magistrados não possuía uma formação em Direito, muitos deles, fruto de experiências acumuladas, foram sendo promovidos a outros escalões, acrescido do facto de não existir nenhuma instituição que formava juízes, procuradores, ou ainda outros operadores da justiça. A nossa apreciação relativamente a essa fase, é de que o sistema jurisdicional não funcionava com normalidade. De 1992 à 2002 já houve ligeiras reformas nesse sentido, com uma nota relacionada à implantação da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, em Luanda, com Núcleos sediados em algumas províncias, o que veio a ser decisivo para a formação de muitos juristas que foram integrados em vários serviços afetos ao Ministério da Justiça de Angola. De 2002 até os dias de hoje, vive-se momentos de melhorias, embora exista um longo percurso a fazer.

É ponto assente de que a LSUJ previa, várias categorias de tribunais, entre eles, os Municipais, provinciais e o TS, era suposto ter regulado nas suas disposições a questão da especialização dos juízes, em função do desdobramento a que estavam submetidos os tribunais referidos, facto é que sobre tal assunto nenhum comentário teceu, não tendo desse modo, deixado em aberto a possibilidade de futuros debates no âmbito da mesma questão que se reveste de uma grande pertinência, não só para o bom funcionamento das salas que na altura haviam sido criadas, mas também para a qualidade das decisões a proferir. A nova LOFTJC, já foi elaborada com maior cautela possível, e dentre os assuntos que mereceram a apreciação do legislador, não se descartou a questão da especialização dos juízes, onde "Os Magistrados Judiciais, com exceção das salas de pequenas causas criminais, devem ter formação especializada na respetiva área antes da sua colocação nas salas de competência especializada", é o que se pode constatar nos termos do n.º2 do artigo 44.º do diploma legal em referência. Com essa exigência imposta, a justiça, numa apreciação, saiu a ganhar, porque tal requisito requererá maior empenho dos Magistrados, ou seja a especialização levará a que maior parte dos juízes possuam formação que lhes permite servir à justiça com argumentos mais sólidos, ou ainda por outras palavras, com rigor, ciência e qualidade.

Não se duvida do mérito e a longa experiência da jurisdição comum, prevalecendo até os dias de hoje e que tem orientado todo o sistema de justiça, não obstante, em relação aos litígios da relação jurídica administrativa o mesmo não se pode dizer, com a mesma convicção, porque da nossa perspetiva, o atual mapa judiciário em vigor através da Lei n.º 2/15, de 2 de Fevereiro, tal como já sublinhado (cfr. *infra*. Capítulo III) embora tenha introduzido reformas necessárias e úteis, o que poderá promover avanços, ainda assim, não nos parece eficiente, a opção do legislador ordinário em apenas consagrar salas especializadas para a resolução de litígios administrativos em tribunais comuns. A criação de tribunais administrativos com juízes especializados em diversas matérias seria a melhor solução para a justiça administrativa, é o que advogamos na presente investigação. Assim os tribunais judiciais, continuavam a ser os tribunais comuns em matéria cível e criminal, exercendo jurisdição em todas outras matérias que não fossem confiadas à outros tribunais, enquanto os tribunais Administrativo e fiscais, teriam a competência de conhecer ações de recursos contenciosos cujo objeto sejam litígios das relações jurídicas administrativas e fiscais,

um pouco a exemplo do que sucede noutros ordenamentos jurídicos onde a tradição já está enraizada.

5.1.2. Autonomia e independência do poder jurisdicional

O exercício da função jurisdicional pressupõe a observância do princípio da independência, como orientador de toda atividade a ser desenvolvida, com o objetivo de ser salvaguardada a transparência, imparcialidade e isenção nas decisões a serem proferidas. É o que de forma semelhante, pode-se extrair do disposto no preceituado no artigo 175.º da CRA, onde o legislador constituinte procurou acentuar a independência da função jurisdicional de um modo geral, e num contexto particular dos próprios tribunais que estão apenas vinculados aos dispositivos resultantes do texto constitucional e de outras leis.

A independência em causa, sugere a um livre exercício da atividade jurisdicional, sem no entanto, haver limitações que decorram de um outro órgão de soberania, condicionando assim a liberdade de apreciação que os tribunais têm de decidir sobre um caso concreto, sem a interferência de fatores externos, sendo exigível que apenas pautem-se nos ditames da legalidade. A lei é um pressuposto de grande relevância em todo agir dos juízes. É a mesma lei que se vai encarregar de prever regras e exceções cujo cumprimento é de carácter obrigatório, por vincular, quer às instituições públicas, quer as instituições privadas.

A autonomia dos tribunais administrativos vária consoante se trate dos modelos de justiça administrativa. Assim a título de exemplo, importa referenciar duas realidades distintas que tiveram grande influência na construção de grande parte dos modelos subjacentes aos países da Europa e alguns países africanos pertencentes à Comunidade de Países de Língua Portuguesa. A primeira, tem que ver com o sistema judicialista inglês, construído no Estado liberal, sobre o império da lei – " *rule of law*" – que, por esse meio se transforma no império dos juízes e dos tribunais, conforme bem notou IVOR JENNINGS[272].Nos casos em que as autoridades administrativas violassem os direitos dos cidadãos, estes podiam recorrer aos tribunais " *courts*" – um " *writ*" ou " *judicial remedy*", por intermédio do qual a autoridade em causa é chamada a cumprir as suas obrigações legais ou a decisão que proferiu é declarada nula – " *writ of*

[272] Idem, *the Law of the Constitution*, 4.ª ed., 1952, p.294, apud GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto Dias, *Da Justiça Administrativa em Portugal*…ob.cit.,p329.

prohibition", " *writ of mandamus*", " *Writ of habeas corpus*", " *Writ of certiorari*"[273]. A segunda realidade reporta-se a França, onde, inversamente do que sucedia na Inglaterra, a atuação do *Conseil d`État*, ao modelar o recurso por excesso de poder da área da atuação administrativa, propiciou o nascimento de um ramo de direito distinto do comum, em Inglaterra, o império da lei – " *rule of law*" – mantém a ligação das autoridades administrativas ao direito comum e aos tribunais comuns[274]. «Respondendo à necessidade de desconcentração de poderes e de ajustamento das ações administrativas às matérias e circunstâncias concretas, o contributo dos " *administrative tribunals*" tem sido grande, chegando a dispensar a intervenção das "courts" na defesa da racionalidade jurídica formalizada. Com efeito, embora o " *Tribunals and Inquiries Act*" (1958) tenha conferido coerência interna e uma relativa uniformidade à ação dos " *administrative tribunals*" e, nessa linha, tenha reconhecido, como regra, o recurso das suas decisões para os " courts", em razão da violação da racionalidade jurídico- formal – " *judicial review*" -, a verdade é que admite poder a lei – " *statue*" – prever, em certos casos, a ausência de recurso, atribuindo às decisões dos " *administrative tribunals*" a estabilidade inerente às sentenças dos " courts". " O desdobramento do Estado administrativo, necessita de um juiz especializado para um processo também ele especializado[275], esse " juiz" e esse " processo" encontrou-os o sistema inglês no " *administrative tribunal*" e no " processo" perante ele desencadeado»[276].

Em Angola, não existem tribunais administrativos enquanto estrutura separada da jurisdição comum, a justiça administrativa é realizada dentro da organização dos tribunais judiciais, os juízes estão distribuídos nas diversas salas que compõem cada comarca. Em matéria administrativa, sem perder de memória os esforços do Estado para inverter determinadas insuficiências, ainda existe pouca qualificação de juízes, tal facto deve continuar a merecer a devida atenção por parte do Conselho Superior da Magistratura.

---

[273] Importa realçar que por meio da " *Writ of maridamus*" força-se uma autoridade a cumprir os seus deveres legais; através do " *Writ of certiorari*" declara-se a ilegalidade de uma atuação da autoridade. O comtrolo judicial das autoridades administrativas na Inglaterra, embora com desenvolvimentos que têm em conta o estádio atual da administração, pode-se confirmar nas seguintes obras: GREENWOOD, John/ WILSON, David, *Public Administration in Britain*, 2.ª ed., today, Londres, 1989,p.299. apud GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto Dias, *Da Justiça Administrativa em Portugal*…ob.cit.,pp329- 330.

[274] Ibidem, p.329.

[275] Cfr. FLOGAITIS, Spyridon, *Administrative Law et Droit Administratif*, Paris, 1986,p.25.

[276] Ibidem, pp.562-563.

«A leitura atualizada do princípio da separação de poderes, trave mestra do Estado de direito, permitiu detetar que o desdobramento do poder estadual em diferentes manifestações se encontra funcionalizado por um único objetivo: a realização do direito, fundamento de uma unidade essencial do exercício daquele poder, expressa emanação da sociedade. É que só por intermédio de um tal desdobramento, reflexo de um mundo de equilíbrios ligados à concretização, institucional e procedimentalmente graduada e diversificada, do princípio democrático e inerente a responsabilização orgânica – parlamentos representativos, Chefes de Estado e de Governos direta ou indiretamente representativos, procedimentos com diferentes fases e intervenção plúrima – bem como à consolidação de múltiplos sistemas de controlo no contexto valorativo unitário da Constituição – fiscalização de poderes legislativos, político ou governamental e administrativo por tribunais independentes, ou outros órgãos de controlo constitucionalizados -, se entende ser possível evitar abusos e arbitrariedade no exercício do poder e legitimá-lo na realização do direito»[277].

Se a justiça administrativa está intrinsecamente ligada a ideia de um conjunto de órgãos jurisdicionais capazes de administrar à justiça, nos conflitos que opõem os particulares à Administração Pública, então, é indispensável que o requisito da independência e autonomia do poder jurisdicional seja crucial para aferir a existência de um verdadeiro sistema de justiça administrativa, onde as garantias fundamentais dos particulares, como parte mais débil da relação com os entes públicos sejam levadas em consideração.

Portanto, nas realidades onde a justiça administrativa encontra-se devidamente consolidada, a independência do poder jurisdicional teve sempre um papel de reconhecido valor, evidenciado assim, a transparência e imparcialidade no controle da atividade administrativa, porque numa outra lógica contrária a esta, a sindicância dos atos e qualquer manifestação das autoridades públicas em favor dos particulares, encontrariam variadíssimas insuficiências, daí pugnarmos que a implantação de um sistema de justiça administrativa não pode estar dissociada da independência do poder jurisdicional, independentemente do ordenamento jurídico em causa.

5.1.3. Legitimidade dos juízes

[277] Ibidem, pp.541-542.

A legitimidade dos juízes, é sem dúvida um requisito de extrema importância para aferir a existência de uma verdadeira justiça administrativa, porque o modo como estes são designados tem grande relevância em toda transparência e imparcialidade que se requer de todo sistema.

A questão atinente à formação, seleção e designação dos juízes tem suscitado vários debates em todo mundo, na medida em que, o juiz a par da difícil missão de administrar a justiça em diferentes matérias, procura fundamentalmente interpretar às leis retirando o melhor sentido atribuído pelo legislador, daí que não é raro o debate sobre a credibilidade das comissões, ou conselhos, encarregues de designar os juízes nos diferentes ordenamentos jurídicos.

É comum ouvirem-se gritos populares a clamarem por uma melhor justiça, capaz de observar os princípios da imparcialidade, celeridade, da nossa perpetiva o ponto de partida para a qualidade das decisões judiciais está também relacionada a preparação que o Magistrado obteve durante a fase de formação que culminou com a sua nomeação, seja depois de um concurso público efetuado para tal, ou qualquer outra opção dependente da realidade em causa.

Não é suficiente a criação de variadíssimas reformas judiciais com a finalidade de se dinamizar o sistema de justiça, enquanto não se valorizar a seleção e formação dos homens e mulheres que devem aplicar a lei.

«Mas como identificar as qualidades desses juízes ideais? Em apenas uma geração, o antigo consenso quanto às características físicas que os juízes deveriam ter parece ter desaparecido. Por exemplo, existem países que não impedem os cegos de servir como juízes, apesar da grande dificuldade que os mesmos apresentam. Se o consenso quanto às características físicas mínimas, quantificáveis, começou a enfraquecer, não é provável que seja muito mais difícil chegar a um consenso sobre as qualidades académicas e pessoais do candidato ideal? Uma investigação séria sobre essas qualidades, podem talvez buscar respostas, no estudo do autor americano ao ter observado em 1948, "na ética, na filosofia, na religião, na literatura, ou mesmo na estética, mas não... [na] Ciência Política[278]" para não mencionar o campo mais limitado do direito. Provavelmente uma resposta universalmente válida não existe. Na Grécia antiga, alguns defendiam a escolha de juízes dentre os mais velhos; Outros, entre os mais jovens. O primeiro argumentou que a experiência fez os anciãos conhecedores dos

[278] Molt, *Measurement of Judicial Personnel*, 23 N.Y.U.L.Q.1948, pp. 262-263.

males que levam as pessoas a violar as leis. O segundo argumentou que a exposição ao vício infundiu esses anciãos com o mal, tornando-os assim maleáveis. Hoje os ingleses escolhem anciãos experientes e respeitados para serem juízes. No continente europeu, a tendência é nomear jovens licenciados em direito, facilmente treináveis, dispostos a aceitar uma carreira de prestígio e estável, se não um bem pago como o de um advogado ou consultor altamente bem-sucedido[279]. Não tentaremos identificar todas as qualidades de juízes ideais. Devemos, no entanto, fazer alguma menção a essas qualidades, pois os mecanismos de seleção e treinamento procuram enfatizar algumas delas e proporcionar salvaguardas que minimizem o impacto dos juízes que possuem outras qualidades indesejáveis que foram negligenciadas no processo de seleção. As qualidades dos juízes podem, para nossos propósitos, ser agrupadas em duas grandes categorias: qualidades ensináveis inerentes à capacidade de aprendizagem, e não-aprendizagem inerentes à personalidade. Todos concordariam que os juízes ideais devem ser sensíveis a problemas sociais e humanos, trabalhadores, imparciais, honesto, paciente, cortês, discreto e capazes de distinguirem factos, mentiras e meias verdades. Devem também ser capazes de tomar decisões rapidamente e, se possível, ser experientes, pontuais e dedicados à sua carreira judicial. "Embora" inatacáveis, estas qualidades são identificáveis»[280].

O que interessa saber concretamente é a forma como os juízes da jurisdição administrativa são nomeados, fazendo-se uma pequena incursão à outras realidades e perspetivar desse modo para Angola, um quadro de uma justiça administrativa mais eficiente e moderna.

Começando com o exemplo da Inglaterra, é importante sublinhar que a nomeação de juízes é da competência da "*independente Judicial Appointments Commission"*. Ademais, as nomeações eram protagonizadas por recomendação do Senhor Chanceler, na condição de Ministro do Governo que procedia através do departamento em que estava inserido, investigações sobre os candidatos mais qualificados, não obstante tal procedimento nem sempre reunir consenso, o que dava

[279] *As to age* cfr. HATZ, H, *The Role and Functions of the Legal Profession in the Federal Republic Of Germany* 69-83 reprinting West German reports to the XIth International Congress of Comparative Law, Caracas, 1982. pp 69 – 83.

[280] Tradução por nós protagonizada da obra original de: Luis Muniz-Argüelles Migdalia Fraticelli-Torres, *Selection and Training of Judges in Spain, France, West Germany, and England*, *in* Boston college International and comparative law review, Vol,8, Issue 1., article 2, 12- 1- 1985. Disponível em: http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol8/iss1/2.

lugar a abertura de novos contributos, críticas pelo facto do processo ser monitorado por apenas um membro do governo. O departamento do Senhor Chanceler ainda considerou que os juízes eram nomeados à imagem dos juízes existentes e não meramente por mérito de um candidato elegíveis e amplamente elegíveis[281];

Em França, O Conselho Constitucional, numa decisão de 22 de julho de 1980, consagrou a existência e independência do tribunal administrativo, que estão entre os princípios fundamentais reconhecidos pelas leis da República. Avulta considerar que o Supremo Tribunal Administrativo da França, o Conselho de Estado (*Conseil d'Etat*, em francês), é composto por cerca de 300 membros. O corpo de tribunais administrativos e tribunais administrativos de recurso (cujos membros são também chamados de "juízes administrativos", embora este não é o nome exato do corpo) tem cerca de 1.160 membros, quase mil em actividade nos tribunais.

O recrutamento pela Escola nacional de administração constitui o recrutamento de direito comum. No entanto, poderia ser suficiente para preencher todos os postos administrativos e judiciais, não obstante ser complementada por outros canais de recrutamento, prevista nos artigos L. 233-2 e seguintes do Código de Justiça Administrativa. A seleção é feita por um órgão independente (O Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e tribunais administrativos de Recurso que é presidido pelo vice presidente do Conselho de Estado.

A nível nacional, o Conselho Superior da Magistratura Judicial, enquanto órgão superior a quem está incumbida a gestão e disciplina da magistratura judicial, tem a competência de nomear, colocar, transferir e promover os Magistrados Judiciais, sem descartar uma outra orientação proveniente da Constituição, em conformidade com o disposto na al. e) do n.º 1 do artigo 184.º da CRA. Claro que tal processo está submetido a variadíssimos critérios, que não convém pormenorizar, mas que em função do mérito profissional de cada Magistrado, este órgão faz uma análise cuidada e propõe a nomeação no caso dos juízes conselheiros.

Das realidades acima apontadas numa leitura geral, compreende-se que a designação dos juízes atende sempre o mérito individual, as qualidades apresentadas pelo Juiz, que são decisivas para a tarefa a que é chamado.

[281]Disponível em: https://www.judiciary.gov.uk/about-the-judiciary/the-judiciary-the-government-and-the-constitution/jud-acc-ind/ . Consultado em 20 de Outubro de 2016.

Sendo concretizado o ideal da jurisdição administrativa, fiscal e aduaneira, a justiça administrativa terá outro pendor e o modo de designação dos Magistrados será igualmente importante na garantia dos interesses que os tribunais de um modo geral visam prosseguir.

Na nossa visão, para que se possa falar de um sistema de justiça administrativa operacional, o enfoque deve recair não só nas estruturas físicas onde devem funcionar os tribunais, como também nos recursos humanos (funcionários), que são a alavanca de todo sucesso e eficiência que se busca. Pode existir excelentes instrumentos normativos, ou seja leis que do ponto de vista da modernidade não ofereçam qualquer objeção, na forma como sejam elaboradas, por salvaguardarem os interesses dos cidadãos e na só, mas se os sujeitos que por dever de ofício são obrigados a interpretar e aplicá-las aos casos concretos, não demonstrarem capacidade intelectual, própria de quem passou por uma formação, tal facto pode influenciar no normal funcionamento dos tribunais, sobretudo no que toca ao dinamismo com que os conflitos deverão ser solucionados, daí ser importante a existência de uma entidade independente que ao designar atenda todos esses pormenores com vista a uma melhor prestação de serviços face aos processos que tendem a aumentar diariamente, diante da necessidade de resolução de litígios suscitados na relação entre os particulares e a Administração Pública.

5.1.4. Procedimentos adaptados à estrutura e natureza dos litígios

Para os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas em diversos ordenamentos jurídicos onde a justiça administrativa tem espaço fruto das reformas e das opções legislativas, existem códigos, onde se encontra acomodado o processo aplicável aos vários tipos de litígios administrativos, ressaltando-se a título de exemplo a impugnação dos atos, impugnação de atos pré- contratuais, validade de contratos administrativos, responsabilidade civil do Estado, validade de normas regulamentares e as providências cautelares em geral.

Na atualidade, a justiça administrativa em Angola tem conhecido melhorias significativas com a implementação de reformas quer a nível do sistema judiciário, quer ainda no que concerne aos diferentes diplomas legais ordinários, muitos deles procurando concretizar normas constitucionais, embora o ritmo nem sempre revela-se convincente em muitos aspetos, em particular na demora em relação a reforma do

RPCA, diploma que se reveste de grande utilidade prática, por trazer soluções para às ações aplicáveis no âmbito da LIAA; Em nosso entender, o instrumento legal citado, deve ser transformado com aditamentos que devem ser feitos, com vista a dar lugar a um Código de Processo Administrativo. E neste Código de processo administrativo devem ser aduzidas importantes matérias, podendo ser sintetizadas nos seguintes termos:

(i) A garantia da tutela jurisdicional efetiva deve estar expressamente consagrada, a exemplo da Constituição que procurou dar maior valor aos direitos e interesses subjetivos dos particulares, afirmando-se bastante protetora das posições jurídicas subjetivas dos particulares em face do protagonismo das autoridades públicas, abrindo desse jeito uma nova era em todo direito do contencioso administrativo, com o reconhecimento do modelo subjetivista; Ainda no que respeita a tutela jurisdicional efetiva é fundamental que esteja assegurada a questão da condenação da Administração à prática de atos devidos; o reconhecimento de situações jurídicas subjetivas diretamente decorrentes de normas jurídico- administrativas; a condenação da Administração à adoção das condutas úteis ao restabelecimento de direitos ou interesses violados; a condenação à reparação de danos que possam ser originados por pessoas coletivas e pelos titulares dos seus órgãos ou respetivos trabalhadores em funções públicas; a restituição por enriquecimento sem causa;

(ii) A expressa consagração dos processos urgentes, onde devem ser incluídos, o contencioso eleitoral, o procedimento de massa e o contencioso pré- contratual; Intimação da administração a prestação de informações, consultas de documentos, ou ainda para a proteção de direitos, liberdades e garantias fundamentais; Providências cautelares.

(iii) A previsão da ação administrativa para impugnação de atos administrativos; condenação à prática de atos administrativos devidos; Impugnação de normas ao abrigo das disposições de direito administrativo; Reconhecimento de situações jurídicas subjetivas;

(iv) Uma vez que o Contencioso administrativo ainda continua a residir na tónica do recurso contencioso de anulação como ficou bem claro (cfr. *infra.* 4.3.1), as ações de impugnação, serviriam para substituir essa antiga figura, que em rigor, não se descarta o papel que tem desempenhado, mas devido a crise de identidade

manifestada na dissociação entre "o nome e a coisa", na célere visão de VASCO PEREIRA DA SILVA[282], acredita-se ser oportuno apegar-se aos avanços que outras realidades jurídicas já deram nesse sentido e que reflete ganhos positivos e incontestáveis nessa matéria;

(v) A problemática dos processos cautelares é igualmente uma matéria cuja pertinência leva-nos a defender a sua imediata inclusão no futuro Código de Processo Administrativo, uma vez que não encontra grandes desenvolvimentos em todas normas relativas ao direito processual administrativo em vigor. Através do diploma sugerido, ter-se-ia em consideração mais detalhes sobre essa figura de relevo na proteção dos direitos e interesses legítimos dos particulares, o que não acontece na atualidade porque o RPCA não consagra os processos cautelares, remetendo tal matéria às normas do CPC a partir dos artigos 381.º e ss, através de um decretamento das mesmas providências ao contencioso administrativo e pelo facto de a Constituição consagrar o acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva que acaba por dar essa margem, em função dos direitos e interesses legalmente protegidos que devem ser alvos de especial tutela;

Um Código que valorize todos os fatores elencados e tantos outros não referidos, pode contribuir efetivamente para a conceção de uma justiça administrativa assente na priorização da defesa das posições jurídicas subjetivas dos particulares, através do leque de ações, formas processuais necessárias na faculdade de fazer valer tais direitos perante atuações altamente abusivas ou ainda que pequem por arbitrariedade no agir administrativo.

5.1.5. Procedimentos judiciais que permitem uma decisão temporalmente razoável

A justiça administrativa enquanto mecanismo privilegiado de resolução de conflitos nascidos da relação jurídico- administrativa, preocupa-se com a satisfação do interesse público – concreto dos sujeitos, que de forma livre decidem optar pelos tribunais em detrimento de outros meios alternativos de harmonização de litígios. Ora,

[282] SILVA, Vasco Pereira da, «*O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise* …ob.cit., pp.318-319.

se os procedimentos judiciais adotados não forem caracterizados por uma lógica de celeridade e prioridade, de modo a se observar escrupulosamente o prazo razoável, ter-se-ia uma justiça morosa, incapaz de dar solução em tempo favorável às questões que lhe sejam suscitadas. A necessidade da justiça administrativa imprimir maior dinamismo, se abstendo de situações que possam obstruir o normal andamento dos processos, é o que indubitavelmente os cidadãos procuram em todo sistema de justiça, porquanto os níveis de confiança só poderão aumentar quando existir proporcionalidade no que diz respeito à correspondência das pretensões levantadas pelos membros das comunidades. É impensável uma justiça em que os litígios aguardam anos e anos para serem resolvidos, agradar os seus destinatários, por melhores argumentos que existam para conformar tal demora.

A temática relativa à falta de celeridade nas decisões dos tribunais, transcende as fronteiras do Direito Administrativo, visitando de igual modo o Direito Penal com maior intensidade. Hoje, tem sido frequente, assistir através da imprensa casos que levaram tempo superior ao exigível para serem decididos, ou ainda de indivíduos que foram privados da sua liberdade por mais de um ano sem existirem provas suficientes do crime que foram acusados, ou mesmo quando se mantêm presos por tempo inadmissível, sem que haja uma acusação formalizada pelo MP.

Os juízes dos tribunais Administrativos, num mundo em constantes mudanças, com a globalização, sentem-se cada vez mais desafiados perante a complexidade da demanda e ao mesmo tempo frustrados pela dificuldade do não cumprimento célere de algumas questões.

Dos fatores existentes que levam a demora nas decisões judiciais, importa apontar os seguintes:

(1) A quantidade de recursos interpostos;

(2) A insuficiência de juízes;

(3) O extremo formalismo processual;

A par dos fatores referenciados existem outros que podiam ser chamados à reflexão, mas partindo do primeiro, é evidente que o direito ao recurso é uma garantia indispensável do Estado de direito e democrático, ao conceder aos intervenientes processuais, a oportunidade de verem revistas as suas pretensões por um outro tribunal, regra geral superior. Recorre-se para uma outra instância na esperança de por um lado, o recorrente ver salvaguardados os seus direitos violados que eventualmente não tenham

sido contemplados no primeiro juízo emitido pelo tribunal *a quo*. Por outro lado, no âmbito da apreciação que se fizer em segunda instância, procurar-se-á expurgar algumas irregularidades, erros ou ainda excessos na aplicação do direito em causa.

Diante da panóplia de casos apreciados em função dos recursos interpostos, a tendência é de haver morosidade no tratamento das mesmas questões, porque os tribunais são confrontados com vários pedidos e só uma solução à vista pode acautelar a demora, a observância dos prazos legalmente estabelecidos, o que sem dúvida dará a lugar a necessidade de aumento do número de juízes como segundo fator apontado. Com o número reduzido de Magistrados judiciais colocados nos tribunais administrativos, ou ainda nas salas de competência especializada, não se pode esperar muito do sistema de justiça, porque os critérios de distribuição de processos devem basear-se rigorosamente na disponibilidade e prontidão que os Magistrados apresentem no ano judicial em causa, e verificando-se insuficiência, certamente que muitos processos estarão na pendência aguardando julgamento. A falta de capacidade do sistema de justiça, não está apenas ligado ao número ínfimo de Magistrados judiciais e do MP, abarca igualmente outros funcionários, embora não tendo poder decisório, influenciam significativamente no funcionamento normal do sistema.

Outro problema levantado, é do extremo formalismo processual. A esse respeito, considere-se que «o direito processual civil sofreu enormes modificações ao longo dos anos, notadamente por conta da sua identificação como ramo da ciência independente do direito material. Busca-se construir um processo como sendo um instrumento capaz de promover a pacificação social, com o intuito de proporcionar às partes uma segurança jurídica, advinda de um julgamento justo, ocorrido no mais curto tempo possível. Mas o avanço percebido é ainda insuficiente para que se tenha o processo como um efetivo meio de se obter a justa composição dos litígios»[283]. É verdade que as reformas legislativas no campo da tramitação dos processos sejam fundamentais para se eliminar determinadas barreiras no que concerne aos excessos em termos de formalismo, não só no âmbito do processo civil como também a nível do processo administrativo.

[283] MILLER, Cristiano Simão, *O formalismo processual em sede recursal como obstáculo ao acesso à justiça*, Trabalho publicado nos Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em São Paulo – SP nos dias 04, 05, 06 e 07 de novembro de 2009, p. 8956.

O formalismo diz respeito à totalidade formal do processo, compreendendo "especialmente a delimitação dos poderes, faculdades e deveres dos sujeitos processuais, para que sejam atingidos os objetivos centrais de cada ação[284]. Se por um lado, reconhece-se a relevância do formalismo em qualquer ação, por outro lado, é importante não subvertê-lo, sob pena de lesar os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

Com os três fatores *supra*, não se pretende excluir outros de reconhecida relevância na tarefa de evitar a demora na tomada de decisões por parte dos juízes nos conflitos entre a Administração Pública e os particulares, mas defende-se a ideia de que, a quantidade de recursos interpostos, a insuficiência dos juízes e o extremo formalismo processual atrasam na administração da justiça e devem ser ponderados, em nome da qualidade e de uma boa prestação do serviço público de justiça. Afinal de conta, havendo incumprimento dos mesmos, o acesso à justiça e tutela jurisdicional podem estar gravemente afetados, pelo simples facto de a utilidade da tutela dos direitos invocados pelos intervenientes processuais ser condicionada a determinados limites temporais, sendo que a inobservância do prazo razoável, pode levar a que a decisão proferida se torne inútil se dela já não se puder aproveitar.

A Constituição reconhece a importância de um julgamento justo célere e conforme a lei nos termos do artigo 72.º. O raciocínio que orientou o legislador é de que, sendo o direito a julgamento uma garantia constitucional, não basta que seja realizado de qualquer forma, ou seja ao arbítrio do julgador, mas deve-se igualmente levar em consideração a celeridade nos procedimentos judiciais para que em tempo razoável o direito molestado seja apreciado através da decisão proferida para o efeito.

Nas várias reformas no âmbito da justiça administrativa a questão relacionada à celeridade no tratamento dos litígios emergentes da relação jurídico- administrativa, deve continuar a ser o cerne de qualquer evolução, quer no que toca aos aspetos legais, com o surgimento de normas substantivas e adjetivas que consagrem preceitos que evidenciem compromisso com a eficiência no agir das instituições jurisdicionais em favor dos cidadãos, e quer ainda no que diz respeito a satisfação dos interesses dos cidadãos, enquanto utentes do sistema de justiça.

[284] OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de, *Do formalismo no processo civil*: *proposta de um formalismo valorativo*, 3ª ed., SP, Saraiva, 2009, p. 8.

O cidadão tem direito a que um litígio em que é parte seja decidido em tempo útil, pese embora do ponto de vista prático nem sempre os tribunais conseguem atender a mesma pretensão de forma célere e eficiente devido ao aumento exponencial de processos. A eficiência em causa, deve ser assegurada também por intermédio da participação de toda sociedade, que tem de exigir qualidade na prestação dos serviços por parte dos tribunais, na condição de órgãos de soberania cuja tarefa é administrar a justiça em nome do povo.

Os Magistrados judiciais, procuradores, oficiais de justiça, escrivães e outros colaboradores afetos às secretárias judiciais de cada comarca exercem um papel de elevado destaque na obtenção de um funcionamento eficaz dos serviços, da entrega e bom desempenho de cada uma das figuras citadas, pode depender o sucesso que se procura alcançar. Além das individualidade referidas, é importante perceber que o Estado, é também um elemento indispensável na promoção de um sistema de justiça capaz, ao competir-lhe alocar verbas financeiras suficientes que ajudem a colocar à disposição da sociedade tribunais que ofereçam condições mínimas ou necessárias para a prestação regular e transparente do serviço público, isento de qualquer burocracia, estruturado e organizado com base à padrões modernos e universais.

A necessidade pela contratação de novos funcionários para o aparelho de justiça público é uma realidade cada vez mais urgente e não uma mera discussão académica, visto que, são os mesmos agentes que asseguram e dinamizam toda atividade em curso nos tribunais. A carência em termos de infraestruturas, onde são acolhidos os órgãos do poder judicial é na mesma proporção, um assunto bastante debatido na arena académica e social, porque a justiça tem de estar junto dos cidadãos e quando tal lógica é invertida, o que acontece em termos práticos, é os cidadãos percorrerem longos quilómetros na procura de tribunais e o reduzido número existente revelar-se congestionado para de um modo célere dar respostas a todos quantos solicitarem.

Há muito que se realça quando o assunto incide sobre a reflexão dos tribunais, acesso à justiça, ou ainda na importância dos procedimentos judiciais serem caraterizados por uma dinâmica de celeridade e prioridade com vista a prossecução do ideal da justiça, salvaguardando-se os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos que veem os órgãos de justiça como instituição idónea e bastante séria na reposição da legalidade democrática. É necessário não perder de vista que os tribunais

são instituições ao serviço da coletividade, sendo a eles exigível uma atuação que coloque os interesses dos cidadãos no centro de todas as atenções.

Portanto, a abordagem sobre os procedimentos judiciais que permitem uma decisão dentro dos trâmites legais ou ainda que respeite o prazo razoável exigível para cada ação em curso, não esgota ao que foi realçado, na medida em que há muito por tecer, e a discussão vem a propósito das condições factuais para a implementação de uma verdadeira justiça administrativa, que é de resto um dos grandes objetivos da presente investigação, contribuir para a compreensão do modelo de justiça administrativa prevalecente em todo ordenamento jurídico, tendo em conta as fases de evolução do contencioso administrativo até aos dias de hoje.

SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO V

No capítulo em apreço, procurou-se traçar em linhas gerais algumas notas relevantes para a compreensão da justiça administrativa no ordenamento angolano, perceber em concreto o modelo de jurisdição administrativa na visão do legislador constituinte bem como as condições factuais a definir para a verdadeira implantação de uma justiça administrativa dinâmica, no sentido de proporcionar melhor resposta para os seus beneficiários diretos, num horizonte de uma população distribuída em 18 provinciais que compõem o território nacional. Evidentemente, que falar de justiça administrativa nas realidades jurídicas Alemã, Francesa, Espanhola ou ainda Portuguesa é muito diferente do contexto angolano na medida em que, o quadro jurídico- legal e ligeira evolução registada no contencioso administrativo não permitiu articular a defesa dos direitos subjetivos face ao cumprimento de importantes interesses públicos por parte da Administração Pública, o que já não acontece com o mesmo enfoque nas realidades mencionadas, tudo porque o contencioso administrativo deu passos consideráveis que hoje ajudaram na melhor compreensão da justiça administrativa. De um contencioso marcado pelo paradigma do recurso contencioso de anulação como meio principal em que os particulares podiam fazer uso a fim de verem reintegrados os seus direitos violados pelos órgãos administrativos, ou ainda de mera nulidade dos atos administrativos, ultrapassou-se tal fase dando-se lugar a um contencioso de plena jurisdição, em que as limitações que sofria a jurisdição administrativa já não se colocam com a mesma intensidade, graças ao reforço dos poderes dos tribunais a nível declarativo e executivo passando estes a apreciar qualquer tipo de causa em sede Administrativa, em homenagem ao princípio constitucional da tutela jurisdicional efetiva presente em quase todos ordenamentos jurídicos do mundo, privilegiando os direitos e interesses legítimos dos particulares. Não faz sentido grande parte da legislação ordinária sobre o contencioso administrativo continuar a consagrar inequivocamente o modelo objetivista, muito voltado a defesa da legalidade da atuação administrativa, colocando de parte os direitos subjetivos dos particulares.

Os particulares são o centro de todo agir administrativo, por serem os sujeitos com quem as pessoas coletivas públicas interagem no dia-a-dia, apesar de existir

diversos modelos organizativos ao longo da história do contencioso administrativo[285], é fundamental da nossa perspetiva adotar-se o entendimento constitucional, que deve ser predominante em toda ordem jurídica.

Para perceber a justiça administrativa no quadro angolano, é necessário valorizar as diferentes fases de evolução do contencioso administrativo (cfr. *in* ponto 1.5), em que de forma detalhada acaba-se por navegar em questões relativas ao nascimento e os avanços dados do ponto de vista legislativo, com a consagração de maior parte dos diplomas legais relativos à justiça administrativa realizada nas salas de competência especializada de direito administrativo dos tribunais pertencente à jurisdição comum, como também do ponto de vista da organização da jurisdição administrativa, se impõe dar o devido apreço ao modelo constitucional dominante, e também de elevada importância à reflexão sobre a inexistência de uma jurisdição administrativa autónomas da jurisdição comum.

Relativamente as grandes alterações no campo legislativo, houve em Angola uma verdadeira estagnação desde o ano 1996, data em que os diplomas mais importantes sobre o contencioso administrativo foram legislados. De lá para diante, o normal seria que o contencioso desse passos suscetíveis de acompanhar a evolução da sociedade em todos os níveis, o que não se verificou rigorosamente. A título de exemplo da afirmação anteriormente feita, considere-se o Regulamento do Processo Contencioso

[285] A justiça administrativa é produto de uma forte evolução registada em toda história do direito administrativo no mundo. «Assim, os modelos que mais fazem eco no espaço latino germânico pressupõe-se um sistema de administração executiva ou de ato administrativo, onde a lei regula "*ab initio"* a atividade administrativa e concede à Administração a autoridade para tomar decisões unilaterais obrigatórias para os particulares, diferentemente sucede nos sistemas de administração executiva, marcados por uma dicotomia entre modelo objetivista e subjetivista. A distinção baseia-se em dois critérios fundamentais: a função do contencioso administrativo e o objeto do processo. Pelo que, existem pressupostos a ter-se em conta: A divisão de poderes e de funções entre a Administração e os Tribunais, o desenvolvimento de controlo judicial da legalidade administrativa e a separação dos modelos de organização do contencioso; O tipo e o grau de vinculação jurídica da atividade administrativa (princípio da juridicidade da Administração e respeito pelos princípios constitucionais); o conceito de interesse público que constitui a finalidade que justifica e vincula a função administrativa; as garantias dos particulares (insuficiência das impugnações administrativas e a consagração constitucional de um direito fundamental dos cidadãos de acesso pleno e efetivo à justiça administrativa». Disponível em http://sofadocontencioso.blogspot.pt/2012/10/os-principais-modelos-historicos-de.html. Consultado a 11 de Janeiro de 2016.

Administrativo (RPCA), instrumento legal que surgiu em 1996, que em bom rigor já não reflete o atual quadro constitucional marcado por forte subjetivação do contencioso administrativo, o que consequentemente daria lugar a uma revisão deste importante instrumento de modo a conformá-lo ao espírito da nova Constituição, era necessário criar já um Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), melhor elaborado e com um âmbito de aplicação mais dilatado.

Quanto ao modelo constitucional de jurisdição administrativa, o que o legislador constituinte procurou fazer é deixar aberta a possibilidade de vir a ser criada uma jurisdição administrativa, fiscal e aduaneira completamente independente e que seja encabeçada por um Tribunal Superior, em conformidade com o preceituado no n.º 3 do artigo 176.º. A norma em causa não sendo exequível por si própria, nem tão pouco sendo de aplicação imediata, convoca ainda outros desafios para o legislador constituinte, na medida em que tal pretensão deve estar bem clara, e os aspetos relacionados à competência dos mesmos tribunais devem ser definidos. O mesmo, se deve dizer no plano ordinário, é importante que a institucionalização de uma jurisdição administrativa, seja seguida de uma previsão dos mesmos tribunais em sede de uma legislação própria ou ainda um estatuto capaz de aglutinar situações indispensáveis, ou seja algumas disposições gerais, notas relacionadas à organização e funcionamento dos tribunais e não menos importante as disposições quanto ao Tribunal Superior. Enquanto tal situação prevalece na vida prática, existe em Angola a consagração de um novo regime jurídico da organização e funcionamento dos tribunais comuns por força da Lei n.º 2/15 de 2 de Fevereiro, que não trouxe grandes alterações em relação a jurisdição administrativa, não obstante se ter mantido fiel ao modelo de jurisdição comum que havia sido introduzido pela LSUJ, com a consagração do sala do cível e administrativo para a resolução dos litígios emergentes da relações jurídico- administrativas.

Ao desenvolverem-se as condições factuais a definir para a verdadeira implantação de uma justiça administrativa, não se quis defender-se a ideia de sua inexistência, mas identificar elementos indispensáveis para um funcionamento regular no panorama jurídico angolano onde há toda necessidade de se reformar os aspetos apontados dada a sua premência. Em gesto de resumo das referidas condições, há que ter em conta os seguintes aspetos:

(i) Existência de juízes especializados em matéria de Direito Administrativo, que darão maior impulso na administração da justiça, através da qualificação e profissionalização, sendo irrefutável o facto de a qualidade das decisões poder melhorar significativamente;

(ii) A autonomia e independência do poder judicial como elemento importante para uma justiça administrativa mais autónoma, cujos poderes não sejam limitados. O facto da justiça administrativa no contexto angolano ser acoplada aos tribunais judiciais, na nossa perspetiva não traduz uma boa opção devido a questões organizacionais e funcionais que devem ser consideradas;

(iii) Outro fator importante para aferir-se da justiça administrativa, tem que ver com a existência de códigos onde sejam acomodados os processos a aplicar aos vários litígios das relações jurídico- administrativas; Neste particular, apesar de existir um instrumento para tal finalidade, a criação de um novo diploma legal com uma sistematização melhor elaborada, capaz de congregar várias matérias indispensáveis, revela a seriedade do problema levantado.

(iv) O modo como os juízes da jurisdição administrativa são designados, é também um dos dados de suma importância no reconhecimento de uma verdadeira justiça administrativa. O processo de escolha ou indicação de juízes para a resolução dos litígios administrativos deve no nosso entendimento ser precedida de uma rigorosa ponderação que coloque em destaque o mérito dos mesmos e a formação especializada para tal. Em Angola, salvo entendimento contrário não surpreende a verificação de alguns juízes designados para a sala do cível e administrativo dos diferentes tribunais de comarca, que carecem de uma melhor formação perante os desafios que se impõem.

(v) A falta de celeridade no tratamento de questões levantadas pelos particulares aos tribunais é um dos problemas crónicos de que enferma a justiça na atualidade, todavia, é imprescindível que os procedimentos judiciais adotados permitam a obtenção de uma decisão em tempo razoável, salvaguardando-se desse modo os direitos em causa..

Portanto, os aspetos frisados ajudam-nos a compreender o estado atual da justiça administrativa e perspetivar um quadro de melhorias consideráveis na prossecução da justiça à todos os cidadãos que solicitam por uma prestação de qualidade do serviço público nas várias circunscrições de Angola.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

(1) Qualquer trabalho que se preze científico, para além de enunciar o objetivo fulcral e o problema em que assenta toda investigação, deve igualmente apresentar os resultados mais relevantes de todas as constatações obtidas, ao longo do desenvolvimento dos subtemas. Em virtude, do que foi realçado nos cincos capítulos antecedentes, importa sublinhar que a temática relativa ao acesso à justiça administrativa em Angola, é de uma atualidade inquestionável, visto que, falar da mesma é claramente debruçar-se sobre um assunto com reflexos claros na vida dos cidadãos, num momento particularmente histórico para a justiça que vivencia transformações, fruto das reformas graduais que têm sido operadas em todo sistema de organização e funcionamento dos tribunais de jurisdição comum, bem como a nível de toda Administração Pública. É neste domínio que interessa sob um olhar atento indagar os avanços e recuos no âmbito da resolução dos conflitos que opõem os particulares à Administração Pública;

(2) Com a realização do presente trabalho de investigação pretendeu-se saber por um lado, como a justiça administrativa tem sido materializada a nível do ordenamento jurídico angolano, e por outro lado, dar um contributo que permita ajudar na compreensão da organização e funcionamento da justiça administrativa, sem todavia prescindir da comparação com outros ordenamentos jurídicos, sempre que tal via demonstrou ser adequada para cada contexto;

(3) A aprovação de uma nova Constituição deu lugar a transformações importantes no capítulo da consolidação da democracia e Estado de direito, que é um assunto bastante discutido na arena nacional e internacional, mas é ponto assente de que a mesma deu uma maior amplitude aos direitos e interesses dos particulares no contexto das relações com a Administração Pública, promovendo concomitantemente, às mudanças no modelo de justiça administrativa que em rigor, passou desse modo a coabitar tanto com características do objetivismo e do subjetivismo. Pela primeira vez o legislador constituinte admitiu a criação de uma jurisdição administrativa, fiscal e aduaneira, independentes da jurisdição comum, o que torna interessante o debate sobre a eficiência da justiça

administrativa praticada em sede das salas do cível e administrativo, vocacionadas a harmonização dos litígios da relações jurídico- administrativa. Houve no mesmo sentido, a reafirmação do princípio da tutela jurisdicional efetiva, nos termos do artigo 29.º, indispensável em qualquer Estado de direito e democrático, ao oferecer uma maior garantia aos particulares de livremente acederem aos tribunais no sentido de obterem uma tutela em tempo útil dos seus interesses, com procedimentos judiciais caracterizados por uma certa celeridade e prioridades na defesa dos mesmos direitos;

(4) A justiça administrativa é concretizada em salas especiais, com as variadíssimas limitações relacionadas ao número de tribunais existentes junto das populações, a questão relacionada à qualificação dos magistrados, e a visível desatualização de parte das legislações no plano infraconstitucional sobre justiça administrativa. A compreensão das questões apontadas ajudam a perceber o atual estado da justiça administrativa em Angola;

(5) A administração da justiça em matéria de natureza administrativa, é um facto irrefutável em todo ordenamento jurídico, produzindo assim, os normais efeitos jurídicos com as decisões oriundas dos tribunais, embora da nossa perspetiva, a inobservância do prazo razoável, a ausência de celeridade na tramitação dos processos pode em certa medida, condicionar a eficiência de uma justiça administrativa capaz e que consiga proporcionar respostas aos seus destinatários em tempo oportuno;

(6) Com a abordagem feita do tema em apreço, recomenda-se a uma autonomização da justiça administrativa angolana, com a finalidade de produzir melhores resultados e permitir que as situações emergentes das relações entre os particulares e a Administração Pública sejam solucionadas por tribunais administrativos, ao abrigo de normas de Direito Administrativo, tudo porque a solução apontada do ponto de vista constitucional, isto é, nos termos do n.º 3 do artigo 176.º, leva a inferir tratar-se da verdadeira intenção do legislador e não necessariamente a que tem sido sustentada pela lei 2/15 de 2 de Fevereiro, relativa a nova organização e funcionamento dos tribunais de Jurisdição comum (LOFTJC). Ademais, a organização territorial de Angola, estruturada em

províncias e esta em Municípios, podendo ainda estruturar-se em comunas e entes territoriais equivalentes, de acordo o n.º 3 do preceituado no artigo 5.º da CRA, justifica repensar o atual cenário, sem demérito das constantes reformas introduzidas até o momento em todo sistema judiciário;

(7) A principal ideia à transmitir na compreensão da justiça administrativa, é de que por um lado, Angola nesse domínio encontra-se numa fase embrionária, carecendo de galgar passos que visem atingir níveis aceitáveis no que concerne à especialização dos Magistrados, a garantia de uma justiça de proximidade, com a existência de mais tribunais junto das comunidades, e a reforma dos diplomas ordinários que regem à justiça administrativa;

(8) Quanto aos diplomas legais urge efetuar-se um exercício de alterações para alguns casos e revogação para muitos casos. Tal medida visa ajustar os mesmos instrumentos legais ao espírito do texto constitucional bem como à nova dinâmica que preside à sociedade angolana no geral e em particular no que se refere ao relacionamento da Administração com os particulares no exercício da função administrativa;

(9) Chamando à colação o pensamento de JOSÉ CARLOS VIERA DE ANDRADE que defende na perceção da justiça administrativa implicar a existência de um serviço público de justiça, um direito Judiciário Administrativo, no que toca à organização dos tribunais, e um direito Processual administrativo no que tange às relações processuais e ao regime geral de funcionamento da jurisdição. Sob essa perspetiva concluímos existir no quadro jurídico em análise uma verdadeira justiça administrativa, pelos seguintes argumentos: (1) A função jurisdicional em Angola é exercida pelos tribunais, cuja competência é de administrar a justiça em nome do povo, conforme estipulado no postulado do n.º 1 do artigo 174.º da CRA. No entanto, é na jurisdição comum, encabeçada pelo TS, integrada igualmente por tribunais da Relação, onde a justiça administrativa é realizada; (2). A organização e funcionamento dos tribunais, rege-se por distintos diplomas, em que apraz assinalar a LOFTJC já citada; (3). Existe um direito Processual Administrativo em franco crescimento, e é no âmbito do mesmo, onde faz sentido mencionar o

RPCA, principal diploma que para além de estabelecer a tramitação das diferentes espécies de processos nos tribunais, aplica-se aos recursos e ações propostas no âmbito da Lei da impugnação dos atos administrativos (LIAA);

(10) A justiça administrativa no panorama jurídico angolano deve continuar a primar por melhorias significativas nos seus aspetos mais elementares, pelo que, o presente trabalho ajuda nesse sentido, com as reflexões feitas e as sugestões elencadas, julgamos ser um contributo indispensável para a compreensão da temática em estudo;

(11) Para a garantia da eficiência, celeridade e economicidade que os particulares buscam nos litígios envolvendo à Administração Pública, seus órgãos ou agentes, é importante repensar o atual modelo de jurisdição comum angolano, com a criação de tribunais administrativos independentes;

(12) Para que se possa sentir o impacto da justiça administrativa, torna-se necessário, privilegiar-se a justiça de proximidade, por uma questão óbvia, tal opção elevaria o nível de conscientização jurídica;

(13) A questão relativa aos recursos humanos é essencial para a celeridade e eficiência que se procura na resolução dos litígios administrativos, na medida em que, a experiência tem revelado haver défices no número de funcionários, o que tem criado acúmulo de processos. Em nosso entender esse é um ponto que faz toda diferença nas reformas em curso em Angola e que não pode ser relegado para um segundo plano;

(14) A criação de uma jurisdição administrativa independente da jurisdição comum afigura-se indispensável quer do ponto de vista organizativo e funcional na conceção de uma justiça administrativa moderna. Neste particular, a República de Angola comprometida com a proteção dos direitos dos particulares, no nosso entender, inconformando-se com a atual dinâmica que caracteriza todo sistema – através da existência de salas do cível e administrativo, pode experimentar um novo modelo, que é mais vantajoso comparativamente ao atual. Assim como não é solução consensual que os litígios de natureza jurídica administrativa sejam acoplados em pequenas salas, também o mesmo se deve dizer que o surgimento

de tribunais Administrativos enquanto estrutura independente pode ser uma mais-valia na compreensão da justiça administrativa;

(15) Os instrumentos normativos no plano infraconstitucional em matéria de justiça administrativa devem estar em total consonância com o texto constitucional, de modo a se eliminar variadíssimas perplexidades que ainda perduram na interpretação a tecer dos diplomas que datam de 1994 e 1996, cuja compreensão nem sempre revela-se acessível tendo em atenção as grandes alterações introduzidas pelo legislador constituinte;

(16) No entanto, diante de todas as ponderações feitas, uma palavra indispensável importa expressar, como dizia SOCRATES, na sua frase conhecida " *Só sei que nada sei*", o que nos leva a acreditar que o modesto contributo pode ainda ser melhorado em futuros desafios investigativos, por não encerrar a temática em análise que pode ser discutida em diferentes perspetivas.

BIBLIOGRAFIA

AAVV, *Organização dos tribunais e tramitação processual, 1.ª mesa redonda do colóquio da Faculdade de Direito da Universidade Católica do Porto, Reforma do Contencioso Administrativo –in* debate universitário (trabalhos preparatórios), vol.I, Coimbra, Coimbra Editora, 2003.

ALMEIDA, José Mário Ferreira de, *As reformas do processo civil e do contencioso administrativo*: *autonomia e convergência*, in XVI Seminário de Justiça Administrativa: A reforma da Justiça, CJA, 4 e 5 de Julho de 2014.

ALMEIDA, Mário Aroso de, *Anulação de Atos Administrativos e Relações Jurídicas Emergentes*, Coimbra, Almedina, 2012.

__,*O novo regime do Processo nos Tribunais Administrativos*,4.ª ed., Coimbra, Almedina 2005.

__, *O Novo regime do Processo nos Tribunais Administrativos*, Coimbra, Almedina, 2003.

ANDRADE, José Carlos Viera de, A Justiça Administrativa, 9.ª ed., Coimbra, Almedina, 2007.

__, *A Justiça Administrativa: Lições*, 13.ª ed., Coimbra, Almedina, 2014.

__, *A Justiça Administrativa*- Lições, 15.ª ed., Coimbra, Almedina 2016.

AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Vol., 3.ª ed. Coimbra, Almedina, 2010.

__, Curso *de Direito Administrativo*,2.ª ed., Coimbra, Almedina, 2011.

__, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 2014.

__, *Direito Administrativo*, Vol. IV, 1988, Lisboa.

__, *O projecto de Código de Contencioso Administrativo*, Scientia Jurídica, XLI.,1992.

AMARAL, Diogo Freitas do, e MEDEIROS, Rui, *Responsabilidade Civil do Estado por Omissões Legislativas* «A propósito do caso Aqua parque do castelo», Themis, 2000.

AMARAL, Diogo Freitas do, e ALMEIDA, Mário Aroso de, *Grandes linhas da reforma do contencioso administrativo*, 3.ª ed., rev., atualizada, Coimbra, Almedina, 2007.

AMARAL, Maria Lúcia, *Dever de Legislar e Dever de Indemnizar*: *A propósito do caso «Aquaparque do Rostelo»*, Themis, 2, 2000.

__, *Responsabilidade do Estado Legislador: Reflexões em torno de uma de uma reforma Legislação*, n.º 32, 2002.

AROZAMENA, Jeronimo, *Perspectivas de futuro de la justicia administrativa*, *in* RVAP, 24,1989.

BARROSO, Luís Roberto, *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*: *Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*, SP, Saraiva, 2009.

BIAGUE, João, *O controlo jurisdicional da Administração Pública na Guine- Bissau*: *Os modelos português e brasileiro como base de referência*, Coimbra, Almedina, 2013.

BRAIBANT Guy, *Allocution sur la reforme de la justice administrative, in* révue Française de Droit Administrative, 6, 1990.

BRITO, Wladimir Augusto Correia, *Lições de Direito Processual Administrativo*, 2.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2008.

__, *O Contencioso Administrativo*: *Generalidades*, in Confluências, vol. 13, n.º 2 – Niterói, PGSD-UFF, ISSN 1678-7145, Novembro de 2012.

BOURQUIN, M, *La protection des Droits Individuels contre les Abus de Pouvoir de l`Autorité Administrative en Belgique*, Bruxelas, 1912.

CAETANO, Marcelo, *Manual de Direito Administrativo*, II, 9.ª ed.,1972.

__, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, 1.ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1977.

__, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, Coimbra, Almedina, 1980.

__, *Manual de Direito Administrativo*, Vol I, 10.ª ed., 2.ª Reimp; Rev., e atualizada por Diogo Freitas do Amaral, Coimbra, Livraria Almedina, 1982.

Manual de Direito Administrativo, Vol.II, 10.ª ed., 6.ª Reimp, Coimbra, Almedina, 1999.

CACHIMBOMBO, Hermenegildo, *Manual dos Recursos no Direito Processual Civil Angolano*, Luanda, Casa das Ideias Editora, 2012.

CADILHA, Carlos *Fernandes, Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas Anotado*, 2.ª ed., Coimbra, 2011.

CANOTILHO, J.J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 6.ª ed., Coimbra, Almedina, 2002.

__, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*,7.ªed.,9ª reimp,Almedina,Coimbra, Almedina, 2003.

__,*Tomemos a sério o silêncio dos poderes públicos – O direito à emanação de normas jurídicos e a proteção judicial contra omissões normativas*, in: As garantias do cidadão na justiça, coord. De Sálvio Figueiredo Texeira, SP, 1993.

__, *Omissões normativas e dever de proteção, in* estudo de Homenagem ao professor CUNHA RODRIGUES, II.

CANOTILHO, J.J. Gomes, e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.ª ed; rev., Coimbra, Coimbra Editora, 2010.

CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant, *Acesso à justiça*, Reimp, 1988**,** Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris, 2002.

CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, 9.º ed., Lisboa, Âncora Editora, 2000.

__, *Introdução ao Direito Administrativo*, Lisboa, Âncora Editora, 2007.

CHAPUS René, *Droit Administratif géneral*, tomo1, 4.ªed.,1988.

__, *Droit du Contentieux Administratif*, 8.ª ed., Paris, Montchrétien, 1999.

CHEVALLIER, J, *Du principe de sépation au principe de dualité, in Revue Française de Droit Administratif*, 1990.

COOLEY, Thomas M, *A treatise on the constitutional limitations which rest upon the legislative power of the States of the American Union*, Boston, 1903.

CORREIA, Sérvulo, *Direito do Contencioso Administrativo*, Lisboa, Lex, 2005.

__, *Contencioso Administrativo e Estado de Direito*, in, Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1995.

__, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Dissertação de Doutoramento em Ciências jurídico- políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra, Almedina, 1987.

CORREIA, Cecília Anacoreta, *A tutela executiva dos particulares no código de processo nos tribunais Administrativos*, Coleção Monografias N.º 1, Coimbra, Almedina, 2013.

COSTA, Manuel (Coord), Revista de Informação Geral da Provedoria de Justiça de Angola, Nº 0_ Junho, Julho e Agosto de 2013.

CUESTA, Entrena, *Curso de Direcho Administrativo*, Vol.I, Madrid, 1986;

DAMIÃO, João, *A precedência obrigatória no Contencioso Administrativo Angolano: Um contributo para a criação de um Contencioso Administrativo adequado ao Estado de Direito*, Coimbra, Almedina,2014.

DIAS, José Eduardo Figueiredo e OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 2.ª ed., Almedina, 2010.

DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho, *As Reformas do Código de Processo Civil e o Processo Constitucional*; NEPOMUCENO, Luciana Diniz (Ogs.). Processo Civil Reformado. Belo Horizonte, Del Rey, 2007.

ENTERRIA,E. Garcia de, *Hacia una nueva justicia administrativa*, Madrid, 1989.

ESTORNINHO,Maria João, *Curso de Direito dos Contratos Públicos*: *Por uma Contratação Pública Sustentável*, Coimbra, Almedina, 2012.

FALCON, G, Itália, *La justicia administrativa en el derecho comparado,* coord. De J. Barnes Vazquez, 1993.

FANACHI, Pierre, *La justice administrative*, Paris, 1980;

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

FEIJÓ Carlos e PACA, Cremildo, *Direito Administrativo*, 3.ª ed., Luanda, Mayamba Editora,2013.

FEIJÓ, Carlos e POULSON, Lazarino, *A Justiça Administrativa - Lições, Luanda, Casa das Ideias, 2011*.

FEIJÓ, Carlos *et al*, *Constituição da República de Angola: Enquadramento Dogmático – Nossa visão*, Vol. III, Coimbra, Almedina, 2015.

FERRO, Marlúcia Lopes, O *direito ao devido processo legal no procedimento da dispensa sem justa causa de empregados públicos à luz da legislação Brasileira*, in: Relatório de Doutoramento em Ciências jurídico – Políticas, pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, (Obra não publicada), 2006-2007.

FLOGAITIS, Spyridon, *Administrative Law et Droit Administratif,* Paris, 1986.

FONSECA, Isabel Celeste M., *Introdução ao Estudo Sistemático da Tutela Cautelar no Processo Administrativo: A propósito da urgência na realização da justiça*, Coimbra, Almedina, 2002.

FONSECA, Isabel Celeste M, e AFONSO, Osvaldo da GAMA, *Direito Processual Administrativo Angolano*: *Noções Fundamentais*, Coimbra, Almedina, 2013.

FREITAS, Lourenço B. Manoel de Vilhena de, *O Poder de Modificação Unilateral do Contrato Administrativo Pela Administração (E as garantias contenciosas do seu co-contratante perante este exercício),* Lisboa, AAFDL, 2007.

JUNIOR, Dirley da Cunha, *Curso de Direito Constitucional*, Salvador- Bahia, Editora Juspodivm,2008.

GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto Dias, *Da Justiça Administrativa em Portugal: Sua Origem e evolução,* Lisboa, Universidade Católica Editora, 1994.

GOFFAUX, P, *De l`échec du modele moniste, in Conseil d`Etat de Belgique, Bruxelles*, 1999.

GOUVEIA, Jorge Bacelar, *O Poder Judicial na Constituição de Angola de 2010*, *in* História: Debates e Tendências – v. 15, n. 1, jan./jun. 2015.

GOMES, Carla Amado, *Texto dispersos sobre responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas*, Lisboa, 2010.

GOMES, Carla Amado e RAIMUNDO Assis (Coord.) *Novos temas da responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas*, e- book ICJP, Lisboa, 2013.

HOMEM, António Pedro Barbas, *O justo e o injusto*, Reimp., Lisboa, AAFDL,2014.

LIMA, Marcelo Machado Costa, *A validade Legitima: Um Ensaio sobre o caso Brasileiro*, 2014.

LOPES, Pedro Moniz, *Derrotabilidade Normativa e Normas Administrativas*, Vol. I, *in* tese de Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas, pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, (não publicado), 2014.

Luis Muniz-Argüelles Migdalia Fraticelli-Torres, *Selection and Training of Judges in Spain, France, West Germany, and England*, *in* Boston college International and comparative law review, Vol,8, Issue 1., article 2, 12- 1- 1985. Disponível em: http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol8/iss1/2.

MACIEL, Adhemar Ferreira, Separata, *Scientia Juridica*, Portugal, Universidade do Minho, 1994.

MANJOLO, Manuel Graça, O *princípio da tutela jurisdicional efetiva no ordenamento jurídico angolano e Português*, *in* Relatório de Mestrado científico apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, (não publicado), 2016.

MARQUES, António Vicente, *Direito Administrativo Angolano*: *Legislação Fundamental*, Luanda, Textos Editores, 2007.

MELO, Barbosa de, *Direito Administrativo* – II*: A proteção jurisdicional dos cidadãos perante a Administração Pública*, Coimbra, 1987.

MELLO, Celso António Bandeira de, *Curso de Direito Administrativo*, SP, Malheiro, 1980.

MENDES, João de Castro, *Direito Processual Civil* I, Lisboa, AAFDL, 1986.

MILLER, Cristiano Simão, *O formalismo processual em sede recursal como obstáculo ao acesso à justiça*, Trabalho publicado nos Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em São Paulo – SP nos dias 04, 05, 06 e 07 de novembro de 2009;

MIRANDA, Jorge, *Inconstitucionalidade por Omissão*, EC, Vol. I, Lisboa, 1997.

__, *A inconstitucionalidade por Omissão e o Provedor de Justiça*, *in* Provedor de Justiça – 20º Aniversário, 1975-1995, Lisboa.

__, *Ciência Política*, policopiado, Lisboa, 1992.

__, *Legitimidade e Legitimação da Justiça Constitucional in*: Colóquio do 10.º aniversário do Tribunal Constitucional, Coimbra, Coimbra Editora, 1995.

MORAIS, Carlos Blanco de, *Justiça Constitucional*, Garantia da Constituição e Controlo da Constitucionalidade, Tomo I, Coimbra, 2002.

MOLT,*Measurement of judicial Personnel*, 23 N.Y.U.L.Q, 1948.

MONCADA, Luís Cabral de, *Responsabilidade civil extracontratual do Estado, Lisboa*, 2008.

NIGRO, Mario, *Giustizia Amministrativa*, 3.ª ed., Bologna, 1983.

NOVAIS, Jorge Reis, *Contributo para uma Teoria do Estado de Direito: do Estado de Direito liberal ao Estado Social e democrático de Direito*, Separata do Volume XXIX do Suplemento ao Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1987.

OLIVEIRA, António Cândido, *Organização Judiciária Administrativa (e Tributária*), Coimbra Editora,2003.

OLIVEIRA, Esteves de, *et al*, *Código de Procedimento Administrativo*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 1997.

OTERO, Paulo, *As garantias impugnatórias dos particulares no Código do Procedimento Administrativo*, Scientia Jurídica, XLI, 1992.

__, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I., 2.ª reimp.,Coimbra, Almedina, 2016, p.7.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de, *Do formalismo no processo civil*: *proposta de um formalismo valorativo*, 3ª ed. SP: Saraiva, 2009.

OLIVEIRA, Fernando, *Glossário de Latim para juristas*, Luanda, Escolar Editora, 2012.

PACA, Cremildo, *Direito do Contencioso Administrativo Angolano,* Coimbra, Almedina, 2008.

PIÇARRA, Nuno, *A Separação dos Poderes como Doutrina e Princípio Constitucional*, Coimbra, 1988.

QUADRO, Fausto de, (Coord.) *Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública*, Coimbra, Almedina, 1995.

RIBEIRO, Maria Teresa de Melo, *A eliminação do ato definitivo e executório na revisão constitucional de 1989*, Direito e Justiça, VII.,1993.

RIVERO, Jean, *Direito Administrativo*, ed., Coimbra, Almedina, 1981.

REIS, Nilson Filipe Fernandes dos, *O princípio da maioria em democracia*, *in* Dissertação de Mestrado em Ciências Políticas, pela FDL, da Universidade de Lisboa, (Obra não publicada), 2008.

ROCHA, Manoel Ilson Cordeiro, *O controle jurisdicional da eficiência administrativa*: Na perspetiva dos Direitos Português e Brasileiro, Tese de Doutoramento em Direito, pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, (Não publicada), 2015.

SERRA, Adriano Vaz, *Responsabilidade civil do Estado e dos seus órgãos ou agente*, BMJ 85,1959.

SOARES, Gerhard, *O ato administrativo*, Scientia Jurídica, XXXIX, 1990.

SOARES, Rogério, *Direito Administrativo*, policopiado, Porto,1980.

SOUSA, Marcelo Rebelo, *Lições de Direito Administrativo*, Lisboa.

SOUSA, Marcelo Rebelo de Sousa, e MATOS, André Salgado de, *Direito Administrativo Geral*: *Atividade Administrativa*, Tomo III, Lisboa, Dom Quixote, 2006.

SANDEVOIR, P, *Études sur le recours de pleine jurisdiction*, Paris, 1964.

SILVA, Vasco Pereira da, *O Recurso Direito de Anulação- Uma ação chamada Recurso, Cognitio*, Lisboa, 1987.

__,*Em busca do ato administrativo perdido*, Coleções Teses, Coimbra, Almedina, 1996.

__, *Breve Crónica de uma Reforma Anunciada, in* Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 1, Janeiro/ Fevereiro de 1997.

__,*Ventos de Mudança no Contencioso Administrativo*, ed., Coimbra, Almedina, 2000;

__, *Ventos de Mudança no Contencioso Administrativo*, Reimp.,Coimbra, Almedina, 2005.

__, *O contencioso administrativo no Divã da Psicanálise*: *Ensaios sobre as ações no novo Processo administrativo*, Coimbra, Almedina, 1955-2005.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira e OLIVEIRA, Flávio Luís de (Org) *Acesso à Justiça: Uma perspetiva da democratização da administração da justiça nas dimensões social, política e económica*, 1.ª ed., São Paulo, Boreal Editora, 2012.

VALLES, Edgar, *Prática Processual Civil*, 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 2007.

VEZIO CRISAFULLI, *La costituzione e le sue disposizioni di princípio*, Milão, 1952.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. *Curso avançado de processo civil : Teoria Geral do Processo de Conhecimento*, vol. 1, 9.ª ed., rev., atual., e ampl., SP, Editora Revista dos Tribunais, 2007.

WRIGHT, Louis, *Magna Carta and tradition of liberty*, US Capitol Society.

DOCUMENTOS ELETRÓNICOS CONSULTADOS

http://conciliarcamarasulbrasileira.blogspot.pt/2012/10/o-que-e-uma-audiencia-arbitral-e-o-que.html consultado em 20 de Outubro de 2016.

http://www.dw.com/pt-002/unita-reafirma-a-exigência-de-resultados-justos-das-eleições-de-2012-em-angola/a-16235423. Consultado em 20 de Outubro de 2016.

http://www.indexmundi.com/map/?v=39&l=pt, consultado a 17 de Outubro de 2016.

http://www.temasatuaisprocessocivil.com.br/edicoes-anteriores/50-v1-n3-setembro-de-2011/147-a-jurisdicao-e-as-especies-de-tutela-jurisdicional. Consultado a 21 de Outubro de 2015.

http://www.sinajur.org/o_que_e.php Sistema Nacional de Assistência jurídica. Consultado em 25 de Outubro de 2016.

http://contenciosoadministrativonodiva.blogspot.pt/2012/10/patrocinio-judiciario-no-processo.html. Consultado em 20 de Outubro de 2016.

http://vlex.pt/tags/denegacao-de-justica-90243. Consultado em 20 de Setembro de 2016.

https://jus.com.br/artigos/14699/defensoria-publica-uma-breve-historia. Consultado em 19 de Maio de 2015

http://www.gde.mj.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/f8c707d874ef712380257ff6004fa34d?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0,CELERIDADE,PROCESSUAL#_Section1. Consultado em 18 de Agosto de 2016.

http://www.portalangop.co.ao/angola/pt_pt/noticias/politica/2015/9/40/Reforma-Justica-Direito-visa-aproximacao-cidadao-Mota-Liz,e77f86ef-9a17-4d8f-8c22-52f861d3aaee.html Consultado em 15 de Maio de 2016.

http://crjd-angola.com/index.php?pagina=quemsomos . Consultado em 12 de Fevereiro de 2017.

http://www.dgpj.mj.pt/sections/gral/julgados-de-paz. Consultado em 1 de Janeiro de 2017.

http://jusbible.blogspot.pt/2012/12/o-principio-do-contraditorio.html. Consultado em 29 de Agosto de 2015.

http://www.portalangop.co.ao/angola/pt_pt/noticias/politica/2015/9/40/Reforma-Justica-Direito-visa-aproximacao-cidadao-Mota-Liz,e77f86ef-9a17-4d8f-8c22-52f861d3aaee.html. Consultado em 15 de Maio de 2016.

http://crjd-angola.com/index.php?pagina=publicacoes. Consultado em 12 de Fevereiro de 2017.

http://www.tribunalconstitucional.ao/

http://www.oaang.org/content/jurisprudencia-do-tribunal-supremo-experimental-acesso-reservado, para utilizadores devidamente registados.

http://www.verbalegis.net/sistemajudicial.htm. Consultado em 21 de Outubro de 2016

http://contenciosoadminexistencial.blogspot.pt/2012/03/jurisdicao-administrativa.html. Consultado em 20 de Outubro de 2016.

http://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/936/Recurso. Consultado em 18 de Outubro de 2015.

http://contencioso2011subturma3.blogspot.pt/2011/05/o-recurso-contencioso-de-anulacao.html. Consultado em 16 de Outubro de 2015.

http://contenciosoano4sub6.blogspot.pt/2012/11/accao-de-impugnacao-de-regulamentos.html. Consultado em 11 de Março de 2015.

http://contenciosoacautela.blogspot.pt/2011/05/organizacao-judiciaria-administrativa.html. Consultado em 1 de Janeiro de 2016.

https://www.judiciary.gov.uk/about-the-judiciary/the-judiciary-the-government-and-the-constitution/jud-acc-ind/ . Consultado em 20 de Outubro de 2016.

http://sofadocontencioso.blogspot.pt/2012/10/os-principais-modelos-historicos-de.html. Consultado em 11 de Janeiro de 2016.

SUMÁRIO

CAPÍTULO I- NTRODUÇÃO DA TEMÁTICA E ENQUADRAMENTO……12

1. Considerações Iniciais 12

1.1. Objeto de estudo e delimitação do tema 17

1.2. Acesso ao Direito e aos tribunais 19

1.3. Justiça Administrativa (Aspetos Gerais) 27

1.4. Alguns traços de evolução do contencioso administrativo 31

1.5. História do contencioso amgolano 34

1.6. Modelo de contencioso vigente em Angola 38

1.7. A Administração Pública como um elemento fundamental na abordagem da justiça administrativa 40

SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO I…….49

CAPÍTULO II- A PROBLEMÁTICA DO ACESSO AO DIREITO E TUTELA JURISDICIONAL EFETIVA À LUZ DA NOVA CONSTITUIÇÃO ANGOLANA……..52

2. Enquadramento legal..... 52

2.1. Tutela jurisdicional efetiva como garantia dos particulares no Estado de direito e democrático 55

2.2. Corolários da tutela jurisdicional efetiva 57

2.2.1. Direito à informação e consulta jurídica …….57

2.2.2. Patrocínio Judiciário …….....59

2.2.3. Denegação da justiça por insuficiência de meios económico…….61

2.2.4. Relevânicia da celeridade na tramitação dos processos …….66

2.3. Concretização da tutela jurisdicional efetiva em Angola 69

2.4. Linha de aproximação entre o acesso ao Direito e a tutela jurisdicional efetiva 71

2.5. A reforma da Justiça e do Direito em Angola 73

2.6. Separação de poderes e o princípio da tutela jurisdicional efetiva 78

2.7. Particulares e tribunais (na defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos)……..81

SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO II……...…84

CAPÍTULO III – ORGANIZAÇÃO DOS TRIBUNAIS ANGOLANOS ……...87

3. Poder Judicial (Breves considerações) 87

3.1. Princípios fundamentais da atividade judicial 90

3.2. Novidades introduzidas pela Lei n.º 2/15, de 2 de Fevereiro relativa à organização e funcionamento dos tribunais de jurisdição comum, quanto à justiça administrativa……...94

3.3. Categorias de tribunais ……97

3.4. Alguns questionamentos ……102

3.4.1. O que deve mudar em termos de organização e funcionamento dos tribunais, sobretudo em matéria de índole administrativa?.....103

3.4.2. Que diferenças se podem assinalar no atual modelo de organização dos tribunais angolanos comparativamente à estrutura vigente em Portugal ……108

SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO III……116

CAPÍTULO IV – GARANTIAS DOS PARTICULARES NO ESTADO DE DIREIO…….118

4. Enquadramento na ordem jurídica angolana 118

4.1. Tipologias de garantias administrativas 122

4.2. Garantias jurisdicionais ou contenciosas 128

4.3. Meios processuais na justiça administrativa angolana 134

4.3.1. Recurso contencioso de anulação ……136

4.3.2. Ações contenciosas ……..148

4.3.2.1. Ações relativas a contratos administrativos 149

4.3.2.2. Ações sobre responsabilidade civil extracontratual das entidades administrativas 150

4.3.2.3. Ações para obtenção do reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos 152

4.3.3. Processos cautelares ……155

4.3.4. Recursos jurisdicionais ……159

SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO IV……...166

CAPÍTULO V – CONTRIBUTO PARA A COMPREENSÃO DA JUSTIÇA ADMINISTRATIVA NO CONTEXTO ANGOLANO ……..169

5. Modelo de jurisdição administrativa ao abrigo da CRA ..... ……169

5.1. Condições factuais a definir para a implantação de uma justiça administrativa178

5.1.1. Quadros/ Juízes especializados em matéria de Direito Administrativo……181

5.1.2. Autonomia e independência do poder jurisdicional ……184

5.1.3. Legitimidade dos juízes……186

5.1.4. Procedimentos adaptados à estrutura e natureza dos litígios ……...190

5.1.5. Procedimentos judiciais que permitem uma decisão temporalmente razoável…….……...192

SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO V……...……...198

CONSIDERAÇÕES FINAIS ……203

BIBLIOGRAFIA……..208