



DEPARTAMENTO DE DIREITO

DOUTORAMENTO EM DIREITO

ESPECIALIDADE EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

**A TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA
EM MATÉRIA ADMINISTRATIVA EM ANGOLA**

Tese para a obtenção do grau de Doutor em Direito

Autor: Manuel Pereira da Silva

Orientador: Prof. Doutor Paulo Nogueira da Costa

Número do candidato: 20151731

Outubro de 2018

Lisboa

*À sagrada memória dos meus pais,
Engrácia Miguel e António da Silva.*

*À minha esposa Maria de Fátima da Silva,
meus filhos e netos,
- fontes, elas e eles, da minha inspiração -
pelo tempo concedido.*

AGRADECIMENTOS

Sempre que me propus agradecer, tive consciência de que não é tarefa fácil, porquanto, em princípio e contra a nossa vontade, corremos o risco do esquecimento de alguém a quem deveríamos reconhecer. Ciente desse risco, insisto, contudo, em deixar registados alguns reconhecimentos e agradecimentos.

Agradeço e reconheço publicamente a todos os que, directa ou indirectamente, implícita ou explicitamente, contribuíram para a conclusão da presente Tese.

O meu reconhecimento pessoal ao incansável e sempre presente Orientador Professor Doutor Paulo Nogueira da Costa, cuja sua supervisão, responsabilidade e metodologia empreendida, permitiu-me a conclusão da presente tese em tempo oportuno.

De igual modo, agradeço pessoalmente ao Conselho Científico da Universidade Autónoma de Lisboa, personificado e representado pelo Professor Doutor José Amado da Silva, Magnífico Reitor, por ter aceitado a minha Tese.

Reconheço o apoio essencial e incondicional prestado pelo Departamento de Direito da Universidade Autónoma de Lisboa, superiormente dirigido pelo Professor Doutor Pedro Trovão do Rosário, pelas palavras de incentivo, paciência, demonstração de companheirismo, e ajuda que sempre demonstrou para comigo nesta longa caminhada.

Outrossim, reconheço igualmente o apoio incondicional e indispensável concedido pelos Venerandos: Juiz Conselheiro Presidente do Tribunal Supremo e do Conselho Superior da Magistratura Judicial de Angola, Doutor Rui Ferreira; Juiz Conselheiro Presidente da Comissão Nacional Eleitoral de Angola, Doutor André da Silva Neto; Venerandos Juizes Conselheiros do Tribunal Supremo de Angola, Doutores Cristino Molares de Abril, Simão de Sousa Victor, Joel Leonardo e Teresa Buta; e a manifestação de incentivo pessoal dos meus Mui Dignos Professores Doutores Diogo Leite de Campos, Stela Barbas, Carlos Maria Feijó, André Ventura, Carlos Teixeira e Miguel dos Santos Neves.

Uma outra palavra especial de reconhecimento pessoal vai para todos os colegas da Comissão Nacional Eleitoral de Angola, CPE Luanda e CMEs.

Por último, reconheço e agradeço pessoalmente a ajuda incondicional prestada pelos meus amigos José Carlos Coelho e família, Jesus Maiato, Paulo Soma, Isaías Hipólito, Luis Machado, Paulo Morais, Ana Maria Estêvão, Adler Andreza, Gilberto Neto, Manuel Rodriguês, Domingos Azevedo e Artur Gunza.

RESUMO

Na presente tese pretendemos investigar como têm sido garantidos, em Angola, os direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares. Para tanto, colocamos especial enfoque nas garantias constitucionais dos particulares no ordenamento jurídico angolano, sustentáculo da tutela jurisdicional efectiva em matéria administrativa, mormente à luz do Direito Constitucional. Contudo, atenta a sua matriz administrativa, não descuramos o enquadramento jurídico-administrativo de que tal temática carece.

Outrossim, propomos uma reflexão sobre a não existência de Tribunais Administrativos, Fiscais e Aduaneiros em Angola, aferindo sobre a pertinência da sua existência como jurisdição autónoma.

Com efeito, é nossa pretensão abordar a presente temática conjugando o Direito Constitucional com o Direito Administrativo. Aliás, o Direito Administrativo deverá ser visto como um “Direito Constitucional concretizado”, verificando-se a necessidade de concretização de muitas formulações constitucionais sobre a estrutura e o exercício do poder executivo e as posições dos particulares em face deste. Ou seja, o Direito Constitucional deve funcionar como padrão de validade e de interpretação do Direito Administrativo.

Palavras-chave: Direitos dos particulares; Tribunais Administrativos, Fiscais e Aduaneiros; Direito Constitucional; Direito Administrativo.

ABSTRACT

In this thesis we intend to investigate how the rights and interests legally protected by private individuals have been guaranteed in Angola, with a special focus on the constitutional guarantees of individuals in the Angolan legal system, which underpins effective judicial protection in administrative matters, especially in the light of Constitutional Law. Given the administrative matrix of the theme, we do not neglect its legal and administrative framework.

Furthermore, we propose a reflection on the non-existence of Administrative, Tax and Customs Courts in Angola, assessing the pertinence of its existence as an autonomous jurisdiction.

In fact, it is our intention to address the present topic by combining Constitutional Law with Administrative Law. As a matter of fact, Administrative Law should be seen as a "Constitutional Law concretized", with the need to implement many constitutional formulations on the structure and exercise of executive power and the positions of individuals in the face of this. In other words, Constitutional Law should act as a standard of validity and interpretation of Administrative Law.

Keywords: Rights by private individuals; Administrative, Tax and Customs Courts; Constitutional Law; Administrative Law.

INDICE

Siglas	9
Introdução	11
CAPÍTULO I – A TUTELA JURISDICIONAL EFECTIVA	16
1. Origem do princípio da tutela jurisdicional efectiva	16
1.1. A génese da tutela jurisdicional efectiva no plano internacional	16
1.2. A génese da tutela jurisdicional efectiva no direito português	20
1.3. O surgimento da tutela jurisdicional efectiva no direito angolano	25
2. O direito fundamental à tutela jurisdicional efectiva	27
2.1. Direitos fundamentais: uma breve reflexão sobre a sua origem	27
2.2. Conceito de Direitos Fundamentais	29
2.3. Características dos Direitos Fundamentais	30
2.4. Do direito fundamental à tutela jurisdicional efectiva, em concreto	32
3. Enquadramento constitucional do direito à Tutela Jurisdicional Efectiva	33
3.1. A Tutela Jurisdicional Efectiva na Constituição da República Portuguesa	33
3.2. A Tutela Jurisdicional Efectiva na Constituição da República de Angola	45
4. O princípio da tutela jurisdicional efectiva em matéria administrativa	47
4.1. A questão na ordem jurídica portuguesa	47
4.2. O princípio da tutela jurisdicional efectiva em matéria administrativa na perspectiva da ordem jurídica angolana	50
CAPÍTULO II – O CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EM PORTUGAL	53
1. Génese e evolução do contencioso administrativo desde 1976	53
1.1. Brevíssima retrospectiva histórica dos primórdios do contencioso administrativo português anterior a 1976	53
1.2. Da evolução do contencioso administrativo desde Abril de 1974 até hoje	56
2. Os tribunais administrativos e fiscais	69
2.1 O Supremo Tribunal Administrativo	71
2.2. Os Tribunais Centrais Administrativos	74

2.3. Os Tribunais Administrativos de Círculo	76
3. As garantias dos particulares	77
3.1. A Acção Administrativa	79
3.1.1. Da condenação à prática do acto devido	88
3.1.2. Impugnação de normas e condenação à emissão de normas	90
3.1.3. Outros tipos de acções	91
3.2. Processos cautelares	91
3.3. Recursos	104
CAPÍTULO III – AS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS	122
1. A génese das garantias constitucionais	122
2. Conceito e caracterização das garantias constitucionais	125
3. As garantias constitucionais no ordenamento jurídico angolano	133
3.1. A aplicabilidade directa dos preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias	135
3.2. O carácter vinculativo dos preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias.	136
3.3. As garantias constitucionais no ordenamento jurídico angolano – súmula	137
4. As garantias processuais constitucionais	138
4.1. As garantias processuais e procedimentais	139
4.2. O princípio da garantia da via judiciária	144
5. O recurso extraordinário de inconstitucionalidade	146
6. Da prestação de assistência judiciária aos mais desfavorecidos	152
7. Da eventual obrigação do Estado de indemnizar em consequência de desrespeito do dever de proferir decisão em prazo razoável	158
CAPÍTULO IV – O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES E DA INDEPENDÊNCIA DOS TRIBUNAIS	163
1. Das origens e evolução histórica do Princípio da Separação de Poderes	163
2. Uma perspectiva contemporânea da doutrina da Separação de Poderes	169
3. A independência do poder judicial como garantia do direito de acção	174

4. O direito de acção na sua qualidade de garantia de defesa da dignidade da pessoa humana, tendo como pano de fundo o conceito de justiça	180
5. O direito à celeridade e à equidade processuais em contexto de efectivação do Direito	185
CAPÍTULO V – A JUSTIÇA ADMINISTRATIVA EM ANGOLA	189
1. Abordagem histórico-jurídica do problema	189
1.1. Generalidades	189
1.2. Génese da organização judicial angolana	194
2. Princípios gerais da estruturação dos tribunais angolanos	197
2.1. Modelos de organização contenciosa administrativa e o caso angolano	197
2.2. A estruturação dos tribunais angolanos e os princípios e as regras gerais da nova organização e funcionamento dos Tribunais da jurisdição comum	203
3. Análise crítica dos meios processuais de acesso à justiça em Angola	223
CAPÍTULO VI – AS GARANTIAS	227
1. Abordagem conceptual das garantias dos particulares	227
2. As garantias no contexto jurídico angolano	238
2.1. O Estado social de Direito e a importância da participação dos particulares na formação das decisões administrativas	238
2.2. Tipologia das garantias	243
2.2.1. As garantias políticas	243
2.2.2. As garantias graciosas	246
2.2.2.1. Garantias petitórias	247
2.2.2.2. A queixa para o Provedor de Justiça	251
2.2.3. Garantias impugnatórias	254
2.2.3.1. A reclamação	255
2.2.3.2. O Recurso Hierárquico (próprio)	256
2.2.3.3. Recurso Hierárquico Impróprio	258
2.2.3.4. O Recurso Tutelar	260
2.2.4. Garantias contenciosas	261

2.2.4.1. Breve síntese da evolução do contencioso angolano e enunciação de alguns dos seus principais problemas	261
2.2.4.2. Princípios do contencioso administrativo angolano	265
2.2.4.3. O Recurso Contencioso de Anulação	269
2.3. O poder judicial como garantia dos direitos e interesses dos particulares	289
3. O problema da inexecução dos acórdãos e sentenças judiciais dos tribunais angolanos face às garantias dos particulares	293
CAPÍTULO VII – CONCLUSÕES	301
BLIOGRAFIA/WEBGRAFIA	320

SIGLAS

CEDH - Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

CPA - Código de Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de Janeiro.

CPC - Código de Processo Civil – Aprovado pela Lei n.º 41/2013, de 26/06, alterada pela Lei n.º 122/2015, de 01/09.

CPTA - Código de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22/02, tendo a última alteração sido introduzida pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02/10.

CRA - Constituição da República de Angola.

CRP - Constituição da República Portuguesa de 1976.

DAR – Diário da Assembleia da República (Portugal)

DUDH – Declaração Universal dos Direitos do Homem

ETAF - Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19/02, tendo a última alteração sido introduzida pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02/10.

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

LNPA - Lei das Normas de Procedimento e da Actividade Administrativa, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 16-A/95, de 15 de Dezembro.

LPC - Lei do Processo Constitucional aprovada pela Lei n.º 3/2008, de 17 de Junho, alterada pela Lei n.º 25/2010 de 3 de Dezembro

LOSJ - Lei da Organização do Sistema Judiciário, aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto.

LSEAA - Lei da Suspensão da Eficácia do Acto Administrativo, aprovada pela Lei n.º 8/96, de 19 de Abril.

LSUJ - Lei do Sistema Unificado de Justiça (Lei n.º 18/88, de 31 de Dezembro).

LPTA - Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

LOFTJC - Lei Orgânica sobre a Organização e Funcionamento dos Tribunais da Jurisdição Comum (Lei n.º 2/15, de 2 de Fevereiro).

LOSTA - Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo.

RRCEE - Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Pessoas Colectivas de Direito Público (Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, alterada pela Lei n.º 31/2008, de 17 de Julho).

RPCA - Decreto-Lei n.º 4-A/96, de 5 de Abril, que regulamenta o Processo Contencioso Administrativo.

RSTA - Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo,

STA - Supremo Tribunal Administrativo

STJ – Supremo Tribunal de Justiça

TAC - Tribunais Administrativos de Círculo

TC - Tribunal Constitucional

TCA - Tribunais Centrais Administrativos

TEDH – Tribunal Europeu dos Direitos do Homem

INTRODUÇÃO

O estudo da problemática da tutela jurisdicional efectiva em matéria administrativa em Angola implica uma abordagem alargada e uma análise detalhada de um conjunto de aspectos directa ou indirectamente ligados ao sobredito instituto.

Desde logo, um exercício de direito comparado, tendo como pólos de confrontação os ordenamentos jurídicos angolano e português, é importante na medida em que o direito angolano é necessariamente influenciado pelo direito português por razões de ordem histórica.

A história do direito português constitui a pré-história do direito angolano. Daí a importância de começarmos o nosso trabalho por um pequeno percurso pelas origens históricas da tutela jurisdicional efectiva portuguesa, mesmo que entendamos que antes de Portugal, antes da Constituição de 1976, não se pode falar na existência de uma verdadeira tutela jurisdicional efectiva. Ainda assim, é fundamental compreender o percurso histórico que nos conduz à actualidade.

Em Angola, compreenderemos que a Lei Constitucional da República Popular de Angola de 1975, ainda que não prevendo a figura da tutela jurisdicional efectiva, não era completamente omissa relativamente ao direito dos particulares de materializarem as suas legítimas aspirações. Nesta matéria, acompanharemos o percurso histórico do ordenamento angolano, com passagem indispensável pela Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro, que consagrou a tutela jurisdicional efectiva, e com uma referência particular à Constituição da República de Angola de 2010, uma Constituição com personalidade própria e que caracterizaremos como uma das leis fundamentais mais avançadas do mundo. Naturalmente, analisaremos a questão da concretização prática do princípio constitucional da tutela jurisdicional efectiva e identificaremos alguns problemas e omissões na legislação ordinária angolana.

Tratando-se de um tema clássico que remonta a quase duzentos anos, começaremos por abordar no primeiro capítulo a génese da tutela jurisdicional efectiva num plano internacional, identificando a sua origem.

A tutela jurisdicional efectiva na sua qualidade de direito fundamental é, com efeito, um importante tópico que não deixaremos de abordar, uma vez que o princípio do acesso ao direito e aos tribunais é uma norma-princípio estruturante de qualquer Estado

de Direito Democrático”. Por outras palavras, é entendimento estabelecido na actualidade, *sine discrepante*, que a possibilidade do exercício do direito de defesa e o exercício efectivo desse direito constituem pilares essenciais dos modernos Estados democráticos.

Seguidamente, procederemos a um exercício de direito comparado constitucional no que respeita ao princípio da tutela jurisdicional efectiva nas Constituições angolana e portuguesa, antes de estreitar a nossa análise, transitando para a perspectiva da concreta aplicação daquele princípio em matéria administrativa, no âmbito da qual tocaremos, pela primeira vez, na questão da precedência obrigatória em Angola e nos problemas que da mesma decorrem.

No segundo capítulo, focaremos o contencioso administrativo em Portugal e acompanharemos especialmente a sua evolução após a entrada em vigor da Constituição de 1976, e ainda a organização judicial administrativa portuguesa e as garantias dos particulares, terminando com o exame das garantias dos particulares em sede contenciosa, isto é, dos mecanismos de carácter preventivo ou sancionatório destinados a proteger os titulares de direitos e interesses legalmente protegidos. Neste ponto, efectuaremos uma análise comparativa do regime anterior e posterior ao Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro. Merecerão particular desta que neste capítulo a acção administrativa – nesta sede, um importante exemplo é o da condenação à prática do acto devido, introduzida pela reforma do contencioso administrativo de 2002 e regulada nos artigos 66.º e seguintes do CPTA – as providências cautelares e os recursos.

Seguidamente dedicamos um capítulo às garantias constitucionais, começando por uma brevíssima evocação da génese destas garantias, e prosseguindo o nosso caminho com a tentativa de traçar um conceito de garantias e respectiva caracterização, com destaque particular para as garantias constitucionais no ordenamento jurídico angolano, nomeadamente a aplicabilidade directa dos preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias, e com uma visão sobre as garantias processuais constitucionais.

Ainda neste terceiro capítulo abordaremos pela primeira vez um importantíssimo instituto do ordenamento jurídico angolano: o recurso extraordinário de inconstitucionalidade, que vinca uma diferença notável e fulcral relativamente ao Direito português, e que se aproxima do direito de amparo existente na América Latina e em Espanha, do *Beschwerde*, do *Staatsrechtliche Beschwerde* da Suíça ou do *Verfassungsbeschwerde*, ou queixa constitucional alemã, entre outros. Com o estudo da questão da prestação de assis-

tência judiciária aos mais desfavorecidos e da eventual obrigação do Estado de indemnizar em consequência de desrespeito do dever de proferir decisão em prazo razoável terminaremos este capítulo.

No quarto capítulo, abordaremos o princípio da separação de poderes e da independência dos tribunais, fazendo uma resenha histórica e uma necessária referência à realidade contemporânea da separação de poderes, sublinhando posteriormente a importância primordial da independência do poder judicial como garante do direito de acção, baluarte da defesa da dignidade da pessoa humana.

No quinto capítulo do nosso trabalho entraremos especificamente na questão da justiça administrativa em Angola, focando a nossa atenção, após uma concisa abordagem histórico-jurídica, nos princípios gerais da estruturação dos tribunais angolanos. A entrada em vigor da Lei do Sistema Unificado de Justiça, em 1988, marcou a génese da jurisdição administrativa em Angola, ou, pelo menos, o primeiro passo no sentido da criação de uma verdadeira jurisdição administrativa em Angola. Todavia, o contexto político e ideológico angolano tornava difícil aos cidadãos um acesso efectivo aos tribunais. Foi a Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro, que alterou a CRA e consagrou a constitucionalização da tutela jurisdicional efectiva.

No entanto, no que se reporta à desejada competência especializada em matéria de contencioso administrativo da Câmara do Cível e Administrativo, eventualmente decorrente do artigo 17.º da Lei n.º 2/94, e da Sala do Cível e Administrativo (cfr. artigo 18.º do mesmo diploma legal), ocorre a nossa conclusão de que, em termos de organização jurisdicional administrativa angolana, existe ainda um longo caminho a percorrer. Entendemos que à especialização dos tribunais corresponde uma justiça mais eficaz e de melhor qualidade, sendo a sobredita especialização dos magistrados angolanos em matéria administrativa, pois, o caminho a trilhar logo que as condições precípuas para se alcançar tal desiderato estiverem reunidas.

Abordaremos ainda a questão da entrada da Lei n.º 2/15, de 2 de Fevereiro, que aprova a Lei Orgânica sobre a Organização e Funcionamento dos Tribunais da Jurisdição Comum, dando sequência à estrutura mista com hierarquias internas autónomas, por contraposição ao modelo monista previsto na Lei n.º 18/88, que deixava a jurisdição militar sujeita ao mesmo tribunal de topo da jurisdição comum.

A LOFTJC prevê inúmeras saudáveis inovações, tais como a introdução dos Tribunais da Relação, com o objectivo de moderar a desmedida quantidade de recursos para o Tribunal Supremo, e que tem sobrecarregado os seus juízes e os competentes serviços

administrativos.

É importante que se diga que esta lei traz consigo inúmeras inovações que, uma vez implementadas de imediato, poderiam ocasionar o caos. Por razões de pragmatismo e em virtude do reconhecimento das dificuldades nessa imediata implementação dos novos princípios e as novas regras gerais da organização e funcionamento dos Tribunais da Jurisdição Comum que levaram o Conselho Superior da Magistratura Judicial da República de Angola, por intermédio da Resolução n.º 3/2015, de 15 de Abril, a admitir que seria necessário adoptar medidas necessárias à implementação prática da Lei, na fase de transição e experimental, assim se evitando uma eventual denegação de justiça.

No capítulo sexto, faremos uma abordagem conceptual das garantias dos particulares e apresentaremos as garantias no contexto jurídico angolano, colocando especial enfoque no Estado social de Direito e na importância da participação dos particulares na formação das decisões administrativas, na tipologia das garantias e numa perspectiva do poder judicial como garantia dos direitos e interesses dos particulares, terminando o capítulo com uma visão da problemática da inexecução dos acórdãos e sentenças judiciais dos tribunais angolanos face às garantias dos particulares.

No final do trabalho, sintetizaremos as questões mais relevantes com que nos deparamos ao longo do mesmo e as respostas que consideramos adequadas para os problemas mais candentes.

Nesse contexto, salientamos: a relevância da actual Constituição da República de Angola na sedimentação do princípio da tutela jurisdicional efectiva; a importância do instituto do recurso extraordinário de inconstitucionalidade; uma recomendação no sentido de uma aproximação do direito constitucional angolano à experiência brasileira e sua rede garantística; a necessidade de outras situações da vida deverem, pela sua eminência, estar constitucionalmente protegidas por mecanismos similares ao *habeas corpus* e ao *habeas data*; a importância da novel Lei Orgânica sobre a Organização e Funcionamento dos Tribunais da Jurisdição Comum, a não consagração formal na Constituição angolana do direito de resistência, sem deixarmos de concluir pelo sentido da existência, ainda que não expressa, de um direito fundamental de resistência no ordenamento constitucional angolano; o problema da incoerência existente entre a legislação ordinária e a Constituição de Angola, já que esta consagra um sistema subjectivista, mas, num plano infraconstitucional, a tutela dos direitos subjectivos dos particulares surge algo postergada, uma vez que é a legalidade que é especialmente amparada. Defenderemos ainda a criação de

uma ordem jurisdicional administrativa autónoma em Angola, dado que a jurisdição administrativa tem um carácter específico e genuíno.

Concluiremos ainda pela necessidade de rever a questão da precedência obrigatória, uma vez que esta figura condiciona o acesso directo à justiça administrativa. Outro problema relevante é que, no âmbito do recurso contencioso de anulação, ao contrário de Portugal, após a alteração introduzida no artigo 268.º da CRP, pela Lei Constitucional n.º 1/89, em Angola, o critério de recorribilidade mantém-se centrado na definitividade e na executoriedade dos actos administrativos, o que, em nosso entendimento, deve ser revisto a médio prazo, devendo ser considerado o critério da lesão.

Outras questões que necessitam de uma atenta reapreciação pelo legislador ordinário são a impossibilidade da impugnação contenciosa, por parte dos funcionários públicos, de actos administrativos proferidos em processos de natureza disciplinar e a equiparação do Departamento do Contencioso Aduaneiro de cada Direcção Regional das Alfândegas a uma secretaria judicial, porquanto em ambas as questões se nos afigura a existência de inconstitucionalidades, por violação, pelo menos, dos artigos 29.º e 177.º, n.º 1, ambos da CRA.

Embora o legislador ordinário, em nosso entendimento, ainda não acompanhe o espírito que brota da actual Constituição angolana, a República de Angola encontra-se no bom caminho, ainda que numa fase de afirmação do seu Estado Democrático de Direito, porquanto o contencioso administrativo angolano está munido dos instrumentos indispensáveis para assegurar a garantia dos direitos e interesses dos particulares no respeito pelo princípio da tutela jurisdicional efectiva.

Terminamos a apresentação deste nosso trabalho reiterando que a Constituição da República de Angola constitui uma das mais avançadas leis fundamentais do mundo, consagrando plenamente um Estado Democrático de Direito.

CAPÍTULO I – A TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA

1. Origem do princípio da tutela jurisdiccional efectiva

1.1. A génese da tutela jurisdiccional efectiva no plano internacional

Podemos situar a origem remota do princípio da tutela jurisdiccional efectiva na Magna Carta¹. Para o presente efeito, importa reter deste histórico documento particularmente a seguinte frase:

*"That no man of what estate or condition that he be, shall be put out of land or tenement, nor taken, nor imprisoned, nor disinherited, nor put to death, without being brought in answer by due process of law"*²³.

Esta disposição surge durante o reinado de Edward III de Inglaterra, e contém a primeira referência ao instituto do *due process of law*, típico da *common law* e baseado essencialmente na criação e aperfeiçoamento do Direito por juízes, que têm em conta, para efeito de tomada de decisões, as sentenças anteriormente adoptadas em situações similares anteriores. Quando não exista precedente, os próprios juízes criam Direito, assim se marcando uma diferença significativa para a família romano-germânica do Direito. Tal como se pode ler num acórdão histórico do *Supreme Court* dos Estados Unidos da América, o caso *Marbury v. Madison*, decidido em Fevereiro de 1803:

"It is emphatically the province and duty of the judicial department to say what the law is. Those who apply the rule to particular cases, must of necessity expound and interpret that rule. If two laws conflict with

¹ A Magna Carta, de 1215, constitui um dos documentos mais famosos do mundo, no qual se estabeleceu pela primeira vez o princípio segundo o qual todos, incluindo o monarca, estão sujeitos à Lei. Ainda hoje os artigos 1.º, 9.º e 29.º da versão de 1297, bem como parte da introdução, se encontram em vigor no direito inglês. Cfr. British Library, disponível em <http://www.bl.uk/magna-carta/articles/magna-carta-an-introduction>.

² Conforme transcrito por ALFREDO GOZAÍNI, Osvaldo – *El Debido Proceso Constitucional...*, op. cit..

³ Isto é: "Nenhuma pessoa, qualquer que seja a sua condição ou as propriedades que possua, será privada da sua terra ou da sua liberdade, nem deserdada, nem submetida a pena de morte sem ter tido a oportunidade de responder às acusações num devido procedimento legal" (tradução nossa).

each other, the courts must decide on the operation of each”⁴.

Importa ainda assinalar o surgimento, em Inglaterra, de documentos imbuídos do espírito de limitar o poder do Rei, tais como a *Petition of Right* de 1628 e o *Bill of Rights* de 1689, que inspiraram importantes declarações resultantes das revoluções norte-americana e francesa, nomeadamente a *Virginia Declaration of Rights*, de 1776, proclamando direitos naturais e positivados intrínsecos do ser humano, incluindo o direito de reformar ou abolir governados qualificados como “inadequados”⁵, que iria influenciar a *United States Declaration of Independence* (1776), o *United States Bill of Rights* (1789), e a *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* de França (Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão), de 1789, na qual se fundariam os princípios fundamentais da Constituição francesa de 1791 e outras constituições modernas.

Especialmente relevante na evolução da tutela jurisdicional efectiva é, precisamente, a Revolução Francesa de 1789, que trouxe consigo uma nova visão do Estado, contrariando a óptica tradicional do monarca, cuja vontade equivalia à própria Lei.

A importância destes eventos é evidente, uma vez que transmitem uma nova ideia de Estado, benéfica para os seus cidadãos, que passam a estar tão sujeitos à Constituição e à Lei como o monarca ou os seus governantes, algo em que já se manifesta a figura do Estado de Direito e vai dando forma ao princípio da tutela jurisdicional efectiva, enquanto direito de qualquer cidadão ao acesso efectivo às instâncias jurisdicionais no sentido de procurar obter, no âmbito da defesa dos seus direitos, uma decisão em prazo razoável e fundada no Direito.

No plano do Direito Internacional assinala-se a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948⁶, de que destacamos os artigos 8.º e 10.º.

⁴ Disponível em <http://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/5/137.html>, cujo conteúdo é particularmente elucidativo no que respeita a esta matéria.

⁵ Cfr. artigo 3.º da Declaração: “*That government is, or ought to be, instituted for the common benefit, protection, and security of the people, nation or community; of all the various modes and forms of government that is best, which is capable of producing the greatest degree of happiness and safety and is most effectually secured against the danger of maladministration; and that, whenever any government shall be found inadequate or contrary to these purposes, a majority of the community hath an indubitable, unalienable, and indefeasible right to reform, alter or abolish it, in such manner as shall be judged most conducive to the public weal*” [Isto é: “O governo é, ou deve ser, instituído para o bem comum, para a protecção e segurança do povo, da nação ou da comunidade; entre todos os métodos ou formas, o melhor será o que possa garantir, no mais alto grau, a felicidade e a segurança e o que mais realmente proteja contra o perigo de má administração; e que, todas as vezes que um governo for incapaz de preencher essa finalidade, ou lhe for contrário, a maioria da comunidade tem o direito indubitável, inalienável e irrenunciável de o reformar, mudar ou abolir da maneira que for julgada mais conforme a proporcionar o interesse público” (tradução nossa)].

⁶ Adoptada e proclamada pela Assembleia Geral na sua Resolução 217A (III) de 10 de Dezembro de 1948.

Para este efeito, interessa-nos ainda o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos⁷ e o seu artigo 14.º, n.º 1.

Ainda no plano internacional, releva a Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais⁸ e, especialmente para este efeito, o seu artigo 6.º, n.º 1⁹.

Este artigo 6.º deve ser considerado historicamente muito relevante, uma vez que inspiraria no futuro outras normas de similar cariz.

Acrescente-se que este artigo “exige implicitamente o acesso para efeitos de fiscalização no contexto de um caso concreto. Só são compatíveis com o artigo 6.º, n.º 1, as restrições a esse acesso quando não prejudicam a essência desse direito, quando prosseguem um fim legítimo, e quando existe uma relação de proporcionalidade razoável entre os meios empregados e o fim que se pretende alcançar”¹⁰. Evidentemente, apenas *per se*,

Publicada no Diário da República, I Série A, n.º 57/78, de 9 de Março de 1978, mediante aviso do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

⁷ Adoptado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela resolução 2200A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de Dezembro de 1966.

Entrada em vigor na ordem internacional: 23 de Março de 1976, em conformidade com o artigo 49.º.

Em Portugal, a assinatura data de 7 de Outubro de 1976; Aprovação para ratificação: Lei n.º 29/78, de 12 de Junho, publicada no Diário da República, I Série A, n.º 133/78 (rectificada mediante aviso de rectificação publicado no Diário da República n.º 153/78, de 6 de Julho); depósito do instrumento de ratificação junto do Secretário-Geral das Nações Unidas: 15 de Junho de 1978; aviso do depósito do instrumento de ratificação: Aviso do Ministério dos Negócios Estrangeiros publicado no Diário da República, I Série, n.º 187/78, de 16 de Agosto; entrada em vigor na ordem jurídica portuguesa: 15 de Setembro de 1978.

Ratificado pela República de Angola em 10 de Janeiro de 1992.

⁸ Adoptada em Roma, a 4 de Novembro de 1950. Entrada em vigor na ordem internacional: 3 de Setembro de 1953. O texto da Convenção foi modificado nos termos das disposições do Protocolo n.º 3 (STE N.º 45), entrado em vigor em 21 de Setembro de 1970, do Protocolo n.º 5 (STE N.º 55), entrado em vigor em 20 de Dezembro de 1971 e do Protocolo n.º 8 (STE N.º 118), entrado em vigor em 1 de Janeiro de 1990, incluindo ainda o texto do Protocolo n.º 2 (STE N.º 44) que, nos termos do seu artigo 5.º, parágrafo 3.º, fazia parte integrante da Convenção desde a sua entrada em vigor em 21 de Setembro de 1970. Todas as disposições modificadas ou acrescentadas por estes Protocolos são substituídas pelo Protocolo n.º 11 (STE N.º 155), a partir da data da entrada em vigor deste, em 1 de Novembro de 1998. A partir desta data, o Protocolo n.º 9 (STE N.º 140), entrado em vigor em 1 de Outubro de 1994, ficou revogado.

Em Portugal: assinatura: 22 de Setembro de 1976; aprovada para ratificação pela Lei n.º 65/78, de 13 de Outubro, publicada no Diário da República, I Série, n.º 236/78 (rectificada por Declaração da Assembleia da República publicada no Diário da República, I Série, n.º 286/78, de 14 de Dezembro); depósito do instrumento de ratificação junto do Secretário-Geral do Conselho da Europa: 9 de Novembro de 1978; aviso de depósito do instrumento de ratificação: Aviso do Ministério dos Negócios Estrangeiros publicado no Diário da República, I Série, n.º 1/79, de 2 de Janeiro; entrada em vigor na ordem jurídica portuguesa: 9 de Novembro de 1978.

⁹

“Artigo 6.º

(Direito a um processo equitativo)

1. Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela. [...]”.

¹⁰ Conforme se expressa em diversos acórdãos do TEDH, de que é exemplo o Caso Klass e Outros v. Alemanha (1978), disponível em [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57510#%22itemid%22:\[%22001-](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57510#%22itemid%22:[%22001-)

uma mera declaração de princípios ou intenções não será suficiente se não estiverem criados meios de protecção que efectivem o conjunto de direitos delineados nessa declaração.

A este propósito, informa GUILHERME PEREIRA DA FONSECA¹¹ que apenas na Constituição da República Italiana, de 27 de Dezembro de 1947, se pode identificar, pela primeira vez, uma aproximação ao princípio da tutela jurisdicional efectiva no seu artigo 24.º, que estabelece o seguinte: “Todos podem recorrer em juízo para a tutela dos próprios direitos e interesses legítimos. A defesa é um direito inviolável em cada condição e grau de procedimento. São assegurados aos desprovidos de recursos, mediante instituições apropriadas, os meios para agir e defender-se diante de qualquer jurisdição. A lei determina as condições e as modalidades para a reparação dos erros judiciários”¹². Trata-se de uma referência clara e expressa aos sobreditos meios de protecção.

Esses meios de protecção, que estão igualmente consagrados na já mencionada Declaração Universal dos Direitos do Homem, nos identicamente referidos artigos 8.º e 10.º, vieram a reflectir-se, por exemplo, na Constituição Alemã de 1949¹³, na Constituição Venezuelana de 1961, na Constituição soviética de 1977¹⁴, na Constituição espanhola de 1978¹⁵, que no seu artigo 24.º, n.º 1, estabelece o seguinte: “Todas as pessoas têm direito à tutela efectiva dos Juízes e Tribunais no exercício dos seus direitos e interesses legítimos, sem que, em nenhum caso, possa ocorrer uma ausência de defesa”¹⁶.

Para a evolução do princípio da tutela jurisdicional efectiva, há ainda que mencionar a relevância da jurisprudência americana, sem prejuízo das diversas terminologias.

Conforme regista DAVID ORTEGA GUTIÉRREZ, “[o] direito à tutela jurisdicional é o equivalente, no direito anglo-saxão, à obrigação de respeitar o *due process of*

57510%221}.

¹¹ FONSECA, Guilherme Pereira da, *A defesa dos Direitos, Princípio geral da tutela jurisdicional dos Direitos Fundamentais*. BMJ, n.º 344, 1985, p. 21, *op. cit.*

¹² Versão em português, apresentada no seguinte sítio:
<http://www.casacultureivrea.it/costituzione/portoghese.pdf>.

¹³ Que se designava “*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*”, em que a palavra *Grundgesetz* pode ser traduzida por “Lei Fundamental” e não Constituição (*Verfassung*), uma vez que se julgava que a mesma teria um carácter meramente temporário.

¹⁴ Vide artigos 57.º e 58.º do capítulo 7, dedicado aos “direitos básicos, liberdades e deveres dos cidadãos da URSS”. Consultada a versão em inglês em:
<http://www.departments.bucknell.edu/russian/const/77cons02.html#chap07>.

¹⁵ Para um estudo aprofundado desta Constituição, propomos GARRIDO FALLA, Fernando, *Comentarios a la Constitución*, 3.º ed., *op. cit.*

¹⁶ Tradução nossa. No original: “Artículo 24: 1. *Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión*”, consultar:
http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf.

law, que também aparece contemplado nas Emendas VI e XIV da Constituição dos Estados Unidos da América [...]”¹⁷.

A referida Emenda VI tem o seguinte conteúdo:

“Em todos os processos criminais, o acusado terá direito a um julgamento rápido e público, por um júri imparcial do Estado e distrito onde o crime houver sido cometido, distrito esse que será previamente estabelecido por lei, e de ser informado sobre a natureza e a causa da acusação; de ser acareado com as testemunhas de acusação; de fazer comparecer por meios legais testemunhas da defesa, e de ser defendido por um advogado”¹⁸.

1.2. A génese da tutela jurisdicional efectiva no direito português

Em Portugal, antes da Constituição de 1976, não se pode falar da existência de um verdadeiro princípio de tutela jurisdicional efectiva. A primeira Constituição portuguesa, de 1822, cujas bases foram elaboradas por Manuel Fernandes Tomás, figura proeminente do período liberal¹⁹, estabelecia a rigorosa independência entre os três poderes – legislativo, executivo e judicial. Esta Constituição visava a formalização na sociedade portuguesa dos grandes princípios liberais e a predominância das Cortes Constituintes, *i.e.*, do vintismo que predominou em Portugal entre Agosto de 1820 e Abril de 1823. Teve, contudo, uma vigência curta, *rectius*, dois curtos períodos de vigência, entre 23 de Setembro de 1822, data da sua aprovação, e 3 de Junho de 1823, em que foi suspensa por D. João VI, na sequência da designada “Vila-Francada”, insurreição militar chefiada pelo Infante D. Miguel de Portugal, na sequência do descontentamento dos partidários do absolutismo que verberavam o primado do parlamentarismo. A Constituição de 1822 vigoraria ainda entre 10 de Setembro de 1836 e 4 de Abril de 1838, na sequência da revolução setembrista de 1836.

O seu título I, intitulado “Dos direitos e deveres individuais dos portugueses”

¹⁷ Tradução nossa. Cfr. GUTIÉRREZ, David Ortega, Dezembro de 2003 em sinopse ao artigo 24.º da Constituição espanhola, actualizada por ESCUDERO, Ángeles González, em Janeiro de 2011, *op. cit.*.

¹⁸ Tradução disponível em: http://www.mspc.eng.br/temdiv/const_usa01.shtml#eme_6.

¹⁹ Cfr. SERRÃO, Joel (direcção) – Pequeno Dicionário de História de Portugal, *op. cit.*, p. 122.

contém uma declaração de direitos dos cidadãos, e o título V aborda a questão do poder judicial. Apesar do seu carácter inovador, não estamos sequer próximos do princípio de tutela jurisdicional efectiva.

A Carta Constitucional de 1826²⁰ vigorou durante largas décadas, até à implantação da República, em Outubro de 1910, com quatro revisões constitucionais que foram designadas “Actos Adicionais”. A Carta mantinha os princípios fundamentais do Liberalismo, mas limando o radicalismo da Constituição de 1822, e procurando um compromisso entre os Liberais e os Absolutistas.

A Carta consagrava um conjunto de quatro poderes políticos: o legislativo, o executivo, o moderador (uma novidade, que visava o equilíbrio entre os restantes poderes), e o judicial, e prévio ainda um conjunto alargado de direitos dos cidadãos, no seu título VIII, intitulado “Das disposições gerais, e garantias dos direitos civis e políticos dos cidadãos portugueses”, mas ainda sem vestígios do princípio de tutela jurisdicional efectiva, tal como na Constituição de 1822.

Na sequência do sucesso da revolução de Setembro de 1836, foi reposta em vigor a Constituição de 1822, sendo convocadas seguidamente Cortes Constituintes. Uma vez concluída a redacção da nova Constituição, esta foi jurada em 4 de Abril de 1838 por D. Maria II, Rainha de Portugal. Trata-se de uma Constituição de compromisso entre os princípios liberais presentes na Constituição de 1822 e as teses de cariz conservador contidas na Carta Constitucional. Os direitos dos cidadãos encontram-se previstos nos artigos 9.º a 32.º do capítulo intitulado “Dos direitos e garantias dos Portugueses”, do Título II (“Dos cidadãos Portugueses”).

Esta Constituição de 1836 teve curta vigência, já que, em 10 de Fevereiro de 1842, Costa Cabral liderou um golpe de Estado que restaurou a Carta Constitucional de 1826.

Seguiu-se a Constituição de 1911²¹, a primeira republicana, inspirada nos valores do vintismo e de um determinado liberalismo radical, o que era assumido pelos próprios republicanos.

Esta Constituição é especialmente atenta ao plano dos direitos, liberdades e garantias, reforçando o princípio da igualdade e restringindo os privilégios da nobreza. No

²⁰ Assim chamada porque foi outorgada pelo rei D. Pedro IV, não tendo sido votada nas Cortes Constituintes, eleitas.

²¹ A Constituição de 1911 vigorou entre 21 de Agosto de 1911 e 9 de Junho de 1926, data em que foi publicado o decreto ditatorial que dissolveu oficialmente o Congresso da República.

Título II “Dos direitos e garantias individuais” desta Constituição de 1911, encontra-se consagrada uma vasta colecção de direitos e garantias que são próprios do liberalismo político, alguns dos quais já se encontravam na Constituição de 1822 e na Carta Constitucional de 1826, e outros que são inovadores e se encontram intimamente ligados à lógica republicana, nomeadamente à igualdade social preconizada no artigo 3.º, ponto 3.º (“A República Portuguesa não admite privilégio de nascimento, nem foros de nobreza, extingue os títulos nobiliárquicos e de conselho e bem assim as ordens honoríficas, com todas as suas prerrogativas e regalias [...]”). Atente-se ainda no simbolismo do regresso ao início da Constituição da temática dos direitos e garantias, que, na Carta Constitucional, tinha passado para o final do texto²². Uma palavra ainda para a introdução, na Constituição de 1911, do instituto do *habeas corpus*.

Contudo, a nossa pesquisa histórica do nascimento do princípio de tutela jurisdicional efectiva continua sem, verdadeiramente, o vislumbrar.

O que a Constituição de 1822, a Carta Constitucional de 1826, a Constituição de 1836 e a Constituição de 1911 têm em comum, não é ainda a tutela jurisdicional efectiva, mas algo que corresponde a uma certa “pré-história” desse princípio: os artigos 17.º da Constituição de 1822, 145.º da Carta Constitucional de 1826, 15.º da Constituição de 1836 e 3.º da Constituição de 1911²³.

Portanto, relativamente a estas constituições, o que temos em comum nessa matéria é a ausência de um princípio de tutela jurisdicional efectiva. No máximo, podemos falar apenas de um direito de queixa perante os “poderes do Estado”. Mas isto não significa, de forma alguma, que o cidadão tivesse a garantia de poder aceder ao Direito e aos

²² O deputado António Macieira evocava os vintistas: “V. Exas iam à Constituição de 1823 e viam que ela começa logo pelos direitos e garantias dos cidadãos. Era o nobre gesto dos legisladores de 1820, mais românticos que práticos [...]. V. Exas. iam à Carta Constitucional e encontravam garantias individuais no fim”, in *Actas da Assembleia Nacional Constituinte* (de 15 de Junho a 25 de Agosto). Lisboa: Assembleia da República, 1986, 158, *op. cit.* apud ALVES, Jorge Fernandes – *A lei das leis...*, *op. cit.* p. 178.

²³ Na Constituição de 1822: “Artigo 17.º - Todo o Português tem igualmente o direito de expor qualquer infracção da Constituição, e de requerer perante a competente Autoridade a efectiva responsabilidade do infractor”.

Na Carta Constitucional de 1826: “Art.º 145.º A inviolabilidade dos Direitos Civis e Políticos dos Cidadãos Portugueses, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Reino, pela maneira seguinte: [...] § 28.º - Todo o Cidadão poderá apresentar por escrito ao Poder Legislativo, e ao Executivo reclamações, queixas ou petições, e até expor qualquer infracção da Constituição, requerendo perante a Autoridade a efectiva responsabilidade dos infractores”.

Na Constituição de 1836: “Artigo 15.º - É garantido o direito de petição. Todo o cidadão pode, não só apresentar aos Poderes do Estado reclamações, queixa e petições sobre objectos de interesse público ou particular, mas também expor quaisquer infracções da Constituição ou das Leis, e requerer a efectiva responsabilidade dos infractores”.

E na Constituição de 1911: “Artigo 3.º - 30.º – Todo o cidadão poderá apresentar aos poderes do Estado reclamações, queixas e petições, expor qualquer infracção da Constituição e, sem necessidade de prévia autorização, requerer perante a autoridade competente a efectiva responsabilidade dos infractores”.

Tribunais, ou de obter uma decisão judicial em prazo razoável, nomeadamente.

A Constituição de 1933²⁴, na sua versão original, não apresentava uma diferença sensível relativamente às antecedentes, apresentando no seu artigo 8.º um conjunto de “garantias e direitos individuais dos cidadãos portugueses”, que não discrepava de forma evidente das anteriores constituições portuguesas.

Contudo, a revisão de 1971, a última efectuada²⁵, acrescentou a essa lista de direitos e garantias, a proclamação do direito de

“21.º Haver recurso contencioso dos actos administrativos definitivos e executórios que sejam arguidos de ilegalidade”.

Equivalerá esta norma à actualmente designada “tutela jurisdicional efectiva”?

A resposta é, necessariamente, negativa.

Por um lado, tal como escrevem GONÇALO CAPITÃO e PEDRO MACHADO²⁶ “da redacção do n.º 21 do artigo 8.º da Constituição de 1933, na versão saída da Revisão Constitucional de 1971, parecia resultar que apenas não podia ser negada a existência do recurso contencioso dos actos administrativos definitivos e executórios, sem que, no entanto, se atribuísse aos particulares um direito do seu uso efectivo.

Na verdade, do artigo 8.º da Constituição de 1933 parecia resultar que o legislador ordinário poderia restringir de tal forma a legitimidade processual activa que na prática impossibilitaria os particulares de impugnarem qualquer acto”.

Por outro lado, e conforme refere GUILHERME PEREIRA DA FONSECA²⁷, apenas se garantia a existência de recurso contencioso dos actos administrativos, olvidando-se as inúmeras situações em que a lesão para o administrado não decorria de um

²⁴ A Constituição de 1933 vigorou em Portugal entre 1933 e 1974 e foi publicada em suplemento ao Diário do Governo, I série, de 22 de Fevereiro de 1933 e o respectivo projecto foi objecto de “plebiscito nacional”, realizado no dia 19 de Março de 1933, nos termos da Lei 22:229, publicada no Diário do Governo, I série, n.º 42, de 21 de Fevereiro de 1933. Nos termos do artigo 20.º desta Lei, os eleitores deparar-se-iam com a seguinte questão: “Aprova a Constituição Política da República Portuguesa?”. Os cidadãos que quisessem opor-se a essa aprovação deviam escrever a palavra “não”. Mas se concordassem com a mesma, bastaria que devolvessem o boletim tal como lhes fora entregue. A Constituição entrou em vigor em 11 de Abril de 1933, quando foi publicada no Diário do Governo da acta de apuramento final dos resultados do plebiscito, e que apresentava um resultado esmagador em favor da aprovação do Projecto de Constituição, já que 1 292 864 votaram (tacitamente) a favor e 6 190 votos opuseram-se.

²⁵ Promulgada pela Lei n.º 3/71, de 16 de Agosto, publicada no Suplemento do Diário do Governo de 16 de Agosto de 1971.

²⁶ CAPITÃO, Gonçalo e MACHADO, Pedro – Direito à Tutela Jurisdicional Efectiva, *op. cit.*, pp. 37 e 38.

²⁷ FONSECA, Guilherme Pereira da – Garantia do recurso contencioso, *op. cit.*, p. 307.

acto administrativo ilegal.

Assim, o dispositivo introduzido pela revisão de 1971 na Constituição de 1933, “se exceptuarmos o recurso ao instituto do acto tácito de indeferimento, [...] não estende a sua protecção a situações de ofensa de direitos ou interesses legítimos do administrado que não possam ser causal e directamente reportadas a uma declaração de vontade da Administração que reúna os elementos essenciais do acto administrativo e os requisitos das respectivas definitividade e executoriedade”²⁸.

Deste modo, conclui-se que a tutela jurisdicional garantida pela Constituição de 1933, mesmo após a revisão de 1971, não era efectiva, pecando pelo seu carácter débil e parcial.

Foi, pois, com a Constituição portuguesa de 1976 que se dá um grande avanço nesta matéria.

O artigo 20.º da CRP de 1976 originário ainda não mencionava a expressão “tutela jurisdicional efectiva”²⁹.

Contudo, percebe-se que neste artigo 20.º desta primeira versão da CRP de 1976, mesmo sem a mencionada referência expressa, que surgiu apenas com a revisão constitucional de 1997, já tinha impregnado esse espírito, tendo em atenção a garantia de acesso aos tribunais no mesmo consagrado.

Igualmente o artigo 269.º, n.º 2 da CRP de 1976, versão original, dispunha que era “garantido aos interessados recurso contencioso, com fundamento em ilegalidade, contra quaisquer actos administrativos definitivos e executórios”.

Compreendeu-se, pois, que não bastava a mera garantia formal, e que se tornava indispensável a sua concretização por intermédio dos meios processuais adequados.

Todavia, é a partir da revisão constitucional de 1982 que se dá a verdadeira revolução no direito constitucional português e se assiste à consagração formal do direito à tutela jurisdicional efectiva no contencioso administrativo.

²⁸Cfr. SÉRVULO CORREIA, *Contencioso Administrativo*, Lisboa, 1990, pp. 80-81, *apud*. CAPITÃO, Gonçalves e MACHADO, Pedro – *Direito à Tutela Jurisdicional Efectiva*, *op. cit.*, pp. 37 e 38.

²⁹

“Artigo 20.º

(Defesa dos direitos)

1. A todos é assegurado o acesso aos tribunais para defesa dos seus direitos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos.

2. Todos têm o direito de resistir a qualquer ordem que ofenda os seus direitos, liberdades e garantias e de repelir pela força qualquer agressão, quando não seja possível recorrer à autoridade pública”.

Tal como escreveu MARIA FERNANDA MAÇÃS³⁰, “a protecção jurisdicional dos administrados tem sido sucessivamente ampliada através das leis constitucionais de revisão, abrangendo hoje todas as situações em que o recurso contencioso não seja o meio mais adequado para a sua efectivação (cfr. artigo 268.º, 5)”.

Na revisão de 1997 foi alterada a epígrafe do artigo 20.º, sendo introduzida na epígrafe do artigo 20.º da CRP a expressão *tutela jurisdicional efectiva*. Igualmente o corpo do artigo é alterado, sendo substituída a expressão “interesses legítimos” por outra, dotada de superior amplitude: “interesses legalmente protegidos”, bem como são aditados novos números, designadamente um novo n.º 4, que estatui o direito generalizado “a que uma causa em que intervenham seja objecto de decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo” e um novo n.º 5 que determina que “[p]ara defesa dos direitos, liberdades e garantias pessoais, a lei assegura aos cidadãos procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade, de modo a obter tutela efectiva e em tempo útil contra ameaças ou violações desses direitos”. Temos nestas novas disposições uma óbvia influência da Convenção Europeia dos Direitos do Homem³¹, designadamente, do seu artigo 6.º, com a epígrafe “Direito a um processo equitativo”.

Assim, e em suma, foi a partir da Constituição de 1976 que se registaram os passos fundamentais da criação de um verdadeiro Estado de Direito, no qual assume manifesta relevância o princípio da tutela jurisdicional efectiva. Outrossim, as sucessivas revisões constitucionais reforçaram a protecção jurisdicional dos cidadãos, mediante a criação e sucessivo reforço de uma rede garantística.

1.3. O surgimento da tutela jurisdicional efectiva no direito angolano

No plano especificamente angolano, há alguns momentos que gostaríamos de destacar:

A Lei Constitucional da República Popular de Angola de 1975, ainda que não sendo omissa relativamente ao direito dos particulares a materializarem as suas legítimas

³⁰ MAÇÃS, Maria Fernanda dos Santos, A Relevância Constitucional da Suspensão Judicial da Eficácia dos Actos Administrativos... *op. cit.*, pp. 327 e 328.

³¹ A Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (modificada nos termos das disposições dos Protocolos n.ºs 11 e 14) foi adoptada em Roma, a 4 de Novembro de 1950. Em Portugal, a Convenção foi assinada em 22 de Setembro de 1976, aprovada para ratificação pela Lei n.º 65/78, de 13 de Outubro, publicada no Diário da República, I Série, n.º 236/78 (rectificada por Declaração da Assembleia da República publicada no Diário da República, I Série, n.º 286/78, de 14 de Dezembro). O depósito do instrumento de ratificação junto do Secretário-Geral do Conselho da Europa ocorreu a 9 de Novembro de 1978, e entrou em vigor na ordem jurídica portuguesa no dia 9 de Novembro de 1978.

aspirações, não previa a figura da tutela jurisdicional efectiva.

Esta conclusão resulta do facto de os particulares deterem determinadas garantias políticas, tais como a possibilidade de apresentarem aos órgãos de soberania queixas, petições e reclamações, mas com carácter gracioso, e destituídas de uma regulação transparente e sistemática, apanágio da tutela jurisdicional efectiva.

Foi a Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro, que procedeu à revisão da CRA, que consagrou a tutela jurisdicional efectiva, relevando para este efeito, especialmente, o seu artigo 43.º, que determina que “[o]s cidadãos têm o direito de impugnar e de recorrer aos tribunais, contra todos actos que violem os seus direitos estabelecidos na presente Lei Constitucional e demais legislação”. Este artigo teve como virtude a necessária conformação do legislador ordinário, que passa a ficar impedido de, por alguma forma, prejudicar ou impedir o direito de recurso aos tribunais.

Por outro lado, a CRA de 2010 constituiu um importante salto em frente no que respeita a esta matéria da tutela jurisdicional efectiva, tendo em atenção a clareza e o aperfeiçoamento técnico de que foi objecto. Releva neste ponto o artigo 29.º da Constituição angolana, com a epígrafe “Acesso ao direito e tutela jurisdicional efectiva”.

Tal como afirmou Norberto Garcia, secretário para os assuntos políticos e eleitorais do Comité Provincial do MPLA em Luanda, em palestra sobre a “Constituição da República de Angola” inserida em seminário de formação política e patriótica da JMPLA³², o princípio da tutela jurisdicional efectiva, contido no artigo 29.º da Constituição da República de Angola, “é um ganho para a III República, tendo em conta que garante o acesso dos cidadãos à justiça e seus respectivos serviços”. Além disso, “com a tutela jurisdicional todos os diferendos são resolvidos, independentemente dos envolvidos possuírem ou não verbas”; constitui seu objectivo primordial a “defesa dos direitos, liberdades e garantias, assegurando aos cidadãos os procedimentos judiciais e resolução célere dos casos”. Em síntese, conclui Norberto Garcia, “a tutela jurisdicional efectiva defende que todos têm direito à informação e consulta jurídicas, ao patrocínio judiciário e a fazer-se acompanhar por advogado perante qualquer autoridade”.

Evidentemente, coloca-se a questão da concretização prática do princípio constitucional da tutela jurisdicional efectiva, mas a resolução desse problema depende da

³² Notícia da ANGOP – Agência Angola Press, de 11 de Março de 2010, disponível em: http://www.angop.ao/angola/pt_pt/noticias/politica/2010/2/10/Tutela-jurisdicional-efectiva-constitui-ganho-terceira-Republica.4ad1c44a-d594-4cbd-9ff9-d7f0e677b730.html.

evolução legislativa angolana, que nem sempre pôde prosseguir com a celeridade desejada. Contudo, a base de toda essa evolução futura – o normativo constitucional – está criada e sedimentada, e esse é o aspecto primordial.

Refira-se que, recentemente, a Lei n.º 2/2015, de 2 de Fevereiro, reafirmou solenemente o princípio da tutela jurisdicional efectiva, no seu artigo 12.º, designadamente quando determina que o Estado angolano “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”, e ainda que deve ser assegurado que os procedimentos judiciais sejam céleres, a fim de salvaguardar de modo efectivo e em tempo útil, a defesa dos direitos, liberdades e garantias fundamentais.

2. O direito fundamental à tutela jurisdicional efectiva

2.1. Direitos fundamentais: uma breve reflexão sobre a sua origem

Até ao momento em que podemos falar da existência de “direitos fundamentais”, a Humanidade percorreu um longo e lento caminho, durante milhares de anos, com uma extraordinária evolução.

Na Antiguidade Clássica destaca-se o surgimento do Cristianismo e a consequente tentativa de limitação do poder político. A frase atribuída a Jesus Cristo “Dai, pois, a César o que é de César, e a Deus o que é de Deus”³³ pode ser interpretada como relevante no que respeita à separação da Igreja e do Estado.

Tal como ensina de forma marcante JORGE MIRANDA,

“É com o cristianismo que todos os seres humanos, só por o serem e sem aceção de condições, são considerados pessoas dotadas de um eminente valor. Criados à imagem e semelhança de Deus, todos os homens e mulheres são chamados à salvação através de Jesus, que, por eles, verteu o Seu sangue. Criados à imagem e semelhança de Deus, todos têm uma liberdade irrenunciável que nenhuma sujeição política

³³ Várias vezes mencionada na Bíblia, nomeadamente em Mateus 22:21.

ou social pode destruir”³⁴.

Na Idade Média, destacamos um documento já anteriormente mencionado neste trabalho, a Magna Carta³⁵, e S. Tomás de Aquino³⁶, que assumiu como vontade de Deus a necessidade de protecção dos direitos humanos e daquilo que denominava seus direitos naturais. Ainda assim, é sabido que na Idade Média, a questão dos direitos humanos tinha escassa relevância.

Na Idade Moderna encontramos alguns avanços com alguma importância em matéria dos direitos humanos, entre os quais destacaríamos: a proclamação da liberdade religiosa, por via do Édito de Nantes, pelo Rei Henrique IV de França; o surgimento em Inglaterra da *Petition of Rights*, de 1628, que, designadamente, proíbe as detenções arbitrárias, ou a Lei de *Habeas corpus*, de 1679; ou ainda o *Bill of Rights*³⁷, de 1689. Ainda assim, não pode ainda falar-se neste período de direitos comuns a todos os seres humanos, uma vez que estamos apenas perante concessões régias que não constituíam uma limitação de carácter permanente à actuação do poder político.

Nesta matéria da origem dos direitos fundamentais, acompanhamos JOSÉ ALEXANDRINO³⁸, que atribui especial relevância às guerras religiosas do século XVI e às revoluções inglesa, de 1688, americana, de 1776, na qual pontifica a Declaração de Independência, de 1789, e o *Bill of Rights*, e francesa, de 1789, aqui com destaque para a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789.

De qualquer forma, ainda de acordo com JOSÉ ALEXANDRINO³⁹, em termos técnico-jurídicos, apenas após a constituição do Estado, a partir do século XVI, é possível falar de direitos fundamentais.

No plano dos direitos fundamentais assumem particular relevância no século XX o nascimento da ONU, fundada em 1945, o surgimento da Declaração Universal dos Direitos do Homem, contendo um conjunto de direitos universais e de dois pactos internacionais celebrados em 1966, isto é, o Pacto dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, e, mais tarde, a constituição do Tribunal Penal Internacional. Referência ainda para a Carta Europeia dos Direitos do Homem, para a

³⁴ MIRANDA, Jorge – Manual de Direito Constitucional, Tomo IV, 3 ed, *op. cit.*, p. 17.

³⁵ Vide nota n.º 1, a fls. 1.

³⁶ S. Tomás de Aquino (1225 - 7 de Março de 1274).

³⁷ A designação oficial é “*Act Declaring the Rights and Liberties of the Subject and Settling the Succession of the Crown*”.

³⁸ ALEXANDRINO, José de Melo – Direitos Fundamentais..., *op. cit.*, p. 14.

³⁹ *Idem, ibidem*, p. 14.

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, todos exemplos de instrumentos internacionais ligados à protecção dos direitos, especialmente dos direitos das minorias, e das liberdades.

Por último, assinale-se a relação íntima entre direitos fundamentais e Constituição, que constitui a morada daqueles, *id est*, o centro de acolhimento e positivação dos direitos fundamentais.

2.2. Conceito de Direitos Fundamentais

Abordamos o conceito de direitos fundamentais recorrendo aos ensinamentos de alguma doutrina relevante nesta matéria.

Assim, JORGE BACELAR GOUVEIA considera que os direitos fundamentais constituem “posições jurídicas activas das pessoas integradas no Estado-Sociedade, exercidas por contraposição ao Estado-Poder, positivadas no texto constitucional”⁴⁰

Quanto a JORGE MIRANDA, define direitos fundamentais como “direitos ou as posições jurídicas activas das pessoas enquanto tais, individual ou institucionalmente consideradas, assentes na Constituição, seja na Constituição formal, seja na Constituição material”⁴¹.

JORGE MIRANDA acrescenta ainda que “os direitos fundamentais podem ser entendidos *prima facie* como direitos inerentes à própria noção de pessoa, como direitos básicos de pessoa, como os direitos que constituem a base jurídica da vida humana no seu nível actual de dignidade”⁴².

Quando falamos de direitos fundamentais, reportamo-nos a sustentáculos jurídicos básicos que protegem os interesses capitais das pessoas singulares e colectivas. De um ponto de vista de direito constitucional positivo, temos duas classes essenciais de direitos fundamentais, isto é:

- Os direitos, liberdades e garantias, e
- Os direitos e deveres económicos, sociais e culturais.

⁴⁰Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar – Manual..., vol. II, 2010, *op. cit.*, p. 1031.

⁴¹Cfr. MIRANDA, Jorge – Manual de Direito Constitucional, Tomo IV, 3.^a Ed., 2000, *op. cit.*, p. 7.

⁴²Cfr. *idem, ibidem*, p. 10.

O primeiro grupo inclui valores essenciais tais como o direito à liberdade, à propriedade privada, à liberdade de expressão, entre muitos outros, todos protegidos contra a sua restrição ou suspensão injustificadas.

O segundo grupo inclui valores que, bastas vezes, não são de aplicação directa e imediata: são os casos do direito ao trabalho, à habitação, à qualidade de vida, que apenas poderão ser concretizados existindo condições de carácter social, político e económico que os permitam.

Em suma, pode dizer-se que os direitos fundamentais são indissociáveis do Estado Democrático de Direito, já que os segundos não podem existir sem os primeiros; e o contrário é igualmente verdade.

2.3. Características dos Direitos Fundamentais

Recorremos, nesta breve abordagem dos Direitos Fundamentais, na perspectiva das suas características comuns, ao ensinamento de JOSÉ ALEXANDRINO⁴³, segundo o qual estes Direitos seriam:

- “Fundamentais, porque, definindo relações qualificadas do homem e do Estado, esses direitos desenhavam respostas a necessidades fundamentais e constantes do ser humano, relativas às esferas da existência, da autonomia e do poder;
- Universais, ainda que se apresentem, por vezes, atribuídos a categorias particulares de pessoas, são direitos de todas as pessoas;
- Permanentes, na medida em que se extinguindo pela morte do respectivo titular ou por uma decisão de valor constituinte que suprima o direito;
- Pessoais, porque estão estritamente ligados à pessoa, à sua vida e personalidade;
- Não-patrimoniais, em virtude de serem direitos insusceptíveis de avaliação pecuniária, razão pela

⁴³Cfr. ALEXANDRINO, José – Direitos Fundamentais..., *op. cit.* p. 24.

qual são ainda intransmissíveis e inexpropriáveis;

- Indisponíveis, na medida em que o seu carácter inalienável do direito vincula não só o Estado como o próprio titular “.

O estudo das características dos Direitos Fundamentais facilita a sua distinção em relação a outras figuras afins.

Neste ponto, concedemos especial ênfase à distinção entre direitos fundamentais e direitos humanos.

Embora inúmeras vezes essas realidades surjam com sinónimas, na verdade, existem razões ponderosas que nos levam a caminhar em sentido oposto.

Os direitos humanos são intrínsecos à própria pessoa humana, nascem quando um ser humano nasce. Contudo, segundo julgamos, não é possível sustentar-se que os direitos humanos são independentes da evolução histórica, social ou política, nomeadamente, já que esta evolução molda aqueles direitos, atribuindo-lhes novas facetas, transformando-os. Assim, a existência de direitos humanos como realidade intrínseca da existência humana é importante, mas não deve olvidar-se outra realidade, diversa ainda que complementar, que é o seu reconhecimento em resultado da evolução histórica, em sentido amplo.

É neste ponto que marcamos a distinção entre “direitos humanos” e “direitos fundamentais”, recorrendo, para o efeito, ao ensinamento de JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO⁴⁴, que, em síntese, considerou que os direitos humanos estão ligados à própria natureza humana e enquanto os direitos fundamentais seriam aqueles “objectivamente vigentes numa ordem jurídica concreta”.

Também JOSÉ ALEXANDRINO seguiu o mesmo raciocínio: os direitos do homem constituem situações jurídicas que são válidas e comuns a todos os povos, “tendo por isso uma validade pelo menos moral, resultam da natureza da condição do homem e que o Direito internacional reconhece”⁴⁵.

⁴⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes – Direito Constitucional e Teoria da Constituição..., 5.ªed., *op. cit.*, p. 369: “As expressões direitos do homem e direitos fundamentais são frequentemente utilizadas como sinónimas. Segundo a sua origem e significado poderíamos distingui-las da seguinte maneira: direitos do homem são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos (dimensão jusnaturalista-universalista); direitos fundamentais são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente. Os direitos humanos arrancariam da própria natureza humana e daí o seu carácter inviolável, intemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objectivamente vigentes numa ordem jurídica concreta”.

⁴⁵----- – Direitos Fundamentais..., *op. cit.*, p. 35.

Deste modo, os direitos fundamentais resultam da positivação dos direitos humanos, mais habitualmente por intermédio da sua concretização na esfera dos textos fundamentais dos Estados, assim se procedendo à incorporação daqueles nos direitos internos.

2.4. Do direito fundamental à tutela jurisdicional efectiva, em concreto.

O princípio do acesso ao direito e aos tribunais, consagrado no artigo 20.º da CRP “é uma norma-princípio estruturante do Estado de Direito Democrático”⁴⁶, e que, inserida no âmbito dos direitos e deveres fundamentais “postula não só o reconhecimento da possibilidade de uma defesa sem lacunas, mas também o exercício efectivo desse direito”⁴⁷.

O legislador comum dando sequência àquilo que a Constituição preconiza, ainda que nem sempre expressamente no sentido de evitar que o direito fundamental de acesso ao direito e aos tribunais assuma uma faceta meramente formal, criou um regime de acesso ao direito e aos tribunais consubstanciado na Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho, alterada pela Lei n.º 47/2007, de 28/08, que transpôs para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 2003/8/CE, do Conselho, de 27 de Janeiro, “relativa à melhoria do acesso à justiça nos litígios transfronteiriços através do estabelecimento de regras mínimas comuns relativas ao apoio judiciário no âmbito desses litígios”.

O princípio do acesso ao direito possui um conteúdo mais abrangente do que o direito de acesso aos tribunais, presumindo-se do n.º 2 do artigo 20.º que os direitos à informação e consulta jurídicas e patrocínio judiciário⁴⁸ se incluem no âmbito do acesso ao direito⁴⁹. A consulta jurídica deve ser entendida “como o esclarecimento técnico sobre o direito aplicável a questões ou casos concretos nos quais avulsem interesses pessoais

⁴⁶Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital – Constituição..., Vol. I, 4.ª ed. revista, *op. cit.*, p. 409.

⁴⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes – Direito Constitucional..., 5.ª ed., *op. cit.*, p. 1165.

⁴⁸ Nos termos do artigo 16.º, n.º 1 da Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho, alterada pela Lei n.º 47/2007, de 28/08, o apoio judiciário compreende as seguintes modalidades:

- “a) Dispensa de taxa de justiça e demais encargos com o processo;
- b) Nomeação e pagamento da compensação de patrono;
- c) Pagamento da compensação de defensor oficioso;
- d) Pagamento faseado de taxa de justiça e demais encargos com o processo;
- e) Nomeação e pagamento faseado da compensação de patrono;
- f) Pagamento faseado da compensação de defensor oficioso;
- g) Atribuição de agente de execução”.

⁴⁹Cfr. artigo 2.º n.º 2 da Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho, alterada pela Lei n.º 47/2007, de 28/08: “O acesso ao direito compreende a informação jurídica e a protecção jurídica”.

legítimos ou direitos próprios lesados ou ameaçados de lesão”⁵⁰.

Note-se que também o apoio judiciário constitui um direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias. Deste modo, sobre o respectivo requerente não pode recair qualquer oneração que se reconduza a uma diminuição das suas garantias de defesa.

De uma forma geral diremos, apoiados na lei, que o sistema de acesso ao direito e aos tribunais se destina “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”⁵¹, também porque o direito à protecção jurídica apenas pode ser concedido a quem demonstre estar em situação de insuficiência económica⁵².

3. Enquadramento constitucional do direito à Tutela Jurisdicional Efectiva

3.1. A Tutela Jurisdicional Efectiva na Constituição da República Portuguesa

O acesso ao Direito e aos tribunais para defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos encontra-se consagrado no artigo 20.º da CRP.

Neste âmbito importa ter presente o artigo 8.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, que estabelece que “[t]oda a pessoa tem direito a recurso efectivo para as jurisdições nacionais competentes contra os actos que violem os direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição ou pela lei”, por força do seguinte artigo da CRP:

“Artigo 16.º

(Extensão dos direitos)

1. [...].

2. Os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem”.

⁵⁰Cfr. artigo 14.º n.º 1 da Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho, alterada pela Lei n.º 47/2007, de 28/08.

⁵¹Cfr. artigo 1.º, n.º 1 da Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho, alterada pela Lei n.º 47/2007, de 28/08.

⁵²Cfr. artigo 7.º, n.º 1 da Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho, alterada pela Lei n.º 47/2007, de 28/08.

Importa ainda considerar como relevante para o presente efeito o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, que, tal como a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, é aplicável nos termos do artigo 8.º da CRP⁵³.

Tal como escrevem JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS⁵⁴, a “constitucionalização dos direitos fundamentais não se esgota no plano material, assumindo ainda, em diversos níveis, uma inequívoca dimensão organizacional, procedimental e processual”. Deste modo se compreende a consagração constitucional do direito de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efectiva.

Releva nesta matéria o já mencionado artigo 20.º da CRP.

GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA⁵⁵, consideram entendimento ao qual aderimos que o direito de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efectiva é, *per se*, um direito fundamental que, por sua vez, constitui garantia da protecção dos direitos fundamentais e uma das bases indispensáveis de um Estado Democrático de Direito.

Consequentemente, a nenhum cidadão pode ser negada a prerrogativa de se dirigir a um Tribunal a fim de proteger um direito ou interesse legalmente protegido⁵⁶ e de obter uma decisão sobre a causa àquele conduzida.

O n.º 1 deste artigo assegura o acesso generalizado ao direito e aos tribunais, pois, tal como ensina JORGE MIRANDA, “só quem tem consciência dos seus direitos consegue usufruir os bens a que eles correspondem e sabe avaliar as desvantagens e os prejuízos que sofre quando não os pode exercer ou efectivar ou quando eles são violados ou restringidos. Por isso, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão proclamou que «a ignorância, o esquecimento ou o desprezo dos direitos do homem» eram «as únicas causas das desgraças públicas e da corrupção dos governos». E o mesmo se reconheceria, por exemplo, no preâmbulo da Constituição de 1822 e no da Declaração Universal”⁵⁷.

⁵³ VIOLANTE, Teresa, VIOLANTE, Teresa – Os recursos jurisdicionais..., *op. cit.*, pp. 844-846.

⁵⁴ MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – Constituição..., Tomo I, 1.ª ed., ...*op. cit.*, p. 176.

⁵⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital – *Constituição...*, Vol. I, 4.ª ed., 2007, *op. cit.*, pp. 408-409.

⁵⁶ Tal como referem GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, “[a] garantia da protecção jurídica, incluindo a via judiciária (n.º 1), embora esteja inserida no capítulo relativo aos direitos fundamentais, não se restringe naturalmente à defesa dos direitos fundamentais. Ela estende-se a todos e quaisquer «direitos e interesses legítimos», como se lê no n.º 1, isto é, a todas as situações juridicamente protegidas [...]. Todavia, não é de estranhar que os direitos fundamentais e em particular os direitos, liberdades e garantias gozem de garantias reforçadas de protecção jurídica e de meios judiciais específicos” – ----- – *Constituição...* Vol. I, 4.ª ed., 2007, *op. cit.*

⁵⁷ MIRANDA Jorge, Manual de Direito Constitucional, IV. Coimbra, pp.. 254 e 255, *apud* MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – *Constituição Portuguesa Anotada*. Tomo I, 1.ª ed., ...*op. cit.*, p. 176.

O direito de acesso ao direito, conforme referem GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, “não é apenas instrumento da defesa dos direitos e interesses legítimos. É também elemento integrante do princípio material da igualdade [...] e do próprio princípio democrático, pois este não pode deixar de exigir também a democratização do direito”.

A declaração constante do n.º 1 do artigo 20.º, para não assumir mais que uma mera afirmação de princípio, necessita de concretização, o que se realiza, em parte, por intermédio do n.º 2 do mesmo artigo, no qual se estabelece o direito de qualquer cidadão à informação, a consultas jurídicas, ao patrocínio judiciário e a fazer-se acompanhar por advogado perante qualquer autoridade.

Assim sendo, “não é suficiente garantia o direito de acesso aos tribunais ou o direito de acção. A tutela através dos tribunais deve ser efectiva. O princípio da efectividade articula-se, assim como uma compreensão unitária da relação entre direitos materiais e direitos processuais, entre direitos fundamentais e organização e processo de protecção e garantia. Não obstante reconhecer o direito à protecção de direitos e interesses, não é suficiente garantia o direito de acção para se lograr uma tutela efectiva. O princípio da efectividade postula, desde logo, a existência de tipos de acções ou recursos adequados [...], tipos de sentenças apropriados às pretensões de tutela deduzida em juízo e clareza quanto ao remédio ou acção à disposição do cidadão [...]”⁵⁸.

Talvez a repercussão mais importante deste princípio da tutela da tutela jurisdicional efectiva seja o artigo 268.º, n.º 4 da CRP, que analisaremos em momento posterior.

Outra questão é a de saber se este direito de acesso aos tribunais e à tutela jurisdicional efectiva permitirá afirmar que existe um direito subjectivo a um duplo grau de jurisdição.

Se estivermos a falar de um direito expressamente consagrado, a resposta deverá ser negativa. Contudo, apesar da ausência de consagração constitucional, tal não pode significar que a Constituição constitua um “vazio” no que respeita a esta matéria.

Um aresto interessante para o estudo desta matéria é o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 287/90⁵⁹, no qual se assevera que o direito de acesso aos tribunais para defesa dos direitos e interesses legítimos “é um direito fundamental de natureza análoga

⁵⁸ ----- — Constituição..., Vol. I, 4.ª ed. revista., *op. cit.*, 2010, pp. 416-417.

⁵⁹ Correspondente ao Processo: n.º 309/88, 2ª Secção, 30 de Outubro de 1990, no qual foi relator o Conselheiro SOUSA E BRITO. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19900287.html>.

à dos direitos, liberdades e garantias consagrados no Título II da Constituição, sendo-lhe, pois, aplicável o regime do artigo 18.º, por força do disposto no artigo 17.º, também da Constituição”.

O artigo 17.º da CRP estipula que “[o] regime dos direitos, liberdades e garantias aplica-se aos enunciados no título II e aos direitos fundamentais de natureza análoga”. E o artigo 18.º estipula que “[o]s preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são directamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas (n.º 1), que [a] lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos (n.º 2) e ainda que [a]s leis restritivas de direitos, liberdades e garantias têm de revestir carácter geral e abstracto e não podem ter efeito retroactivo, nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais” (n.º 3).

E prossegue o aresto asseverando que “o direito de acção incorpora no seu âmbito o próprio direito de defesa contra actos jurisdicionais, o qual, obviamente, só é exercível mediante o recurso para (outros) tribunais”.

E ainda se refere o artigo 209.⁶⁰ que prevê a existência de tribunais de primeira instância e de tribunais de recurso, citando-se ainda RIBEIRO MENDES, que sustenta: “[...] o legislador ordinário não pode suprimir em bloco os tribunais de recurso e os próprios recursos”⁶¹.

Não se pode “inferir, todavia, a existência de um ilimitado direito de recurso, extensivo a todas as matérias, o que implicaria a inconstitucionalidade do próprio estabelecimento de alçadas. Na esteira da jurisprudência da Comissão Constitucional, este Tribunal tem entendido que tal direito não é um direito absoluto – irrestringível”⁶².

Resulta daqui que “em matérias diversas da penal”, “existe um genérico direito de recurso dos actos jurisdicionais, cujo preciso conteúdo pode ser traçado, pelo legislador ordinário, com maior ou menor amplitude. Ao legislador ordinário estará vedado, exclusivamente, abolir o sistema de recursos in totum ou afectá-lo substancialmente” (sublinhados nossos).

⁶⁰ No acórdão é referida a redacção da antiga alínea b) do n.º 1 do artigo 212.º.

⁶¹ MENDES, Ribeiro – Direito Processual Civil III, Recursos, 1982, p. 126.

⁶² O aresto em análise menciona, como suporte da sua fundamentação, os Acórdãos n.ºs 31/87 e 65/88, Diário da República, II Série, de 1 de Abril de 1987 e 20 de Agosto de 1988, e Parecer n.º 9/82, Pareceres da Comissão Constitucional, 19.º vol., pp. 29 e segs.) —, com ressalva da matéria penal, atendendo ao que dispõe o n.º 1 do artigo 32.º da Constituição (vide os Acórdãos n.ºs 202/86 e 8/87, Diário da República, II Série, de 26 de Agosto de 1986, e Diário da República, I Série, de 9 de Fevereiro de 1987).

Em suma, à luz do princípio do Estado Democrático de Direito a “redução intolerável ou arbitrária” do direito de recurso é de rejeitar liminarmente, dado que a garantia de duplo grau de jurisdição, embora não possa ser entendida como absoluta, “ressalvando o particular regime do processo penal”, não impede o reconhecimento da “existência do direito a um duplo grau de jurisdição que se não distingue, materialmente, do assinalado direito de recurso”. Deste modo, “o direito (subjectivo) de recorrer visa assegurar aos particulares a possibilidade de estes impugnarem actos jurisdicionais e ainda tornar mais provável, em relação às matérias com maior dignidade, a emissão da decisão justa, dada a existência de mais do que uma instância”⁶³.

Obviamente, se a redução arbitrária, discriminatória ou excessivamente limitativa do direito de recurso é intolerável, igualmente seria inadmissível que o direito de acesso aos tribunais comportasse obrigatoriamente uma garantia por parte do legislador no sentido de proporcionar sempre um acesso aos diversos graus de jurisdição. Com excepção das decisões criminais⁶⁴, não há, portanto, um direito geral de recurso das decisões judiciais.

Destarte, desde que não discriminatórias, as limitações de recorribilidade que podem resultar da fixação de alçadas devem ser vistas como um mecanismo de racionalização do sistema judiciário⁶⁵ destinado a evitar o colapso do sistema judicial, e não como uma fonte de desigualdades entre os interessados.

Não há, portanto, um direito ilimitado, irrestringível ou absoluto de recurso, o que tornaria inconstitucional a fixação de alçadas⁶⁶.

No que respeita aos direitos à informação e consulta jurídicas, é à lei ordinária que compete a respectiva concretização, uma vez que a CRP não o faz. Desde logo, não basta assegurar a possibilidade meramente formal de recurso sem se salvaguarda a possibilidade autêntica de recurso, impedindo que este assumia um carácter excessivamente penoso em termos materiais.

Se uma norma permite, literalmente, o recurso, mas se em termos práticos o direito de informação e consulta jurídicas fica inviabilizada ou se torna excessivamente

⁶³Sublinhado nosso. As citações são do Acórdão anteriormente mencionado.

⁶⁴Cfr. artigo 32.º, n.º 1 da CRP.

⁶⁵Cfr., por exemplo, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 239/97, de 12 de Março.

⁶⁶Cfr. Acórdãos n.ºs 31/87 e 65/88, Diário da República, II Série, de 1 de Abril de 1987 e 20 de Agosto de 1988, 287/90, 2ª Secção, 30 de Outubro de 1990 e Parecer n.º 9/82, Pareceres da Comissão Constitucional, 19.º vol., pp. 29 e ss., com ressalva da matéria penal, conforme o n.º 1 do artigo 32.º da Constituição (cfr. os Acórdãos n.ºs 202/86, Diário da República, II Série, de 26 de Agosto de 1986 e 8/87, Diário da República, I Série, de 9 de Fevereiro de 1987).

difícil, de pouco vale a existência de tal norma. Assim, a lei deve prever mecanismos ligados ao recurso que não se apresentem desproporcionadamente onerosos.

Tal como se escreve num Acórdão do Tribunal Constitucional: “Se esses mecanismos não existirem ou se a lei que dispõe sobre aquela possibilidade de recurso condicionar o acesso à informação e patrocínio jurídicos mediante o estabelecimento de condicionalismos que vão demandar pesados encargos — económicos ou de diferente natureza —, condicionalismos que, perante a sua existência, vão, na prática, tornar por demais difícil a efectivação do dito acesso, então a lei que assim dispuser irá tornar desprovido de conteúdo o aludido direito constitucionalmente consagrado. Mas, se isto é certo, menos não é que, ao efectuar a Constituição uma remissão para a lei ordinária no respeitante à delimitação e definição das condições de concretização do direito à informação e consulta jurídicas e ao patrocínio judiciário, não veda que, respeitado o limite acima indicado, essa lei não estabeleça os condicionalismos pressupositores da exercitação daquele direito. Pelo que exposto ficou, poderá afirmar-se que é legítimo ao legislador ordinário, observado que seja o mencionado limite, impor determinados requisitos e sem cuja observância se impede livremente o acesso, *verbi gratia*, à obtenção de certidões de processos criminais já findos, vista essa obtenção como uma forma de informação ou consulta jurídicas”⁶⁷.

O direito à informação e consulta jurídicas constitui igualmente um “direito imediatamente invocável”⁶⁸, já que qualquer cidadão pode, legitimamente, manifestar o desejo de conhecer os seus direitos sem necessidade de intervenção do legislador. Um exemplo concreto é o artigo 60.º, n.º 1, que se reporta aos direitos dos consumidores⁶⁹.

A revisão constitucional de 1989 introduziu o direito ao patrocínio jurídico, cujo âmbito não é directamente traçado pela Constituição, antes se confiando à lei essa tarefa.

Esta consagração expressa do direito ao patrocínio jurídico deve ser conjugada com o artigo 208.º da CRP, com a epígrafe “Patrocínio forense” o qual determina que “a lei assegura aos advogados as imunidades necessárias ao exercício do mandato e regula o patrocínio forense como elemento essencial à administração da justiça”.

Para além deste ponto focado no artigo 208.º, *in fine*, do carácter do patrocínio

⁶⁷ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 661/94 - Processo: n.º 97/93. 1ª Secção. Relator: Conselheiro Bravo Serra. Publicado no Diário da República, II Série, de 20 de Fevereiro de 1995.

⁶⁸ Nestas considerações, seguimos as reflexões de JORGE MIRANDA E RUI MEDEIROS (Constituição Portuguesa Anotada. Tomo I, 1.ª ed., ...op. cit., p. 177).

⁶⁹ “Artigo 60.º (Direitos dos consumidores) 1. Os consumidores têm direito à qualidade dos bens e serviços consumidos, à formação e à informação, à protecção da saúde, da segurança e dos seus interesses económicos, bem como à reparação de danos”.

forense como elemento essencial à administração da justiça, é necessário acentuar igualmente a característica de elemento essencial da própria garantia constitucional de acesso ao direito e aos tribunais⁷⁰

Apesar de a Constituição determinar que compete à lei traçar os contornos do exercício do patrocínio judiciário, não parece restarem dúvidas de que aquele direito pode ser directamente invocado, ficando ainda o legislador ordinário impossibilitado de colocar entraves, sob a forma de requisitos de tal modo rigorosos ou financeiramente pesados que, em termos práticos, dificultem ou impossibilitem o direito de acesso aos tribunais.

Daqui decorre que qualquer cidadão tem o direito de se fazer acompanhar por advogado perante qualquer autoridade. Este direito deve ser considerado de aplicação directa, independentemente de regulamentação. Neste sentido, veja-se o Parecer do Conselho Geral da PGR, de 7 de Julho de 2000, cujo relator foi GERMANO MARQUES DA SILVA, e que considerou que não existia “qualquer disposição na lei processual penal que [condicionasse] a directa aplicação do direito de todo o cidadão a fazer-se acompanhar por advogado perante qualquer autoridade, consagrado na parte final do n.º 2 do art. 20.º da CRP”, sem prejuízo de eventuais limitações a fim de salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos e independentemente de se afigurar aconselhável a respectiva regulamentação.

Também outro Parecer da PGR, este de 8 de Novembro de 2003, do qual foi Relator AMADEU MORAIS, decidiu que “não pode ser negado a ninguém o direito de se fazer acompanhar de advogado quando o entenda fazer [...] como não pode ser recusado ao advogado que acompanhe o cliente o direito, que é também um dever, de assistir à diligência da sua inquirição”. E as conclusões do Parecer não deixam dúvidas, já que considera que os advogados, no exercício do mandato forense, não podem ser impedidos de acompanhar os seus constituintes em quaisquer actos, ainda que estes assumam natureza confidencial, uma vez que um advogado, no referido exercício de mandato está sujeito a regras rigorosas de sigilo profissional cuja violação poderá originar responsabilidade disciplinar (nos termos do Estatuto da Ordem dos Advogados), civil (vide artigos 483.º e ss. do Código Civil) e criminal (cfr. artigo 195.º do Código Penal, com a epígrafe “violação de segredo” e que prevê a punição com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 240 dias “quem, sem consentimento, revelar segredo alheio de que tenha tomado conhecimento em razão do seu estado, ofício, emprego, profissão ou arte”).

⁷⁰Cfr. MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – Constituição Portuguesa Anotada. Tomo I, 1.ª ed., ...*op. cit.*, pp. 177 e 178.

Por outro lado, uma vez que o patrocínio judiciário constitui direito de todos, é indispensável disponibilizar o recurso ao mesmo, sob pena de a referida garantia ser meramente formal. Para este efeito, releva a Lei de Acesso aos Tribunais e à Justiça, com o n.º 34/2004, de 29 de Julho, alterada pela Lei n.º 47/2007, de 28 de Agosto⁷¹.

O n.º 3 do artigo do artigo 20.º da CRP consagra a protecção do segredo de justiça, mas remetendo a sua concretização para o legislador ordinário.

Atente-se que a Constituição inseriu esta norma nesta sede e não no artigo 32.º, referente às garantias de processo criminal, o que constitui um “extensor” do âmbito da protecção do segredo de justiça, alargando-a de forma a tutelar um conjunto de direitos constitucionalmente protegidos⁷², e constituindo uma limitação aos direitos de expressão e de informação.

No plano criminal, deve dizer-se que, após a revisão operada pela Lei n.º 48/2007, de 29 de Agosto, a regra é a de que o processo penal passou a ser público, sem prejuízo de, a título excepcional, poder ser decretado o segredo de justiça, que é susceptível de ser requerido ao juiz de instrução (ouvido o ministério público) durante a fase de inquérito, pelo arguido, assistente ou ofendido, sempre que entendam que a publicidade prejudica os seus direitos (cfr. artigo 86.º, n.º 2 do Código de Processo Penal), ou determinado autonomamente pelo Ministério Público, ainda que com dependência de validação pelo juiz de instrução, no prazo máximo de 72 horas (artigo 86.º n.º 3 do mesmo Código), ficando assim restringida a publicidade externa, em resultado do que, o Ministério Público pode, durante o inquérito, rejeitar requerimentos de consulta de autos ou obtenção de certidões, por exemplo. e/ou informação por sujeitos processuais.

A transcrição do conteúdo de “escutas telefónicas” em meios de comunicação é sempre proibida, a menos que os visados consintam expressamente na divulgação.

Por último, conforme se pode ler no n.º 1 do artigo 20.º, *in fine*, a justiça não pode ser denegada por insuficiência de meios económicos. Caso contrário, o acesso ao direito e aos tribunais não seria, em termos práticos, concedido a todos, o que equivaleria a uma contradição no referido n.º 1. Contudo, isto não significa que o texto constitucional consagre “a gratuitidade dos serviços de administração da justiça em nenhum dos seus

⁷¹ Lei que altera o regime de acesso ao direito e aos tribunais e transpõe para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 2003/8/CE, do Conselho, de 27 de Janeiro, relativa à melhoria do acesso à justiça nos litígios transfronteiriços através do estabelecimento de regras mínimas comuns relativas ao apoio judiciário no âmbito desses litígios.

⁷²MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – Constituição Portuguesa Anotada. Tomo I, 1.ª ed., ...*op. cit.*, p. 204, apresentam como exemplo “a reserva da intimidade da vida privada e familiar (v.g. em acções de investigação da paternidade)”.

preceitos ou dos princípios dele emanentes”⁷³.

Deste modo, a fixação de determinadas contrapartidas por serviços judiciais prestados não ofende a Constituição⁷⁴. Isto, sem prejuízo de constituir “ofensa ao direito fundamental do acesso à justiça uma onerosidade tal que, na prática, dificultasse o acesso aos tribunais e aos actos judiciais ou, então, a inexistência de uma mecânica de apoio aos economicamente mais carenciados”⁷⁵.

Por outro lado, e como bem acentuam JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, logo que se encontre salvaguardada a protecção jurídica para os mais carenciados, “não pode a lei adoptar soluções de tal modo onerosas que, na prática, impeçam o cidadão médio de aceder à justiça”, o que será particularmente gravoso nas situações em que a decisão do processo se apresente nebulosa⁷⁶.

Ainda conforme ensinam os autores acima mencionados⁷⁷, este “direito de acesso aos tribunais e a uma tutela jurisdiccional efectiva não se esgota no acesso à via judiciária”, antes apresentando uma dimensão muito mais vasta, cujos corolários aqueles sintetizam da seguinte forma:

“– O juiz natural ou legal (nenhuma causa pode ser subtraída ao tribunal cuja competência esteja fixada em lei anterior – artigo 32.º, n.º 9), o *habeas corpus* contra o abuso do poder, por virtude de prisão ou detenção ilegal (artigo 31.º), a revisão de sentenças criminais injustas (artigo 9.º, n.º 6) e o estatuto constitucional dos assistentes (artigo 32.º, n.º 7); – A reserva de jurisdição (artigo 202.º), a independência e imparcialidade dos tribunais e dos juizes (artigos 203.º e 216.º), a publicidade das audiências dos tribunais (artigo 206.º), a fundamentação das decisões que não sejam de mero expediente (artigos 205.º, n.º 1, e 282.º, n.º 4) e a obrigatoriedade das decisões e a sua prevalência sobre as de quaisquer outras autoridades, a sua exequibilidade mesmo

⁷³ Acórdão n.º 422/00, Processo nº 71/00, 3ª Secção, de 11 de Outubro de 2000. Relator: Conselheiro TAVARES DA COSTA. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20000422.html>.

⁷⁴ A este propósito, vide o Acórdão do Tribunal Constitucional nº 307/90, publicado no Diário da República, II Série, de 4 de Março de 1991.

⁷⁵ Acórdão n.º 422/00, *cit.*

⁷⁶ ----- – Constituição Portuguesa Anotada. Tomo I, 1.ª ed., ...*op. cit.*, p. 183.

⁷⁷ *Idem, ibidem*, pp. 189 e 190.

contra o Estado e o respeito pelo caso julgado (artigos 205.º, n.ºs 2 e 3, e 282.º, n.º 3);

– A tutela jurisdicional dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos administrados e o acesso pleno à justiça administrativa (artigo 268.º, n.ºs 4 e 5);

– O sistema de fiscalização concreta da constitucionalidade de normas jurídicas (artigos 204.º e 280.º)”.

Destarte, e em conclusão, diremos que o direito de acesso aos tribunais implica a existência de uma tutela jurisdicional efectiva, que tem como polos fundamentais os seguintes⁷⁸:

A – O **direito de acção**, isto é, o direito subjectivo de levar determinada pretensão ao conhecimento de um órgão jurisdicional. No Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 287/90⁷⁹ lê-se que “o direito de acção incorpora no seu âmbito o próprio direito de defesa contra actos jurisdicionais, o qual, obviamente, só é exercível mediante o recurso para (outros) tribunais”, o que inculca a importância do direito de acção na matéria que ora nos ocupa, embora não o direito de acção, como resulta óbvio, não constitua garantia suficiente para se alcançar uma tutela efectiva.

B – O **direito ao processo**, que consiste na abertura de um processo após a apresentação daquela pretensão, com o consequente dever de o órgão jurisdicional sobre ela se pronunciar mediante decisão fundamentada. Este direito ao processo pressupõe que o legislador discipline “o âmbito do processo, a legitimidade, os prazos, os poderes de cognição

⁷⁸Nesta súmula acompanhamos diversa jurisprudência constitucional, *máxime* o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 440/94, processo 510/92, publicado no Diário da República, II Série, n.º 202, de 1 de Setembro de 1994, pág. 9140; Boletim do Ministério da Justiça, n.º 438, pág. 84; ou Acórdãos do Tribunal Constitucional, 28.º vol., pág. 319, no qual foi relator o Conselheiro MONTEIRO DINIZ.

⁷⁹ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 287/90, processo: n.º 309/88, 2ª Secção, 30 de Outubro de 1990. Relator: Conselheiro SOUSA E BRITO. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19900287.html>.

do tribunal e o processo de execução”⁸⁰, sem que, portanto, obrigações processuais cometidas às partes possam ser qualificadas como constitucionalmente inaceitáveis. Contudo, os regimes adjectivos devem respeitar o princípio da proporcionalidade por forma a não prejudicar o direito de acesso aos tribunais e a uma tutela jurisdicional efectiva.

Neste sentido, podemos mencionar o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 403/02, de 9 de Outubro de 2002⁸¹, no qual se escreve que “no que toca à garantia constitucional de acesso ao direito e à justiça, o Tribunal Constitucional já por diversas vezes teve a ocasião de explicitar quais são as suas exigências, para o efeito de com elas confrontar normas que impõem ónus processuais. Dessa jurisprudência resulta que não é incompatível com a tutela constitucional do acesso à justiça a imposição de ónus processuais às partes; necessário é que não sejam, nem arbitrários, nem desproporcionados, quando confrontada a conduta imposta com a consequência desfavorável atribuída à correspondente omissão”; e ainda o acórdão do Tribunal Constitucional n.º 122/2002⁸²: “As formalidades processuais ou, se se quiser, os formalismos, os ritualismos, os estabelecimentos de prazos, os requisitos de apresentação das peças processuais e os efeitos cominatórios são, pois, algo de inerente ao próprio processo. Ponto é, porém, que a exigência desses formalismos se não antolhe como algo que, mercê da extrema dificuldade que apresenta, vai representar um excesso ou uma intolerável desproporção, que, ao fim e ao resto, apenas serve para acentuadamente dificultar o acesso aos tribu-

⁸⁰Cfr. ----- – Constituição da República Portuguesa Anotada. Tomo I, 1.ª ed., ...*op. cit.*, p. 190.

⁸¹ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 403/02, de 9 de Outubro de 2002, Processo n.º 496/01, 3.ª Secção. Relatora: MARIA DOS PRAZERES PIZARRO BELEZA. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20020403.html>.

⁸² Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 122/02, de 14 de Março de 2002, Proc.º n.º 447/2001, 2.ª Secção. Relator: BRAVO SERRA, publicado no Diário da República, II Série, de 29 e Maio de 2002.

nais, assim deixando, na prática, sem conteúdo útil a garantia postulada pelo n.º 1 do artigo 20.º da Constituição. Afora casos como esse, a exigência das formalidades processuais não poderá, destarte, ser vista como a prescrição de obstáculos à livre e desmedida actuação processual das partes".

C – O direito a uma decisão judicial sem dilações indevidas, ou seja, de a decisão haver de ser proferida dentro dos prazos pré-estabelecidos, ou, no caso de estes não estarem fixados na lei, dentro de um lapso temporal proporcional e adequado à complexidade da causa. Estabelece a primeira parte do n.º 4 do artigo 20.º da CRP que todos os cidadãos têm direito a uma decisão judicial proferida em prazo razoável. Tenha-se em consideração que existe responsabilidade solidária do Estado e outras entidades públicas com titulares de órgãos e trabalhadores “por acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem”⁸³, destes termos se deduzindo que o Estado pode ser responsabilizado pela demora excessiva e injustificável na promoção da justiça. Tudo isto sem prejuízo de a desmesurada rapidez de tramitação processual poder conduzir ao prejuízo das garantias processuais e substantivas dos cidadãos, desta forma se concluindo que uma justiça apressurada sem critério pode redundar em desfavor dos intervenientes.

D – O direito a um processo justo baseado nos princípios da prioridade e da sumariedade, no caso daqueles direitos cujo exercício pode ser aniquilado pela falta de medidas de defesa expeditas.

⁸³Cfr. artigo 22.º da CRP.

3.2. A Tutela Jurisdicional Efectiva na Constituição da República de Angola

Aquilo que ficou expresso relativamente ao enquadramento constitucional do direito à tutela jurisdicional efectiva referente ao caso português é aplicável, em larga medida, ao Direito angolano, tendo em conta a extrema similitude dos regimes constitucionais vigentes.

O artigo da CRA relevante nesta matéria é o artigo 29.º, subordinado à epígrafe “Acesso ao direito e tutela jurisdicional efectiva”, a que já fizemos referência.

Numa brevíssima retrospectiva histórica, recordamos a Lei Constitucional da República Popular de Angola, de 1975, que ainda estava muito longe da actual tutela jurisdicional, apenas mencionando de forma algo vaga, no seu artigo 1.º, *in fine*, a necessidade de materializar as aspirações das massas populares e a garantia do direito de defesa concedida a todos os arguidos (artigo 23.º).

Apesar de tudo, os cidadãos possuíam já alguns direitos, tais como os de apresentação de reclamações, queixas ou petições, para efeito de protecção dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, junto dos órgãos de soberania⁸⁴, que, contudo, não estavam regulados de forma sistemática, nem eram suficientemente inteligíveis para a generalidade das pessoas.

No período em apreço, portanto, não podemos falar da existência de uma verdadeira tutela jurisdicional efectiva tal como a entendemos hoje.

Foi a Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro, que trouxe consigo transformações de relevo, com especial destaque para o seu artigo 43.º, que determinou que os cidadãos “têm o direito de impugnar e de recorrer aos tribunais, contra todos os actos que violem os seus direitos estabelecidos na presente Lei Constitucional e demais legislação”.

Portanto, a CRA de 1992⁸⁵ dispunha já de alguns mecanismos que permitiam aos cidadãos a impugnação dos actos que considerassem violadores dos seus direitos e, consequentemente, o recurso aos tribunais.

Contudo, tal como escreve JOÃO DAMIÃO⁸⁶, “o legislador ordinário não lançou mão dos instrumentos de tutela que pudessem proporcionar a defesa dos direitos e interesses legítimos dos particulares, através do Contencioso Administrativo, com a adop-

⁸⁴Cfr. DAMIÃO, João – A Precedência Obrigatória..., *op. cit.*, p. 68.

⁸⁵ Revisão efectuada pela referida Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro.

⁸⁶ ----- – A Precedência Obrigatória..., *op. cit.*, p. 60.

ção de um modelo de Contencioso Administrativo que consagrasse a perspectiva subjectiva, que, para além de não garantir a tutela subjectiva, não assegurou também aos particulares o recurso à jurisdição administrativa sem qualquer obstáculo para a defesa dos seus direitos”.

Apesar de tudo, verifica-se que a simples consagração constitucional do direito de impugnar e de recorrer aos tribunais constituiu um marco importante na evolução das garantias dos cidadãos em Angola e também uma responsabilização do legislador ordinário, uma vez que este deixou de poder adoptar normas que contendessem com os ditames constitucionais, nomeadamente que limitassem o acesso ao Direito e aos tribunais.

É, portanto, com a CRA de 2010 que surge solidificada a garantia atribuída aos cidadãos no sentido do acesso ao direito e aos tribunais para efeito de defesa dos seus direitos e interesses legítimos, a que se acrescenta a proibição de denegação da justiça por insuficiência dos meios económicos.

A CRA de 2010 suporta a justa defesa dos direitos, liberdades e garantias pessoais, com vista à obtenção da tutela jurisdicional efectiva contra todas as violações actuais ou potenciais desses direitos.

Tal como observa JOÃO DAMIÃO, a CRA de 2010 “reveste-se de grande significado para a ordem jurídica angolana ao reforçar a garantia atribuída a todos os cidadãos, ao assegurar-lhes o acesso ao Direito e aos tribunais para a defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, e ao estabelecer a faculdade de a justiça não ser denegada por insuficiência de meios económicos”⁸⁷. Observa ainda o mesmo Autor que “a consagração constitucional do acesso ao Direito e à tutela jurisdicional efectiva na [CRA], fundamenta a evidência de um avanço significativo, pelo facto de consagrar de forma expressa que, para a defesa dos direitos, liberdades e garantias pessoais, a lei assegura aos cidadãos procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade, de modo a obter a tutela efectiva e em tempo útil contra ameaças ou violações desses direitos, conforme estabelece a CRA no n.º 5 do artigo 29.”⁸⁸.

4. O princípio da tutela jurisdicional efectiva em matéria administrativa

⁸⁷ DAMIÃO, João – A Precedência Obrigatória..., *op. cit.*, p. 60.

⁸⁸ DAMIÃO, João – A Precedência Obrigatória..., *op. cit.*, p. 65.

4.1. A questão na ordem jurídica portuguesa

Na versão originária da Constituição, apenas o recurso de anulação se encontrava previsto, no artigo 269.º, n.º 2, que tinha como epígrafe “Direitos e garantias dos administrados”, e que determinava o seguinte: “É garantido aos interessados recurso contencioso, com fundamento em ilegalidade, contra quaisquer actos administrativos definitivos e executórios”.

Deste modo, ficava prejudicada a sindicância do mérito e oportunidade dos actos administrativos, limitando-se a Constituição a mencionar como fundamento de um recurso a “ilegalidade”.

A revisão constitucional de 1989 assumiu uma relevância particular no que respeita aos direitos e garantias dos cidadãos, contudo continua a ser o recurso contencioso de anulação a merecer a primazia.

É a revisão Constitucional de 1997 que transporta o contencioso administrativo para um novo patamar, no qual o carácter subjectivista adquire uma importância anteriormente inexistente, ou muito menos relevante. Estamos, pois, perante a consagração do princípio da plenitude da garantia jurisdicional administrativa, assinalando-se o longo caminho percorrido desde 1976, quando o direito dos particulares ao recurso contencioso apenas era reconhecido contra actos administrativos definitivos e executórios.

Neste ponto, é indispensável salientar o artigo 268.º, n.º 4⁸⁹.

Acresce o n.º 5 do artigo 268.º da CRP, que permite aos particulares impugnarem normas administrativas com eficácia externa lesivas dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos.

Conforme dilucidam GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA⁹⁰, as garantias jurídicas previstas no artigo 268.º da CRP “constituem uma expressão do reconhecimento do indivíduo como pessoa: o particular é, perante a administração, um sujeito num

⁸⁹ Cujo conteúdo é o seguinte:

“Artigo 268.º

4. É garantido aos administrados tutela jurisdicional efectiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, o reconhecimento desses direitos ou interesses, a impugnação de quaisquer actos administrativos que os lesem, independentemente da sua forma, a determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos e a adopção de medidas cautelares adequadas”.

⁹⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital – Constituição..., Vol. II, 4.ª ed. revista, *op. cit.*, p. 820.

processo comunicativo e não objecto de decisões autoritárias unilaterais dos poderes públicos. O facto de estarem aqui previstos direitos procedimentais e processuais de natureza análoga a direitos, liberdades e garantias, pretende significar o seu carácter autónomo relativamente aos direitos inscritos na Parte I” da CRP.

Segundo os mesmos autores este carácter autónomo assenta naquilo que apelidam de reforçada componente procedimental, que, por um lado, cumpre “a função defensiva típica dos direitos e liberdades e do princípio do Estado de direito”, e, por outro, garante a “transparência e a abertura do funcionamento das administrações exigidas pelo princípio democrático republicano”.

Pode questionar-se a razão de a Constituição repetir a proclamação da tutela jurisdicional efectiva no artigo 268.º, n.º 4, quando já o havia feito no artigo 20.º, anteriormente evocado neste trabalho. Mas na verdade, parece-nos que essa reafirmação se justifica tendo em conta a necessidade de autonomizar a tutela jurisdicional efectiva no plano administrativo – recorde-se que o artigo 268.º encontra-se contido no Título IX, referente à Administração Pública, ostentando como epígrafe: “Direitos e garantias dos administrados”.

Tal como sustenta MANUEL CARLOS DO NASCIMENTO, o n.º 4 do artigo 268.º reforça as garantias afirmadas pelo artigo 20.º, pois “esta autonomização da tutela jurisdicional efectiva dos administrados no texto constitucional parece acrescentar à garantia geral preceituada no art. 20.º uma prescrição expressamente dirigida ao legislador, em vista da superação do modelo objectivista de contencioso administrativo mediante a imposição de acções destinadas a reconhecer e tornar efectivos direitos e interesses dos administrados perante o Estado no âmbito do exercício de poderes de autoridade”⁹¹.

Está assim consagrado no plano constitucional português que o brocardo civilista de que a cada direito corresponde uma acção é igualmente aplicável no plano do contencioso administrativo.

O artigo 268.º, n.º 4 da CRP deve ser conjugado com o artigo 2.º do CPTA⁹², sob a epígrafe “Tutela jurisdicional efectiva”⁹³.

O n.º 1 deste artigo 2.º do CPTA define exactamente o alcance deste princípio

⁹¹ NASCIMENTO, Manuel Carlos do – *Garantia da Tutela Jurisdicional Efectiva...*, *op. cit.*, p. 8.

⁹² Código de Processo nos Tribunais Administrativos aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 4-A/2003, de 19/02, 59/2008, de 11/09 e 63/2011, de 14/12, e pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02/10.

⁹³ Apenas em 2004, na legislação processual dos tribunais administrativos, ficou consagrado o princípio da tutela jurisdicional efectiva no plano do contencioso administrativo.

no plano do contencioso administrativo, determinando que “o princípio da tutela jurisdicional efectiva compreende o direito de obter, em prazo razoável, e mediante um processo equitativo, uma decisão judicial que aprecie, com força de caso julgado, cada pretensão regularmente deduzida em juízo, bem como a possibilidade de a fazer executar e de obter as providências cautelares, antecipatórias ou conservatórias, destinadas a assegurar o efeito útil da decisão”.

O n.º 2 do mesmo artigo, por sua vez, contém uma lista não taxativa⁹⁴ de acções destinadas a tutelar todos os direitos ou interesses legalmente protegidos, um texto mais denso e extenso do que a versão antiga do mesmo artigo na Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro. Daqui decorre que, da mera ausência de previsão expressa de uma pretensão no elenco do número 2.º do artigo 2.º, um tribunal administrativo poderá recusar a sua apreciação.

Este carácter exemplificativo está na linha do preceituado na Lei fundamental. Tal como escreve JOÃO TIAGO SILVEIRA⁹⁵, “O n.º 4 do art. 268.º reflecte, quanto ao contencioso administrativo, uma das garantias que resultaria já do princípio mencionado, pois a enumeração dos meios contenciosos é claramente enunciativa (‘... incluindo, nomeadamente...’)”.

Assim, existirá sempre um meio contencioso apto a satisfazer as pretensões do administrado, ou seja, nunca este poderá ver o seu direito não satisfeito com base na existência de meio processual adequado para o fazer valer. Consequentemente, o tribunal administrativo não poderá declarar-se incompetente em dada matéria quando, por exemplo, não exista acto administrativo de que se possa recorrer ou a acção para reconhecimento de direito ou interesse legítimo não possa ser utilizada.

Haverá que criar uma ‘acção atípica’ de modo a que a tutela do seu direito possa ser efectivamente assegurada”⁹⁶.

Deste modo, o que é necessário averiguar para efeito de admissibilidade da pretensão é se a mesma é indispensável para a efectivação ou defesa judicial do direito ou interesse legítimo em causa, e se existe ou não, em lei especial, meios processuais expressos que garantam essa protecção.

Assim, este artigo 2.º do CPTA consagra que para cada posição jurídica substantiva tem que existir uma tutela jurisdicional adequada. Isto tem como consequência,

⁹⁴ O uso da palavra “designadamente” assim o inculca.

⁹⁵ SILVEIRA, João Tiago – O princípio da tutela jurisdicional efectiva..., *op. cit.*,

⁹⁶ *Idem, ibidem.*

em termos práticos, que o juiz administrativo vê a sua função robustecida face a quadros jurídicos anteriores à plena sacção do princípio da tutela jurisdicional efectiva.

Destarte, em suma, dir-se-á que no plano administrativo o princípio da tutela jurisdicional efectiva corresponde à possibilidade de acesso à solução contenciosa, desde que exista uma lesão em consequência de acção ou omissão da Administração Pública, podendo estas ser objecto do processo contencioso administrativo se se verificar uma lesão de um direito ou interesse legalmente protegido promovido por qualquer entidade no exercício de funções jurídico-públicas. É também sobre este suporte que se encontra instalado o Estado Democrático de Direito.

4.2. O princípio da tutela jurisdicional efectiva em matéria administrativa na perspectiva da ordem jurídica angolana

O direito de acesso aos tribunais e de impugnação e recurso, para além de se destinar a defender os direitos e interesses legítimos dos cidadãos é também um reflexo da democraticidade de uma comunidade e encontra-se consagrado no artigo 29.º da CRA.

Uma vez mais, muito do que anteriormente sustentámos relativamente ao contencioso administrativo português é aplicável, *mutatis mutandis*, neste ponto do nosso trabalho, ao direito angolano.

Porém, tal como precedentemente sustentado, o legislador ordinário, em Angola, apesar de dispor já de alguns mecanismos que, desde a CRA de 1992, permitiam aos cidadãos a impugnação dos actos que considerassem violadores dos seus direitos e, consequentemente, o recurso aos tribunais, não criou os mecanismos de tutela dos direitos e interesses legítimos dos particulares que, por intermédio do Contencioso Administrativo, removessem as barreiras no acesso à jurisdição administrativa.

Em momento anterior, importa salientar a entrada em vigor, em 1988, da Lei do Sistema Unificado de Justiça (Lei n.º 18/88, de 31 de Dezembro), que criou a Câmara do Cível e Administrativo junto do Tribunal Supremo e as Salas do Cível e Administrativo dos Tribunais Provinciais, competentes para dirimir litígios decorrentes das relações jurídico-administrativas, e aboliu todos os tribunais especiais.

Esta Lei do Sistema Unificado de Justiça constituiu, em nosso entendimento, o primeiro passo no sentido da criação de uma verdadeira jurisdição administrativa em Angola, unificando e integrando as diversas jurisdições existentes à época, uma vez que anteriormente a criação de um verdadeiro sistema de justiça administrativa foi um aspecto

menos considerado pelo Estado angolano, fruto de uma evolução normal do poder político. É importante referir a Lei n.º 17/90, de 20 de Outubro, que estabelece os princípios a observar pela Administração Pública, e determina no seu artigo 27.º que “[p]ara a apreciação das questões contenciosas que digam respeito à Administração Pública, bem como à fiscalização dos actos que envolvam nomeação ou contratação de funcionários da Administração Pública, serão competentes as Salas e Câmara dos Tribunais Provinciais e do Tribunal Supremo”. Cumpre referir ainda, especialmente: a lei de revisão constitucional n.º 12/91, de 6 de Maio, que prevê no seu artigo 81.º que os tribunais “*decidem* sobre a legalidade dos actos administrativos”; a revisão da CRA, operada pela Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro, que consagrou a constitucionalização da tutela jurisdicional efectiva; e diplomas subsequentes, como a Lei n.º 2/94, de 14 de Janeiro, que aprova a Lei da Impugnação dos Actos Administrativos (LIAA), o Decreto-Lei n.º 16-A/95, de 15 de Dezembro, que aprova a Lei das Normas de Procedimento e da Actividade Administrativa (LNPA), que estabelece no seu artigo 10.º, o princípio do acesso à justiça, garantindo aos particulares o acesso à justiça administrativa na perspectiva de fiscalização contenciosa dos actos da Administração, para tutela dos seus direitos ou interesses legítimos”, o Decreto-Lei n.º 4-A/96, de 5 de Abril, que regulamenta o Processo Contencioso Administrativo (RPCA) e, ainda, a Lei n.º 8/96, de 19 de Abril, que aprova a Lei da Suspensão da Eficácia do Acto Administrativo (LSEAA).

Com a promulgação destes diplomas verifica-se a génese do contencioso administrativo angolano.

Deste modo, a Administração Pública deixou de deter um poder quase ilimitado, passando a estar sujeita à impugnação contenciosa dos actos pela mesma proferidos, em caso de eventual lesão dos direitos e legítimos interesses dos administrados.

Contudo, apesar da excepcional evolução do normativo constitucional da República de Angola nos últimos anos, a concretização do princípio da Tutela Jurisdicional Efectiva ainda que plenamente consagrada na CRA de 2010, ainda não se encontra plenamente concretizada pelo legislador ordinário.

Neste sentido, o RPCA, no seu artigo 39.º, com a epígrafe “Direito de accionar”, integrado no capítulo referente à iniciativa processual e no título concernente ao recurso contencioso de impugnação dos actos administrativos, estabelece que “o recurso contencioso de impugnação de acto administrativo é iniciado pela pessoa ou pelo representante do Ministério Público que tenha intervindo no procedimento administrativo de reclamação ou recurso hierárquico que o antecede”.

Por outro lado, o artigo 45.º, n.º 1, alínea d) do RPCA determina que “o juiz deve lavrar despacho ou exposição no prazo de 10 dias do qual conste [...] se o recurso foi precedido dos procedimentos administrativos previstos no artigo 12.º da Lei n.º 2/94”. Este artigo da LIAA reporta-se à precedência obrigatória e estatui que “o recurso contencioso é obrigatoriamente precedido” de reclamação⁹⁷ ou de recursos hierárquicos⁹⁸.

Este procedimento obrigatório que constitui recurso necessário à via graciosa, a fim de se poder aceder em momento ulterior à via contenciosa – é, pois, limitador do acesso à Tutela Jurisdicional Efectiva, ficando deste modo dificultado o cumprimento, *de facto*, do artigo 29.º da CRA⁹⁹, o que se espera que venha a suceder num futuro próximo.

Concluimos que, actualmente, o princípio constitucional da tutela jurisdicional efectiva, se encontra devida e suficientemente sedimentado no ordenamento jurídico angolano. Todavia, o princípio da tutela jurisdicional ainda não se encontra plenamente concretizada pelo legislador ordinário angolano, embora acreditemos encontrarmo-nos perante um normal processo evolutivo que esperamos e acreditamos venha a encontrar novos e positivos desenvolvimentos num futuro próximo. No que respeita, especificamente, à Constituição angolana – sem prejuízo dos inúmeros pontos em comum com outros ordenamentos jurídico-constitucionais dos modernos Estados Democráticos de Direito – tem personalidade própria, marca uma posição autêntica e genuína, ostentando um forte carácter, sendo uma das mais avançadas do mundo no que se refere à protecção dos direitos humanos e dos direitos fundamentais. Finalmente, importa dizer que o sistema jurídico-constitucional angolano se encontra devidamente apetrechado, por forma a garantir aos tribunais, em tese, condições para que a função jurisdicional seja exercida de forma vigorosa, livre e independente.

⁹⁷ Se estiverem em causa actos administrativos de membros do governo, governadores provinciais e administradores municipais.

⁹⁸ Se se tratar de actos dos órgãos hierarquicamente inferiores aos mencionados na alínea anterior e dos órgãos directivos das pessoas colectivas e institutos de direito público.

⁹⁹ Neste sentido, cfr. DAMIÃO, João – A Precedência Obrigatória..., *op. cit.*, p. 76.

CAPÍTULO II – O CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EM PORTUGAL

1. Génese e evolução do contencioso administrativo desde 1976

1.1. Brevíssima retrospectiva histórica dos primórdios do contencioso administrativo português anterior a 1976.

A origem remota do contencioso administrativo português pode encontrar-se nas Ordenações Afonsinas¹⁰⁰, nas Ordenações Manuelinas¹⁰¹ e nas Ordenações Filipinas¹⁰².

Com o advento do constitucionalismo (período de 1842 a 1845), surge, pelo menos em tese, a separação de poderes, com a criação em cada província de um Conselho de Prefeitura, com competência sobre o “contencioso da Administração”¹⁰³, “que se restringia às questões que prejudiquem direitos patrimoniais dos cidadãos, em especial o direito de propriedade, e à execução dos contratos de trabalho ou de fornecimentos públicos”¹⁰⁴.

O Código Administrativo de 1836 não introduziu “inovações de relevo nesta matéria, veio, contudo, regulá-la por modo mais claro e pormenorizado”, nomeadamente consagrando que o Conselho de Distrito decidia em última instância¹⁰⁵. Quanto ao Código Administrativo de 1842, qualifica o Conselho de Distrito como tribunal administrativo, mas hierarquicamente inferior ao Conselho de Estado.

¹⁰⁰ As Ordenações Afonsinas constituíam uma “coleção de leis destinada a regular a vida doméstica dos súbditos do Reino de Portugal a partir de 1446, durante o reinado de D. Afonso V”, in Infoescola, disponível em: <http://www.infoescola.com/direito/ordenacoes-afonsinas/>. Vide, em particular, o Livro II, título XLXIV.

¹⁰¹ “Ficaram conhecidas com o nome de “Ordenações Manuelinas” as duas colectâneas de preceitos jurídicos elaboradas, num sistema de cinco livros, a partir de 1505, na corte de D. Manuel I, sob a direcção do Doutor Rui Boto, chanceler-mor do reino. A codificação que vigorou de 1514 a 1521 teve duas edições [...]. Uma nova codificação, promulgada em 1521, que expressamente revogava e proibia os exemplares da anterior, esteve em vigor até 1603 e conheceu oficialmente quatro edições [...]”. Cfr. ALVES, Dias João José – PORTUGAL. Leis, decretos, etc., disponível em:

http://ww3.fl.ul.pt/biblioteca/biblioteca_digital/docs/res222.pdf.

Cfr. especialmente diversos títulos do Livro III.

¹⁰² “As Ordenações Filipinas resultaram da reforma feita por Felipe II da Espanha (Felipe I de Portugal), ao Código Manuelino, durante o período da União Ibérica. Mesmo após o fim da União Ibérica, as Ordenações Filipinas continuaram a vigorar em Portugal, confirmadas por D. João IV. Até à promulgação do primeiro Código Civil brasileiro, em 1916, estiveram também vigentes no Brasil”. Vide:

<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242733>.

¹⁰³ Cfr. Decreto n.º 23, de 16 de Maio de 1832, artigo 8.º.

¹⁰⁴ Cfr. MACHETE, Rui Chancerelle de – Contencioso Administrativo..., 2.ª ed., *op. cit.*, p. 776 e ss., cujo artigo, aliás, seguimos de perto nesta brevíssima síntese sobre o período anterior a 1976.

¹⁰⁵ *Idem, ibidem*. Cfr. artigo 170.º.

Os Decretos de 9 e 11 de Junho de 1870 criaram o Supremo Tribunal Administrativo¹⁰⁶, inicialmente com carácter meramente consultivo. A Carta de Lei de 6 de Maio de 1886 institui um tribunal administrativo na sede de cada Distrito, composto por três magistrados nomeados pelo Governo. Um Decreto de 28 de Julho de 1886 reorganizou de forma bastante marcada o STA, que, para além do alargamento das suas atribuições, adquiriu igualmente importantes competências contenciosas que incluíam a fiscalização de actos ministeriais¹⁰⁷.

Mais tarde, em 1892, verifica-se uma involução parcial neste longo e lento processo, uma vez que, devido a restrições orçamentais, o Governo de Dias Ferreira, por Decreto de 21 de Abril de 1892, determinou a extinção dos tribunais administrativos distritais, regressando o conhecimento de questões contenciosas aos tribunais judiciais, ainda que as respectivas decisões fossem recorríveis para o STA, gerando-se um sistema contencioso híbrido. Com o Código de 1896 regressou-se, todavia, ao duplo grau de jurisdição especializada, ainda que a primeira instância passasse a ser constituída por elemento (auditor) singular, havendo igualmente algumas competências atribuídas ao juiz ordinário.

Este sistema vigorou até 1924, sem prejuízo de um reforço das competências do STA¹⁰⁸ em 1908. A instauração da República, em 1910, não levou a alterações em matéria contenciosa e de organização judicial.

Em 1924, questões financeiras levaram de novo à abolição, por intermédio do Decreto n.º 9340, de 7 de Janeiro de 1924, dos tribunais administrativos, incluindo o STA, passando todas as competências nessa sede para os tribunais comuns e para o Supremo Tribunal de Justiça. Logo no ano seguinte, pelo Decreto n.º 11250, de 19 de Novembro de 1925, o legislador arrepende-se da sua opção anterior, ressuscitando o STA; contudo, o Decreto n.º 12.258, de 4 de Setembro de 1926 ripristinou o Decreto n.º 9340.

Conforme ensina SÉRVULO CORREIA, foi no século XIX que se deu início a uma grande controvérsia acerca do modelo de organização da jurisdição administrativa a seguir. No entendimento de alguns, esse caminho deveria ser um modelo dualista segundo o qual, no que respeita ao contencioso administrativo, deveriam existir simultaneamente tribunais comuns e tribunais administrativos. Outros defendiam um sistema monista no qual seriam apenas os tribunais comuns a julgar as questões contenciosas administrativas.

¹⁰⁶ Doravante STA.

¹⁰⁷ Cfr. artigo 5.º, § 3.º do referido diploma.

¹⁰⁸ Cfr. artigo 89.º, n.º 3 da Lei Orçamental de 9 de Setembro de 1908.

Deste confronto teórico resultou uma terceira tese, de carácter misto, acolhida ocasionalmente em Portugal, que entendia que deveriam existir secções especializadas inseridas nos tribunais comuns, com a função exclusiva de julgar questões do contencioso administrativo¹⁰⁹.

O ano de 1930 é particularmente relevante para o contencioso administrativo português. Finalmente, foram criados verdadeiros tribunais administrativos: as Auditorias (em Lisboa, Porto e Coimbra) e o Supremo Conselho de Administração Pública (com as funções contenciosas do antigo STA, que incluíam a fiscalização dos actos definitivos e executórios prolatados pelos ministros), que, por intermédio do Decreto-Lei n.º 23185, de 30 de Outubro, de 1933, foi substituído por um novo Supremo Tribunal Administrativo, dotado de jurisdição própria e sem funções consultivas, constituído pelo Contencioso Administrativo, pelo Contencioso das Contribuições e Impostos e pelo Contencioso do Trabalho e Previdência¹¹⁰.

O sistema de administrador-juiz é rejeitado e substituído pelo sistema da “justiça delegada”.

Em conclusão, *grosso modo*, podemos identificar três grandes fases na evolução do contencioso administrativo:

Fase 1: Período liberal, de 1832 a 1930/33, em que vigorou o modelo administrativista francês da chamada *justice retenue*, ou de justiça reservada, correspondente “àquela cujo exercício o soberano reserva para si, para o assumir directamente em vez de ‘delegar’ esse exercício nos Tribunais”¹¹¹.

Fase 2: Período autoritário, de 1930/33 a 1976, com o nascimento de um verdadeiro sistema de “tribunais administrativos”, mas com um sistema judicialista mitigado. Recorde-se que o Supremo Tribunal Administrativo, funcionava junto da Presidência do Conselho de Ministros e era composto por juízes nomeados directamente pelo Governo, o que condicionava a sua independência.

Fase 3: Período de afirmação do Estado Democrático de Direito, a partir de 1976 até ao presente, e que inicia com a actual Constituição e um modelo judicialista, com uma ordem judicial autónoma.

As reformas administrativas de Mouzinho da Silveira tiveram lugar durante o

¹⁰⁹ CORREIA, José Manuel Sérvulo – *Direito do Contencioso Administrativo*, op. cit., p. 446.

¹¹⁰ Para uma análise mais desenvolvida, CAETANO, Marcello – *Estudos...*, op. cit., pp. 349 a 346, para além do já mencionado artigo de MACHETE, Rui Chancerelle de – *Contencioso Administrativo...*, 2.ª ed., op. cit., p. 776 e ss.

¹¹¹ Cfr. RIVERO, Jean, *Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 1981, p. 160.

período do Constitucionalismo Monárquico e possuíam um conteúdo próximo do modelo francês executado por Napoleão Bonaparte. Esse sistema, que visava eliminar a confusão entre o poder judicial e a administração pública, vigorará, ainda que com alguns cambios, até 1976¹¹², com o advento da Constituição da República Portuguesa de 1976, que atribui plena jurisdição aos tribunais administrativos portugueses¹¹³, com verdadeiro reconhecimento dos direitos dos particulares¹¹⁴, fim último do contencioso administrativo.

É sobre esta terceira fase que se debruçará o próximo ponto do nosso trabalho, ainda que com menção de alguns diplomas relevantes que foram promulgados entre Abril de 1974 e a entrada em vigor da CRP de 1976.

1.2. Da evolução do contencioso administrativo desde Abril de 1974 até hoje

Com a Constituição de 1976, passa a observar-se um esforço acrescido no sentido de consagrar no texto da Constituição as bases necessárias à construção de um sistema judicial imparcial de facto e que permitisse assegurar os direitos subjectivos dos particulares, o que, necessariamente, implicaria a criação de verdadeiros tribunais administrativos, dotados de autonomia¹¹⁵.

Em momento anterior à entrada em vigor da CRP, assinala-se a Lei Constitucional n.º 4/74, de 14 de Maio¹¹⁶, que determinou exclusividade do exercício das funções jurisdicionais por “tribunais integrados no Poder Judicial”¹¹⁷, exceptuando-se os tribunais militares¹¹⁸.

¹¹² De assinalar que em 1930, de acordo com MARCELLO CAETANO – Estudos de História da Administração Pública Portuguesa., *op. cit.* pp. 339 e 346, teve início um processo de criação de verdadeiros tribunais administrativos. Referimo-nos às Auditorias e ao Supremo Conselho de Administração Pública, que foi substituído, em 1933, pelo Supremo Tribunal Administrativo, por intermédio do Decreto-Lei, nº 23185, de 30 de Outubro, de 1933.

¹¹³ Cfr. artigos 202.º e seguintes da CRP.

¹¹⁴ Cfr. artigo 269º da CRP originária, com a epígrafe “Direitos e garantias dos administrados”.

¹¹⁵ Cfr. artigos 209.º a 212.º da CRP.

¹¹⁶ Esta Lei procurava definir a estrutura constitucional transitória que deveria reger a organização política de Portugal até à entrada em vigor da nova Constituição. Desta forma, eram atribuídas às suas normas valor constitucional, determinando-se nomeadamente a Constituição de 1933 se manteria transitoriamente em vigor “naquilo que não contrariar os princípios expressos no Programa do Movimento das Forças Armadas, cujo texto autêntico se acha transcrito em anexo a esta lei e dela faz parte integrante” (artigo 1.º, n.º 1), entendendo-se “de igual modo revogada a Constituição Política de 1933 em tudo aquilo que for contrariado por disposição da Lei Constitucional n.º 1/74, de 25 de Abril, da Lei Constitucional n.º 2/74, de 14 de Maio, da presente lei ou de futura lei constitucional promulgada no exercício dos poderes assumidos em consequência daquele Movimento e ao abrigo do preceituado neste diploma” (n.º 2) e mais se determinava que as disposições subsistentes da Constituição de 1933 seriam interpretadas, e as lacunas integradas, “de acordo com os referidos princípios expressos no Programa do Movimento das Forças Armadas”.

¹¹⁷ Cfr. artigo 18.º, n.º 1 desta Lei.

¹¹⁸ Cfr. artigo 18.º, n.º 3.

Outro diploma com interesse no plano do contencioso administrativo é o Decreto-Lei n.º 250/74, de 12 de Junho, que integrou o Supremo Tribunal Administrativo e as auditorias administrativas no Ministério da Justiça, e que está na origem do Decreto-Lei n.º 509/74, de 2 de Outubro, uma vez que o regime criado pelo artigo 800.º do Código Administrativo e pelos Decretos n.ºs 43628, de 28 de Abril de 1961, e 48586, de 20 de Setembro de 1968, havia sido alterado pelo diploma primeiramente mencionado.

Em período posterior à entrada em vigor da CRP, deve referir-se um diploma importante: o Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, que teve como objectivos, nomeadamente, “reforçar as garantias da legalidade administrativa e dos direitos individuais dos cidadãos perante a Administração Pública”, “introduzir alterações em matéria de execução das sentenças dos tribunais administrativos, por forma a ampliar os meios adequados a assegurar o perfeito cumprimento dos julgados ou, pelo menos, a efectivar o direito a indemnização substitutiva” e “dar do contencioso dos actos administrativos uma nova imagem, sem dúvida mais consentânea com uma instantânea preocupação de defesa dos direitos do homem em face da Administração”¹¹⁹.

Em concreto, o Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, ditou a fundamentação obrigatória dos actos administrativos, assim consagrando as teses defendidas por Freitas do Amaral no que respeita à execução das sentenças dos tribunais administrativos¹²⁰.

Igualmente muito relevante é o facto de a competência contenciosa do Supremo Tribunal Administrativo ser alargada aos actos em matéria administrativa praticados pelo presidente da Assembleia da República (artigo 3.º, n.º 4, da Lei n.º 32/77, de 25 de Maio), pelo Conselho Superior do Ministério Público (artigo 30.º da Lei n.º 39/78, de 5 de Julho) e pelo Governador e Secretários-adjuntos de Macau (artigo 18.º, n.ºs 4 e 5, da Lei n.º 1/76, de 17 de Fevereiro).

A Constituição de 1933, após a revisão de 1971, já continha a garantia de recurso contencioso com fundamento em ilegalidade, exclusivamente tendo em vista actos administrativos definitivos e executórios.

A Lei Constitucional nº 1/82, de 30 de Setembro, que concretizou a primeira revisão da Constituição de 1976 agregou à garantia mencionada no parágrafo antecedente,

¹¹⁹ Do preâmbulo do Decreto-Lei.

¹²⁰ Neste sentido, vide LOPES, J. E. Gonçalves, *O Tribunal Central Administrativo e a IV Revisão Constitucional...* op. cit., p. 7, mencionando a obra de FREITAS DO AMARAL, *A Execução das Sentenças dos Tribunais Administrativos*, Coleção Jurídica Portuguesa, n.º 39, Edições Ática, Lisboa, 1967. A 2.ª edição foi publicada em Julho de 1997, pela Livraria Almedina, conforme noticia o Autor supracitado.

salvaguardando a impugnação com fundamento em ilegalidade de quaisquer actos administrativos definitivos e executórios “independentemente da sua forma”¹²¹, a garantia de recurso contencioso para obtenção do reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido (conforme estabelecido no artigo. 268.º, n.º 3, resultante das alterações introduzidas pela dita Lei). Tal como escreve J. E. GONÇALVES LOPES “foi, sem dúvida, um importante passo, abrindo o caminho para a institucionalização de meios de garantia contenciosa, os quais possibilitaram suprir a inaplicabilidade ou a inefectividade da protecção assegurada pelo meio tradicional do recurso contencioso de anulação”¹²².

A primeira grande reforma do contencioso administrativo é conduzida em 1984 por intermédio do Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril, que aprova o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais¹²³, a que se seguiu, em 1985, o Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, que aprova a Lei de Processo dos Tribunais Administrativos e Fiscais¹²⁴, que regula o processo nos Tribunais Administrativos. Com a entrada em vigor destes diplomas, procedeu-se à revogação de normas do Código Administrativo que regulavam a organização, competência e funcionamento dos Tribunais Administrativos.

Ficou assim consagrado um genuíno modelo judicialista de tribunais administrativos e fiscais, deste modo se afirmando infra-constitucionalmente a opção de integração dos tribunais administrativos como secções especializadas no seio dos tribunais co-

¹²¹ No que respeita a esta temática, escreve CECÍLIA ANACORETA CORREIA, *A Tutela Executiva...*, *op. cit.*, p. 147, “a alteração veio, designadamente, permitir ultrapassar determinadas orientações jurisprudenciais administrativas que se fundamentavam na redacção originária do n.º 2 do artigo 269.º CRP 76 para recusar a apreciação da validade de actos administrativos incluídos em diplomas de carácter legislativo ou regulamentar”.

¹²² LOPES, J. E. Gonçalves – O Tribunal Central Administrativo e a IV Revisão Constitucional... *op. cit.*, p. 7.

¹²³ Doravante, ETAF.

Para um estudo aprofundado desta reforma, é importante ter em consideração os trabalhos preparatórios que conduziram à aprovação do Estatuto: Proposta de Lei n.º 21/III, Diário da Assembleia da República, III Legislatura, 1.ª Sessão Legislativa (1983-1984), II Série, n.º 18, de 9.7.83, sessão plenária in Diário da Assembleia da República, III Legislatura, 1.ª Sessão Legislativa (1983-1984), I Série, n.º 23, de 16.7.83, Decreto n.º 21/III, in Diário da Assembleia da República, III Legislatura, 1.ª Sessão Legislativa (1983-1984), II Série, n.º 26, de 4.8.83, e Lei n.º 29/83, de 8 de Setembro, a lei de autorização legislativa, no uso da qual, foi emitido o Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril. Sobre a inadmissibilidade de legislar sobre o Estatuto dos Juizes e sobre o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais mediante autorizações legislativas, vide o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 472/95, in Diário da República, I-A, n.º 206/95, de 6.9.95. É igualmente de grande importância a consulta de Rui Machete (na altura Ministro da Justiça e responsável pela reforma de 1984), «O Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais», in *Estudos de Direito Público e Ciência Política*, Fundação Oliveira Martins, Centro de Estudos Administrativos, s.l., 1991, págs. 387 e seguintes. Há algum interesse num texto anterior, António José Simões de Oliveira, «Reforma dos Tribunais Administrativos», in *Direito Administrativo – Revista de Actualidade e Crítica*, Ano 1, n.º 1, Janeiro/Fevereiro, 1980, em que se fala de um “Tribunal Central Administrativo”. Esta relação foi elaborada com recurso ao trabalho de J. E. GONÇALVES LOPES mencionado nas notas anteriores.

¹²⁴ Doravante LPTA.

muns, fundada nas vantagens dessa especialização, nos problemas que resultariam da gestão de uma ordem jurisdicional unificada e ainda na importância da tradição e história de décadas de experiência contenciosa administrativa relativamente autónoma, ainda que com algumas flutuações ao longo dos anos.

Consequentemente, foram criados os Tribunais Administrativos de Círculo, em substituição das Auditorias Administrativas, e foi reestruturado o Supremo Tribunal Administrativo. Foi assim institucionalizada uma réplica do modelo de organização dos tribunais comuns, cuja natureza jurisdicional e dos órgãos de soberania não deixa qualquer dúvida.

Com o ETAF, foi abolida a nomeação de juizes dos tribunais administrativos e fiscais pelo Governo, o que aproximou os tribunais administrativos dos tribunais comuns e foi-lhes atribuído um estatuto próprio.

Foi ainda criado um órgão de topo, designado Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, no mesmo plano do Conselho Superior do Ministério Público, um passo no sentido da concretização do objectivo de conceder aos tribunais administrativos a almejada independência.

Por outro lado, o ETAF de 1984 passou a prever novos meios processuais. Um exemplo é a tutela jurisdicional dos pedidos de declaração de ilegalidade de normas regulamentares e da acção para reconhecimento de um direito ou interesse legítimo¹²⁵, a que se junta a previsão de acções não especificadas. Deste modo, a actuação da Administração deixa de ser exclusivamente sindicada através do recurso contencioso de anulação; o exemplo acima referido – possibilidade de declaração de ilegalidade de normas regulamentares – constitui um exemplo especialmente marcante, uma vez que o legislador não se encontrava constitucionalmente obrigado a seguir esse caminho, tendo-o feito voluntariamente, o que revela um novo espírito na abordagem do contencioso administrativo, assim ultrapassando a tradicional fronteira do mero controlo da legalidade dos actos administrativos.

¹²⁵ No entanto, a LPTA (1985) demonstrando o interesse do legislador em evitar que os tribunais ficassem eventualmente atolados de processos, restringiu fortemente o recurso a esta acção para reconhecimento de direito ou interesse legítimo. A este propósito, veja-se o n.º 2 do artigo 69.º da LPTA, no qual se determina que “[a]s acções só podem ser propostas quando os restantes meios contenciosos, incluindo os relativos à execução de sentença, não assegurem a efectiva tutela jurisdicional do direito ou interesse em causa”. Acrescente-se que, conforme informa CECÍLIA ANACORETA CORREIA, *A Tutela Executiva...*, *op. cit.*, “[o]s dados estatísticos fornecidos pelo observatório Permanente da Justiça Portuguesa sobre a década de 1990 demonstram que este enquadramento jurídico da acção para reconhecimento de direito ou interesse legítimo impediu, na prática, um incremento significativo da protecção jurisdicional efectiva das posições jurídicas dos particulares. Isto porque a maioria das decisões proferidas neste tipo de acção foram de improcedência, oscilando ao longo desta década entre 63% e 89% das decisões totais [...]”.

Uma palavra ainda para a criação, pelo ETAF de 1984, de novos meios processuais acessórios, de que são exemplo os pedidos de intimação de autoridade administrativa para facultar a consulta de documentos ou processos, relevantes para efeitos impugnatórios.

Quanto à LPTA, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, surge na sequência da criação pelo ETAF de novos meios processuais da competência dos tribunais administrativos, cuja regulamentação se tornava necessária.

Conforme acima mencionado, destaca-se especialmente a necessidade de regulamentar os pedidos de declaração de ilegalidade de normas regulamentares, previstos em diversos preceitos do ETAF de 1984, e “as acções para obter o reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido e os pedidos de intimação de autoridade administrativa para facultar a consulta de documentos ou processos e passar certidões, ou de particular ou concessionário para adoptar ou se abster de certo comportamento, com o fim de assegurar o cumprimento de normas de direito administrativo”. O próprio ETAF remetia expressamente para uma futura lei de processo.

O objectivo da LPTA seria o de conciliar, na regulamentação dos novos meios contenciosos, o interesse público com a necessidade de tutela dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. Contudo, foi preocupação do legislador “evitar a sua utilização, sem necessidade, para a tutela de direitos ou interesses já garantidos por outros meios”. Por isso, o legislador condicionou as acções para reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos a situações nas quais “os restantes meios contenciosos incluindo os relativos à execução da sentença, não asseguram a efectiva tutela jurisdiccional do direito ou interesse em causa”¹²⁶.

Apesar deste indubitável progresso no sentido da plena jurisdicionalização e independência dos tribunais administrativos, conforme dilucida FREITAS DO AMARAL, a reforma visou especialmente o descongestionamento do gigantesco número de processos cujo atraso de tramitação era preocupante, visando-se assim, essencialmente, uma simples reorganização de competências de alguns tribunais¹²⁷. De facto, se analisarmos o ponto n.º 5 do preâmbulo da LPTA, parece ser esse o aspecto que especialmente se salienta: “Confia-se em que a aplicação do presente diploma possa contribuir para a recuperação do estado de congestionamento do serviço dos tribunais administrativos”.

Este teria sido, igualmente, o momento perfeito para a criação de tribunais de

¹²⁶ Todas as citações são do preâmbulo da LPTA. Cfr. a nota 121, que antecede.

¹²⁷ AMARAL, Diogo Freitas do, *A evolução do direito administrativo em Portugal...*, *op. cit.*, pp. 17 e 18.

segunda instância, que receberiam competências tanto dos tribunais de círculo como do STA¹²⁸, algo que só mais tarde viria a suceder.

Contudo, entre o texto da Constituição e a prática jurisdicional, continuava a mediar uma distância enorme, que nem a reforma de 1984/85, da qual resultou o ETAF e a LPTA, nem a revisão constitucional de 1989, conseguiram solucionar. De acordo com J. E. GONÇALVES LOPES, referindo-se à reforma de 1984/85, “[s]e bem que seja inegável um decisivo avanço no sentido da plena jurisdicionalização e independência dos tribunais administrativos a verdade é que tal reforma teve como principal motivo próximo o descongestionamento do enorme número de processos em atraso, através do que veio a redundar numa mera reorganização de competências de uns tribunais para outros, analisada em sucessivas transferências de sobrecarga”¹²⁹.

De facto, a Lei n.º 49/96, de 4 de Setembro, concedeu autorização legislativa ao Governo “para criar e definir a organização e a competência de um novo tribunal superior da jurisdição administrativa e fiscal, designado Tribunal Central Administrativo”, o que viria a tomar forma com o Decreto-Lei n.º 229/96, de 29 de Novembro.

Este diploma cria uma instância jurisdicional intermédia entre os tribunais administrativos de círculo e o STA, e que viria a receber um farto volume das competências do mencionado STA, com o objectivo de descongestionar aquilo que no preâmbulo da Lei se qualifica como “crescente volume de serviço”.

Na verdade, a verdadeira inovação reside na Secção de Contencioso Administrativo, já que a Secção de Contencioso Tributário corresponde ao anterior Tribunal Tributário de 2.ª Instância¹³⁰.

O Decreto-Lei n.º 229/96, para além da criação de uma nova instância jurisdicional, procurou igualmente introduzir alterações na jurisdição administrativa e fiscal, com

¹²⁸ Neste sentido, FREITAS DO AMARAL, *idem*, p. 18.

¹²⁹ *Idem, ibidem.*, p. 8.

¹³⁰ Neste ponto, chama-se a atenção para a interessante nota n.º 41 de LOPES, J. E. Gonçalves, no artigo “O Tribunal Central Administrativo e a IV Revisão Constitucional...”, *op. cit.*, p. 10: “Apesar de ser denominado de “2.ª instância”, o ex-Tribunal Tributário de 2.ª instância era fundamentalmente um tribunal de contencioso de 1.ª instância, com competências paralelas às dos tribunais administrativos de círculo - cfr art.º 41.º, n.º 1, alínea b), e art.º 42.º, n.º 1, alínea b), na redacção original do Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril. Na verdade, de acordo com o art.º 2.º, corpo do Decreto com força de lei n.º 16733, de 13 de Abril de 1926, “Os processos [do contencioso das contribuições e impostos] serão julgados em 1.ª instância pelo chefe de repartição de finanças do respectivo concelho ou bairro”, havendo recurso “das decisões proferidas em 1.ª instância [...] para o tribunal de 2.ª instância que será composto de três juizes e funcionará junto da Direcção de Finanças de Lisboa” (art.º 3.º), cabendo ainda recurso “das decisões do tribunal de 2.ª instância [...] para o Tribunal Superior do Contencioso das Contribuições e Impostos, que será composto de três juizes e funcionará junto da Direcção Geral das Contribuições e Impostos” (art.º 4.º). Como se verifica, a 2.ª instância era afinal a 1.ª instância jurisdicional”.

o objectivo de conseguir “melhorias de eficácia e de eficiência no seu funcionamento”.

Deste modo, salienta-se¹³¹ em primeiro lugar o “reforço das competências do Supremo Tribunal Administrativo no campo da uniformização da jurisprudência, passando a admitir-se, para esse efeito, recurso das decisões dos plenos das secções ou que as tenham como decisão fundamento, bem como recurso das decisões do Tribunal Central Administrativo”.

Em segundo lugar, “a atribuição às secções do Supremo Tribunal Administrativo do conhecimento dos recursos de acórdãos do Tribunal Central Administrativo proferidos em 1.º grau de jurisdição”.

Em terceiro lugar, “a admissibilidade de recurso *per saltum* para o Supremo Tribunal Administrativo das decisões dos tribunais administrativos e fiscais consideradas qualitativamente mais importantes”.

Em quarto lugar, “a manutenção de apenas dois graus de recurso na jurisdição administrativa; por paralelismo com ela, a admissibilidade de apenas dois graus de recurso na jurisdição tributária; a transição de parte das competências da Secção de Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo e do Tribunal Tributário de 2.ª Instância, respectivamente para este e para os tribunais fiscais de 1.ª instância; a admissibilidade de funcionamento agregado da jurisdição administrativa e fiscal de 1.ª instância”.

Por último, a “eliminação da figura dos presidentes dos tribunais administrativos de círculo; a institucionalização da representação da Fazenda Pública através de licenciado em Direito nomeado pela respectiva câmara municipal sempre que se discutam receitas lançadas ou liquidadas pelas autarquias”.

Deve destacar-se a revisão constitucional de 1997 como momento marcante na evolução do contencioso administrativo português.

Na parte que aqui importa especialmente, refira-se a relevância da introdução na epígrafe do artigo 20.º da expressão tutela jurisdicional efectiva, o mesmo se passando com o n.º 4 do artigo 268.º, que analisámos supra, no que se reporta à própria substância do dispositivo.

Destarte, o importante n.º 4 do artigo 268.º da CRP ficou directamente ligado ao artigo 20.º da CRP, com todas as repercussões daí resultantes, nomeadamente o direito dos cidadãos a uma tutela jurisdicional efectiva.

A importância desta revisão de 1997 no contencioso resulta primordialmente da

¹³¹ Seguimos o preâmbulo do diploma, que se afigura esclarecedor.

pressão que a consagração constitucional expressa do princípio da tutela jurisdicional efectiva passou a exercer sobre o legislador ordinário no sentido de conduzir um processo que desembocasse num tipo de contencioso administrativo diferente que impedisse a salvaguarda dos direitos e legítimos interesses dos cidadãos por falta dos competentes mecanismos processuais.

Em suma, a revisão constitucional de 1997 visou particularmente o "aprofundamento da protecção das posições jurídicas activas dos cidadãos face à Administração, ou melhor, a clarificação do direito fundamental dos administrados a uma tutela jurisdicional efectiva"¹³², o que, conforme antedito, não deixou de influenciar vigorosamente o pensamento filosófico-jurídico no âmbito do contencioso administrativo português nos anos seguintes à sua aprovação.

Com a revisão do contencioso administrativo português de 2004, realizada por intermédio da aprovação da Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, que aprovou um novo ETAF e pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, que aprovou o CPTA, finalmente¹³³ verifica-se uma evolução marcante no Contencioso Administrativo português, aproximando o texto constitucional da realidade prática, assim se concretizando o modelo constitucional de Justiça Administrativa, e elevando-se para patamares inovadores a protecção dos direitos dos particulares, designadamente através do alargamento dos meios processuais e da consagração de um modelo de tutela cautelar, a que se poderá acrescentar a harmonização com o direito interno dos vários estados membros da União Europeia.

Desta forma, o juiz passou a poder utilizar um conjunto de relevantes mecanismos ligados à função jurisdicional, consagrando os tribunais administrativos como verdadeiros tribunais, capazes de impor à Administração sanções pecuniárias compulsórias, a adopção de medidas cautelares¹³⁴ entendidas como convenientes, ou ordenar diligências de prova, por exemplo. Este novo contencioso centra-se no princípio da tutela jurisdicional¹³⁵, que se funda na ideia de que a cada direito corresponde uma acção, consagrando-se o direito dos particulares de recorrerem aos tribunais administrativos e fiscais para efeito de defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos.

¹³² ALMEIDA, Duarte de, MONTEIRO, Cláudio e SILVA, José Luís Moreira da, – A caminho da plenitude da justiça administrativa..., *op. cit.* p. 3.

¹³³ Assinale-se, todavia, a importância da criação do Tribunal Central Administrativo, pela reforma intercalar de 1996/97, analisada *supra*.

¹³⁴ Trata-se de providências que visam prevenir o efeito útil da decisão judicial durante o tempo em que o processo declarativo esteja pendente, o que anteriormente se limitava à “suspensão da eficácia do acto administrativo”.

¹³⁵ Cfr. artigo 268.º, n.º 4 da CRP, conjugado com o artigo 2.º do CPTA.

Analisemos um pouco mais detidamente esta grande reforma de 2004¹³⁶¹³⁷.

No que se refere ao âmbito da jurisdição administrativa do ETAF, as principais inovações passaram, nomeadamente, pelo alargamento da competência dos tribunais administrativos à “[f]iscalização da legalidade de actos administrativos praticados por quaisquer órgãos do Estado ou das Regiões Autónomas não integrados na Administração Pública”¹³⁸, nomeadamente tribunais judiciais, que passaram, deste modo, a incluir o âmbito da jurisdição administrativa, conforme o artigo 4.º, n.º 1, alínea c) do referido ETAF.

Igualmente, a competência dos tribunais administrativos passa a incluir as “impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo”¹³⁹.

Os tribunais administrativos adquiriram igualmente competências na decisão de questões no âmbito da responsabilidade civil extracontratual envolvendo pessoas colectivas de direito público, fossem danos que sobreviessem do exercício da função administrativa, legislativa ou judicial, ou outras, conforme resulta do artigo 4.º, n.º 1, alínea f) ([r]Responsabilidade civil extracontratual das pessoas colectivas de direito público, incluindo por danos resultantes do exercício das funções política, legislativa e jurisdiccional”, alínea g) (“[r]esponsabilidade civil extracontratual dos titulares de órgãos, funcionários, agentes, trabalhadores e demais servidores públicos, incluindo acções de regresso”) e alínea h) (“[r]esponsabilidade civil extracontratual dos demais sujeitos aos quais seja aplicável o regime específico da responsabilidade do Estado e demais pessoas colectivas de direito público”).

No que se refere às competências dos tribunais administrativos, importa dizer que em 1974 existia um baixíssimo nível de litigiosidade administrativa¹⁴⁰; contudo, com a queda do Estado Novo, a situação alterou-se, gerando-se um problema de congestionamento do Supremo Tribunal Administrativo, devido ao excesso de competências que lhes estavam distribuídas. Nem a criação do Tribunal Central Administrativo, em 1996, solucionou o problema, uma vez que também este tribunal se confrontou com o problema do

¹³⁶ Neste breve excuro, acompanhamos especialmente AMARAL, Diogo Freitas do e ALMEIDA, Mário Aroso de – Grandes linhas da reforma do contencioso administrativo, *op. cit.*.

¹³⁷ Interessante se torna a leitura da Exposição de Motivos, disponível em: <http://nadv.pt/wp-content/uploads/downloads/2014/07/projeto-CPTA-ETAF-1.pdf>

¹³⁸ Cfr. artigo 4.º, n.º 1, alínea cl) do ETAF original.

¹³⁹ Cfr. artigo 4.º, n.º 1, alínea l) do ETAF original.

¹⁴⁰ AMARAL, Diogo Freitas do e ALMEIDA, Mário Aroso de – Grandes linhas da reforma do contencioso administrativo, *op. cit.*, p. 44.

excesso de competências relacionado com o número julgamentos em primeira instância.

No sentido de procurar resolver este problema, a reforma de 2004 deslocou para os TAC grande parte das competências de julgamento que anteriormente pertenciam ao STA e ao TCA. Conforme se verifica pela leitura do artigo 44.º, n.º 1, do ETAF original, acerca da competência dos tribunais administrativos de círculo “[c]ompete aos tribunais administrativos de círculo conhecer, em 1.ª instância, de todos os processos do âmbito da jurisdição administrativa, com excepção daqueles cuja competência, em 1.º grau de jurisdição, esteja reservada aos tribunais superiores e da apreciação dos pedidos que nestes processos sejam cumulados”¹⁴¹.

No que se reporta ao CPTA¹⁴²¹⁴³, podemos identificar alguns princípios fundamentais¹⁴⁴:

- Princípio da tutela jurisdicional efectiva¹⁴⁵
- Princípio da plena jurisdição dos tribunais administrativos¹⁴⁶
- Princípio da livre cumulação de pedidos¹⁴⁷
- Princípio da igualdade das partes¹⁴⁸)
- Princípio da promoção do processo¹⁴⁹
- Princípio da simplificação da estrutura dos meios processuais¹⁵⁰
- Princípio da flexibilidade do objecto do processo¹⁵¹

¹⁴¹ Redacção actual. Introduzida pelo DL n.º 214-G/2015, de 02 de Outubro: “Compete aos tribunais administrativos de círculo conhecer, em primeira instância, de todos os processos do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal que incidam sobre matéria administrativa e cuja competência, em primeiro grau de jurisdição, não esteja reservada aos tribunais superiores”.

¹⁴² Neste ponto continuamos a seguir a lição de DIOGO FREITAS DO AMARAL e MÁRIO AROSO de ALMEIDA – Grandes linhas da reforma do contencioso administrativo, *op. cit.*, p. 53 e ss.

¹⁴³ Reportamo-nos, neste ponto, à redacção original do CPTA, aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22/02.

¹⁴⁴ Para um resumo, sintético, mas preciso, das principais inovações introduzidas pela reforma do contencioso administrativo, *vide* AMARAL, Diogo Freitas do e ALMEIDA, Mário Aroso de – Grandes linhas da reforma do contencioso administrativo, *op. cit.*, p. 117 a 119.

¹⁴⁵ Cfr. (artigos 2.º, n.º 2, e 37.º, n.º 2 do CPTA).

¹⁴⁶ Cfr. artigo 3.º do CPTA.

¹⁴⁷ Cfr. artigo 4.º do CPTA.

¹⁴⁸ Cfr. artigo 6.º do CPTA.

¹⁴⁹ Cfr. artigo 7.º do CPTA.

¹⁵⁰ Este e os restantes princípios não têm consagração expressa no CPTA, mas resultam da respectiva organização interna e relacionamento com outras normas, mormente da CRP.

No caso da simplificação da estrutura dos meios processuais, importa ter em consideração o artigo 268.º, n.º 4 da CRP e a necessidade de afastamento da solução tradicional de reduzir a tutela contra actos administrativos ao recurso de anulação.

¹⁵¹ Afloramentos deste princípio encontram-se nos artigos 45.º, 63.º, 70, n.º 1

- Princípio da agilização processual¹⁵².

A importância da reforma de 2004 foi ainda visível em múltiplos aspectos reflexos, nomeadamente a questão da polémica relacionada com a eventual inconstitucionalidade do carácter necessário do recurso hierárquico, tese que, no entanto, não foi acolhida pelo Tribunal Constitucional¹⁵³.

Neste ponto, avulta o n.º 1 do artigo 51.º do CPTA, que reflecte uma importante metamorfose: no contencioso administrativo saído desta reforma, este tipo de recurso terá passado de “necessário” a “útil”¹⁵⁴.

O marco histórico que a reforma do contencioso de 2004 constituiu, com a afirmação do princípio da tutela jurisdicional efectiva, teve sequência no Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro, publicado no Diário da República n.º 193, de 2 de Outubro de 2015, que reviu, nomeadamente, o Código de Processo nos Tribunais Administrativos e o Estatuto dos Tribunais Administrativos e com relevantes alterações à tramitação processual nos Tribunais Administrativos, nomeadamente a aproximação do processo administrativo ao processo civil, abandonando-se o modelo dualista do antigo CPTA, com eliminação da acção administrativa comum, passando todos os processos não urgentes do contencioso administrativo a adquirir uma única forma de processo – a acção administrativa.

Outros exemplos de alterações são o alargamento do objecto da acção¹⁵⁵, a possibilidade de dispensa do requerimento prévio, nos termos do artigo 67.º, n.º 4 do CPTA, um “novo” regime das providências cautelares com introdução de inovações de relevo visando a sua agilização, novo regime do contencioso de impugnação de normas, consagração de um novo processo urgente para os procedimentos de massa – *id est*, que congreguem um número superior a 50 participantes – ou a promoção de uma publicidade alargada do processo administrativo.

Poderá dizer-se que as questões mais relevantes que foram objecto da revisão do

¹⁵² Cfr., por exemplo, os artigos 28.º e 48.º do CPTA (neste último, no n.º 1 – redacção original – pode ler-se: “1 - Quando sejam intentados mais de 20 processos que, embora reportados a diferentes pronúncias da mesma entidade administrativa, digam respeito à mesma relação jurídica material ou, ainda que respeitantes a diferentes relações jurídicas coexistentes em paralelo, sejam susceptíveis de ser decididos com base na aplicação das mesmas normas a idênticas situações de facto, o presidente do tribunal pode determinar, ouvidas as partes, que seja dado andamento a apenas um ou alguns deles, que neste último caso são apensados num único processo, e se suspenda a tramitação dos demais”).

¹⁵³ Acórdão N.º 499/96, Proc. n.º 383/93, 1.ª Secção, 20-03-1996. Relatora: MARIA FERNANDA PALMA.

¹⁵⁴ SILVA, Vasco Pereira da – De necessário a útil... *op. cit.*, p. 21

¹⁵⁵ Cfr. artigo 66.º do CPTA.

CPTA se prendem com a estrutura das formas do processo e o seu regime.

Anteriormente, os processos declarativos que não fossem urgentes assentavam num modelo dualista, e as causas deviam ser objecto da acção administrativa especial ou da acção administrativa comum, conforme estivessem em causa, em regra, actos administrativos ou normas regulamentares. Este normativo pecava pela relativa incoerência¹⁵⁶ e pelo seu carácter pouco prático¹⁵⁷.

Considerou o legislador não haver necessidade de um modelo dualista no que respeita aos processos declarativos não-urgentes do contencioso administrativo. Consequentemente, aquele tipo de processos do contencioso administrativo passou a reconduzir-se a um modelo monista de tramitação que substitui a anterior acção administrativa especial, ainda que com um regime diverso, devido à necessidade de harmonização com o CPC.

Existe, portanto, uma nova figura – a acção administrativa, *tout court* – que se aproxima do modelo do CPC, mas com as indispensáveis especificidades do contencioso administrativo¹⁵⁸.

No que se refere a alterações em outras matérias, destacamos o contencioso pré-contratual urgente (artigos 100.º e seguintes), especialmente o novo artigo 103.º-A, que estabelece um efeito suspensivo automático à impugnação dos actos de adjudicação e incorpora um novo regime de medidas provisórias no que se reporta ao processo do contencioso pré-contratual. Neste âmbito, relevam a cumulação de pedidos (artigo 100.º) à aplicabilidade do regime do artigo 45.º – vide artigo 102.º – e ao contencioso de impugnação do programa e outros documentos conformadores do procedimento pré-contratual, ora com normatização específica plasmada no artigo 103.º.

Em matéria de impugnação das normas regulamentares, destaca-se o novo regime do artigo 73.º, que o simplifica e torna mais claro¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Essa “relativa incoerência” é explicada no próprio preâmbulo do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro: “[...] relativa incoerência, na medida em que, embora a tramitação que o CPTA estabeleceu para a acção administrativa especial tenha sido, de algum modo, a sucessora daquela que, no regime precedente, correspondia ao recurso contencioso, a verdade é que, nos seus aspetos fundamentais, ela foi configurada por referência ao regime do processo declarativo comum do CPC, ao qual, por sua vez, também se reconduzia a forma da acção administrativa comum”.

¹⁵⁷ O sistema era pouco prático, uma vez que nem sempre era fácil delimitar o âmbito de intervenção da acção administrativa comum e da acção administrativa especial. Por exemplo, em inúmeras situações, tornava-se discutível se a Administração detinha o poder de praticar um acto administrativo impugnável, ou se o interessado podia propor uma acção de reconhecimento dos seus direitos ou interesses sem que houvesse necessidade de emissão do mencionado acto.

¹⁵⁸ Exemplos dessas especificidades são os artigos 78.º-A, 85.º, 85.º-A, 87.º-A a 87.º-C, 91.º e 91.º-A, todos do CPTA.

¹⁵⁹ Esta simplificação e clarificação, reflecte-se especificamente nas “situações de dedução do incidente da

Algumas outras alterações são a inserção da previsão da possibilidade da modificação objectiva ou subjectiva da instância, conforme artigo 113.º, n.ºs 4 e 5 do CPTA, a agilização de processo cautelares, de que são exemplos os artigos 118.º, 120.º, n.º 1, alínea a) e 131.º. Realce ainda para os artigos 64.º e 74.º pelos quais se harmoniza o CPTA com o novo regime introduzido pela revisão do CPA, no que respeita à anulação e à sanção do acto administrativo impugnado, respectivamente, durante a pendência do processo impugnatório, e aos prazos de impugnação das normas regulamentares e para a harmonização com dois diplomas: o novo regime introduzido no artigo 285.º do Código dos Contratos Públicos, pelos artigos 77.º-A e 77.º-B, e com o novo regime do CPC, no que respeita ao regime dos recursos jurisdicionais – cfr. artigos 140.º e seguintes.

Em suma, o novo CPTA:

- 1) Introduziu um modelo único de tramitação processual designado acção administrativa, com características próximas da antiga acção administrativa;
- 2) Aproximou o contencioso administrativo do processo civil;
- 3) O CPTA manteve os anteriores processos urgentes, mas criou uma nova forma de processo urgente para os procedimentos de massa;
- 4) Criou um novel regime contencioso de impugnação de normas, simplificando e clarificando procedimentos;
- 5) Ampliou o âmbito de aplicação do contencioso pré-contratual urgente (correspondente à transposição das Directivas Recursos), nomeadamente com possibilidade de suspensão automática da impugnação dos actos de adjudicação;
- 6) Empenhou-se na celeridade processual em matéria de processos cautelares.

2. Os tribunais administrativos e fiscais

Nos termos do artigo 209.º, n.º 1 da CRP, existem em Portugal as seguintes categorias de tribunais, para além do Tribunal Constitucional (com competência em matérias de natureza jurídico-constitucional) e do Tribunal de Contas (com competências de fiscalização da legalidade das despesas públicas e julgamento das contas que a lei manda

invalidade de normas regulamentares em processos cujo objecto principal não lhes diz respeito”, inovações que se fazem sentir no regime da suspensão da eficácia de normas regulamentares, o que obrigou à revisão do artigo 130.º

submeter-lhe),

- Supremo Tribunal de Justiça e os tribunais judiciais de primeira e de segunda instância;
- Supremo Tribunal Administrativo e os demais tribunais administrativos e fiscais.

A organização judicial portuguesa consagra, pois, um sistema de dualidade de jurisdições, tendo nos respectivos topos o STJ, no caso dos tribunais judiciais, e o STA, no que respeita aos tribunais administrativos e fiscais.

Seguindo neste ponto MÁRIO AROSO DE ALMEIDA¹⁶⁰, o carácter dualista acima mencionado é visível na “[...] simetria com que, nos seus artigos 210.º (e 211.º) e 212.º respectivamente, a CRP regula [...] cada uma das jurisdições e, em particular, pelo modo como, por um lado, no artigo 210.º, n.º 1, a CRP estabelece que «o Supremo Tribunal de Justiça é o órgão superior da hierarquia dos tribunais judiciais, sem prejuízo da competência própria do Tribunal Constitucional»; e, por outro lado, no artigo 212.º, n.º 1, estabelece que “o Supremo Tribunal Administrativo é o órgão superior da hierarquia dos tribunais administrativos e fiscais, sem prejuízo da competência própria do Tribunal Constitucional”, assim se individualizando a competência própria do Tribunal Constitucional.

De acordo com a LOSJ, “aos tribunais administrativos e fiscais compete o julgamento de litígios emergentes de relações jurídicas administrativas e fiscais”¹⁶¹, ou seja, julgar conflitos em matéria administrativa e fiscal, entre os cidadãos e pessoas colectivas públicas ou entre pessoas colectivas públicas.

As categorias de tribunais administrativos e fiscais são, pois, as seguintes:

- O Supremo Tribunal Administrativo;
- Os tribunais centrais administrativos;
- Os tribunais administrativos de círculo;
- Os tribunais tributários¹⁶².

Acrescente-se que sempre que funcionem agregados, os tribunais administrativos

¹⁶⁰ ALMEIDA, Mário Aroso de – Manual de Processo Administrativo..., *op. cit.*, pp. 53-54.

¹⁶¹ Cfr. artigo 144.º da LOSJ.

¹⁶² Cfr. artigo 145.º, n.º 1 da LOSJ.

de círculo e os tribunais tributários adquirem a designação de tribunais administrativos e fiscais¹⁶³.

A organização dos tribunais administrativos, tal como a dos tribunais judiciais, encontra-se composta por três níveis: Supremo Tribunal Administrativo, Tribunais Centrais Administrativos e Tribunais Administrativos de Círculo.

- Supremo Tribunal Administrativo, que constitui o topo da hierarquia dos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal; tem sede em Lisboa e jurisdição em todo o território nacional¹⁶⁴;
- Tribunais Centrais Administrativos, que na jurisdição administrativa e fiscal constituem a 2.ª instância na escada da hierarquia da organização dos tribunais;
- Tribunais Administrativos de Círculo, que têm por função julgar os litígios em matéria administrativa. Quanto aos tribunais tributários, têm por missão julgar os conflitos em matéria fiscal.

Em suma, os tribunais administrativos e fiscais têm como missão primordial a tutela jurisdicional dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, o que, em termos práticos, significa a apreciação e tomada de decisão acerca de acções e recursos com a finalidade de dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais¹⁶⁵¹⁶⁶.

¹⁶³ Cfr. artigo 145.º, n.º 2 da LOSJ.

¹⁶⁴ Cfr. artigo 146.º da LOSJ e artigo 11.º do ETAF.

¹⁶⁵ Artigo 212.º, n.º 3 da CRP.

¹⁶⁶ Quanto ao conceito de *relação jurídica administrativa*, veja-se JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *As Relações Jurídicas Administrativas...*, op. cit., p. 8: “No tocante à *relação jurídica administrativa*, cremos que ela poderá ser definida como um *sistema complexo de situações jurídicas activas e passivas interligadas, regidas pelo Direito Administrativo e tituladas por entidades incumbidas do exercício de uma actividade específica da função administrativa e por particulares ou apenas por diversos polos finais de imputação pertencentes à própria Administração [...]*. A relação jurídica administrativa pode compor-se de um só direito e da obrigação correspondente. Todavia, em geral o acto ou a situação de facto que surgem na base de uma de tais relações engendram desde logo diversos direitos e obrigações. E, à medida que a relação jurídica administrativa se prolonga no tempo, novos direitos e obrigações (ou outras situações jurídicas activas e passivas) vêm juntar-se aos primeiros [...]. Como veremos, é precisamente o que sucede com as relações jurídicas administrativas de prestação de cuidados de saúde”.

Os tribunais administrativos e fiscais são órgãos de soberania¹⁶⁷ aos quais está cometida a administração da justiça em nome do povo¹⁶⁸ (art.º 202.º, n.º 1), independentes¹⁶⁹, assegurando “a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”, a repressão da violação da legalidade democrática” por forma a “dirimir os conflitos de interesses públicos e privados”¹⁷⁰.

Os juízes dos tribunais administrativos e fiscais são inamovíveis¹⁷¹, irresponsáveis¹⁷² e geridos por um conselho superior específico¹⁷³.

2.1 O Supremo Tribunal Administrativo

Conforme antedito, o STA é o órgão superior da hierarquia dos tribunais administrativos e fiscais e a sua jurisdição é de âmbito nacional¹⁷⁴.

A sua principal função é julgar os recursos em matéria administrativa e fiscal.

Possui duas secções especializadas, isto é, de contencioso administrativo e de tributário, funcionando com 3 juízes ou em pleno¹⁷⁵; o plenário e o pleno apenas conhecem matéria de direito¹⁷⁶, implicando este a presença de, pelo menos, dois terços dos juízes da secção, com juiz relator e acórdão aprovado por maioria, sem prejuízo da possibilidade de publicação de votos de vencido nos termos do artigo 17.º do ETAF.

Essas duas secções do STA são as seguintes¹⁷⁷:

- A Secção de Contencioso Administrativo “conhece apenas de matéria de direito nos recursos de revista”;
- A Secção de Contencioso Tributário “conhece apenas de matéria de direito nos recursos directamente interpostos de decisões proferidas pelos tribunais tributários”.

¹⁶⁷ Cfr. artigo 110, n.º 1 da CRP.

¹⁶⁸ Cfr. artigo 202.º, n.º 1 da CRP.

¹⁶⁹ Cfr. artigo 203.º da CRP.

¹⁷⁰ Cfr. artigo 202.º, n.º 2 da CRP.

¹⁷¹ Cfr. artigo 216.º, n.º 1 da CRP.

¹⁷² Cfr. artigo 216.º, n.º 2 da CRP.

¹⁷³ Cfr. artigo 217.º, n.º 2 da CRP.

¹⁷⁴ Cfr. artigo 11.º do ETAF e 146.º da LOSJ.

¹⁷⁵ Cfr. artigo 12.º do ETAF.

¹⁷⁶ Cfr. artigo 12.º, n.º 3 do ETAF.

¹⁷⁷ Cfr. artigo 24.º do ETAF.

À primeira compete conhecer dos processos em matéria administrativa relativos a acções ou omissões do Presidente da República, da Assembleia da República e seu Presidente; do Conselho de Ministros, do Primeiro-Ministro, do Tribunal Constitucional, Supremo Tribunal Administrativo, Tribunal de Contas, Tribunais Centrais Administrativos, assim como dos respectivos Presidentes, e ainda do Conselho Superior de Defesa Nacional, do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e seu Presidente; do Procurador-Geral da República e do Conselho Superior do Ministério Público. Tenha-se em consideração que em todos estes casos estamos perante excepções à regra do ETAF, que confia a grande maioria das competências de primeira instância aos tribunais administrativos de primeira instância. Estes casos constituem excepções, conforme antedito, uma vez que o primeiro grau de jurisdição está reservado ao STA¹⁷⁸.

Compete ainda à Secção de Contencioso Administrativo do STA conhecer dos processos relativos a eleições previstas no ETAF, adopção de providências cautelares relativas a processos da sua competência, pedidos relativos à execução das suas decisões, os pedidos cumulados nos processos referidos na alínea a) do n.º 1 do artigo 24.º do ETAF, acções de regresso, fundadas em responsabilidade por danos resultantes do exercício das suas funções, propostas contra juízes do STA e dos TCA e magistrados do Ministério Público que exerçam funções junto destes tribunais, ou equiparados, recursos dos acórdãos que aos tribunais centrais administrativos caiba proferir em primeiro grau de jurisdição, conflitos de competência entre tribunais administrativos.

A Secção Contenciosa pode ainda apreciar outros processos, desde que essa competência lhe seja conferida por lei.

Finalmente, compete à Secção de Contencioso Administrativo do STA conhecer dos recursos de revista sobre matéria de direito interpostos de acórdãos da Secção de Contencioso Administrativo dos tribunais centrais administrativos e de decisões dos tribunais administrativos de círculo, nos termos do CPTA.

A Secção de Contencioso Administrativo do STA funciona igualmente em Pleno e em Plenário. Assim, ao Pleno¹⁷⁹ compete conhecer dos recursos de acórdãos proferidos pela Secção em 1.º grau de jurisdição e dos recursos para uniformização de jurisprudência¹⁸⁰. Este tipo de recurso, resulta da existência de contradição sobre uma questão fundamental de direito entre um acórdão do Tribunal Central Administrativo e outro acórdão

¹⁷⁸ Cfr. O artigo 24.º do ETAF apresenta outras excepções.

¹⁷⁹ Cfr. artigo 25.º do ETAF.

¹⁸⁰ Cfr. artigo 152.º do CPTA.

anteriormente proferido pelo mesmo Tribunal ou ainda pelo Supremo Tribunal Administrativo, ou entre dois acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo. Numa situação deste tipo, tanto as partes como o Ministério Público podem, no prazo de 30 dias contado do trânsito em julgado do acórdão impugnado, requerer a admissão do mencionado recurso para uniformização de jurisprudência.

Uma outra possibilidade de recurso ao pleno consiste no requerimento para o STA, através do presidente de um TAC, por proposta do juiz da causa, no sentido de o STA se pronunciar a título prejudicial no que respeita ao sentido em que devem ser resolvidas questões de direito novas e que suscitem dificuldades sérias e se possam vir a colocar noutros litígios. A pronúncia do STA é vinculativa, devendo ser emitida no prazo de 3 meses¹⁸¹.

Quanto ao Plenário do STA, é composto pelo Presidente, pelos vice-presidentes e pelos três juízes mais antigos de cada uma das secções¹⁸², competindo-lhes “conhecer dos conflitos de competência entre tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários ou entre as Secções de Contencioso Administrativo e de Contencioso Tributário”¹⁸³.

À Secção de Contencioso Tributário compete conhecer dos recursos dos acórdãos da Secção de Contencioso Tributário dos tribunais centrais administrativos proferidos em 1.º grau de jurisdição, recursos interpostos de decisões dos tribunais tributários com exclusivo fundamento em matéria de direito, recursos de actos administrativos do Conselho de Ministros respeitantes a questões fiscais; requerimentos de adopção de providências cautelares respeitantes a processos da sua competência, pedidos relativos à execução das suas decisões, pedidos de produção antecipada de prova, formulados em processo nela pendente, conflitos de competência entre tribunais tributários. Finalmente, podem ser cometidas outras matérias que lhe sejam atribuídas por lei¹⁸⁴.

Quanto ao pleno da Secção de Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo conhece dos recursos de acórdãos proferidos pela Secção em 1.º grau de jurisdição e dos recursos para uniformização de jurisprudência, nos termos do artigo 27.º, n.º 1 do ETAF, competindo-lhe ainda “pronunciar-se, nos termos estabelecidos na lei de processo, relativamente ao sentido em que deve ser resolvida, por um tribunal tributário,

¹⁸¹ Cfr. artigos 25.º, n.º 2 e 93.º do CPTA.

¹⁸² Cfr. artigo 28.º do ETAF.

¹⁸³ Cfr. artigo 29.º do ETAF.

¹⁸⁴ Cfr. artigo 26.º do STA.

questão de direito nova que suscite dificuldades sérias e se possa vir a colocar noutros litígios” (n.º 2 do mesmo artigo).

2.2. Os Tribunais Centrais Administrativos

Existem dois tribunais centrais administrativos: o Tribunal Central Administrativo Sul, com sede em Lisboa, e o Tribunal Central Administrativo Norte, com sede no Porto¹⁸⁵. Estes tribunais conhecem matéria de facto e de direito¹⁸⁶, e funcionam com três juízes, decidindo em conferência, de forma semelhante ao STA¹⁸⁷.

Os TCA possuem igualmente duas secções (Contencioso Administrativo e Contencioso Tributário): a primeira tem a competência de conhecer dos recursos das decisões dos TAC para os quais não seja competente o Supremo Tribunal Administrativo, nos termos do CPTA, dos recursos de decisões proferidas por tribunal arbitral sobre matérias de contencioso administrativo, salvo o disposto em lei especial, das acções de regresso, fundadas em responsabilidade por danos resultantes do exercício das suas funções, propostas contra juízes dos tribunais administrativos de círculo e dos tribunais tributários, bem como dos magistrados do Ministério Público que prestem serviço junto desses tribunais¹⁸⁸. Existe ainda uma competência residual: aquela que resulta dos “demais processos que por lei sejam submetidos ao seu julgamento”¹⁸⁹.

Os TCA – tal como, aliás, o STA – de forma similar ao que acontece com a segunda instância dos tribunais judiciais, são, pois, essencialmente, tribunais de recurso. Os TCA são, em princípio, a instância ordinária de recurso das decisões dos TAC e dos tribunais arbitrais, desde que a alçada o permita. De acordo com o artigo 6.º, n.º 4 do ETAF, o valor da alçada corresponde à que se encontra estabelecida para os tribunais da Relação, ou seja, 30.000 €¹⁹⁰.

¹⁸⁵ Nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 325/2003, de 29 de Dezembro, alterado pelos Decretos-Lei n.º 182/2007, de 9 de Maio e n.º 190/2009, de 17 de Agosto, respeitante à sede, organização e área de jurisdição dos tribunais administrativos e fiscais, o Tribunal Central Administrativo Norte têm como área de jurisdição o conjunto das áreas de jurisdição atribuídas no mapa anexo ao mencionado diploma, aos Tribunais Administrativos de Círculo e Tributários de Aveiro, Braga, Coimbra, Mirandela, Penafiel, Porto e Viseu.

Quanto à área de jurisdição do Tribunal Central Administrativo Sul, abrange o conjunto das áreas de jurisdição atribuídas no mapa anexo ao diploma supramencionado, aos Tribunais Administrativos de Círculo e Tributários de Almada, Beja, Castelo Branco, Funchal, Leiria, Lisboa, Loulé, Ponta Delgada e Sintra.

¹⁸⁶ Cfr. artigo 31.º do ETAF.

¹⁸⁷ Cfr. artigo 35.º do ETAF.

¹⁸⁸ Cfr. artigo 37.º do ETAF.

¹⁸⁹ Conforme se pode ler na alínea d) do artigo

¹⁹⁰ Cfr. artigo 44.º da LOSJ. Em matéria criminal não existe alçada.

Quanto à Secção de Contencioso Tributário dos TCA, compete-lhe conhecer dos recursos de decisões dos tribunais tributários, sem prejuízo do disposto na alínea b) do artigo 26.º do ETAF, dos recursos de actos administrativos respeitantes a questões fiscais praticados por membros do Governo, dos pedidos de declaração de ilegalidade de normas administrativas de âmbito nacional, emitidas em matéria fiscal, dos pedidos de adopção de providências cautelares relativos a processos da sua competência e dos pedidos de execução das suas decisões, dos pedidos de produção antecipada de prova formulados em processo nela pendente, para além da habitual cláusula residual semelhante à que consta no parágrafo anterior, *in fine*.

Dos recursos interpostos de acórdãos que a Secção de Contencioso Administrativo dos TCA profira em primeiro grau de jurisdição e dos recursos de revista sobre matéria de direito, cabe recurso para a Secção de Contencioso Administrativo do STA¹⁹¹.

Nos termos do artigo 150.º, n.º 1, do CPTA, o recurso de revista para o STA das decisões proferidas em segunda instância pelos TCA tem carácter excepcional, sendo admitido quando esteja em causa relevante questão de importância fulcral, do ponto de vista jurídico ou social, ou quando “a admissão do recurso seja claramente necessária para uma melhor aplicação do direito”. Esta apreciação preliminar sumária será da responsabilidade do STA¹⁹².

Ainda assim, o recurso de revista apenas terá lugar quando tenha como fundamento a violação de lei substantiva ou processual¹⁹³. Trata-se, portanto, de um recurso excepcional de revista.

2.3. Os Tribunais Administrativos de Círculo

Nos termos do artigo 40.º do ETAF, os TAC funcionam apenas com juiz singular¹⁹⁴, a quem compete a decisão da matéria de facto e de direito. Registe-se neste ponto uma marcante alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro,

¹⁹¹ Cfr. artigos 24.º, n.º 2 do ETAF e 150.º do ETAF.

¹⁹² Cfr. artigo 150.º, n.º 6 do CPTA.

¹⁹³ Cfr. artigo 150.º, n.º 2 do CPTA.

¹⁹⁴ Exceptuados os casos em que a lei processual administrativa preveja o julgamento em formação alargada. O texto do n.º 1 do artigo 40.º do CPTA é o seguinte: “Exceto nos casos em que a lei processual administrativa preveja o julgamento em formação alargada, os tribunais administrativos de círculo funcionam apenas com juiz singular, a cada juiz competindo a decisão, de facto e de direito, dos processos que lhe sejam distribuídos”.

uma vez que na versão anterior do CPTA¹⁹⁵ se previa uma formação de três juízes nas “acções administrativas especiais de valor superior à alçada”.

Recorremos neste ponto ao ensinamento de VIEIRA DE ANDRADE¹⁹⁶, que escreve o seguinte: “A previsão de colegialidade da decisão parecia pressupor um certo receio (histórico e situado) perante a inexperiência dos juízes, embora talvez se justificasse também em função da “transferência” de competências do STA e do TCA para os TAC, designadamente quanto à impugnação de actos ministeriais. Esta solução vai de par com a abolição da formação colectiva de um julgamento de primeira instância pela lei processual civil (artigo 599.º do CPC/2013), mas é criticada por parte da doutrina, que entende que a colegialidade assegura uma melhor reflexão decisória”.

Contudo, quando “se coloque uma questão de direito nova que suscite dificuldades sérias e se possa vir a colocar noutros litígios, pode o presidente do tribunal determinar que o julgamento se faça com a intervenção de todos os juízes do tribunal, sendo o quórum de dois terços”¹⁹⁷.

Os TAC têm como missão primordial conhecer em primeira instância de “todos os processos do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal que incidam sobre matéria administrativa e cuja competência, em primeiro grau de jurisdição, não esteja reservada aos tribunais superiores”¹⁹⁸.

Nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 325/2003, de 29 de Dezembro, alterado pelos Decretos-Lei n.º 182/2007, de 9 de Maio e n.º 190/2009, de 17 de Agosto, respeitante à sede, organização e área de jurisdição dos tribunais administrativos e fiscais, os TAC, bem como Tribunais Tributários, têm sede em Almada, Aveiro, Beja, Braga, Castelo Branco, Coimbra, Funchal, Leiria, Lisboa, Loulé, Mirandela, Penafiel, Ponta Delgada, Porto, Sintra e Viseu.

A área de jurisdição desses tribunais consta do mapa anexo ao acima mencionado diploma.

Determina o artigo 3.º, n.º 3, do acima referido Decreto-Lei, “[q]uando funcionem agregados, os tribunais administrativos de círculo e os tribunais tributários assumem a designação unitária de tribunais administrativos e fiscais”¹⁹⁹ (mais conhecidos pelo

¹⁹⁵ Vide o artigo 40.º da Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro.

¹⁹⁶ ANDRADE, José Carlos Vieira de – A Justiça Administrativa, 15.ª ed., *op. cit.*, p. 126, nota de rodapé 250.

¹⁹⁷ Cfr. artigo 41.º do ETAF.

¹⁹⁸ Cfr. artigo 44.º do ETAF.

¹⁹⁹ A este propósito, AROSO DE ALMEIDA, Manual..., 2010, sustenta que “[a] agregação dos tribunais

acrónimo TAF).

Para os recursos das decisões dos TAC tem competência a Secção de Contencioso Administrativo dos TCA para o respectivo conhecimento²⁰⁰, a menos que essa competência seja do STA, nos termos da lei de processo.

A ressalva constante do artigo 37.º, alínea a) do ETAF é confirmada pelo artigo 24.º, n.º 2, *in fine*, do mesmo diploma, onde se pode ler que compete à Secção de Contencioso Administrativo do STA “conhecer dos recursos de revista sobre matéria de direito interpostos [...] de decisões dos tribunais administrativos de círculo, segundo o disposto na lei de processo”.

Deparamo-nos, deste modo, com a figura do recurso *per saltum*. Por intermédio deste tipo de recurso, verifica-se o conhecimento de causa judicial pela instância hierarquicamente superior, saltando-se etapas intermédias, que seriam, em circunstâncias normais, as etapas normais de intervenção.

Debruçar-nos-emos *infra* sobre este tipo de recurso, quando abordarmos a matéria especificamente ligada às garantias dos particulares.

3. As garantias dos particulares

Uma vez que o presente capítulo se reporta especificamente ao contencioso administrativo (em Portugal), consideraremos especificamente as garantias contenciosas dos particulares.

Contudo, e a fim de distinguirmos as garantias contenciosas de outros tipos de garantias e das garantias em geral, procuraremos traçar as características comuns destas figuras jurídicas.

Assim, as garantias dos particulares em geral podem ser qualificadas como um conjunto de mecanismos que, possuindo um carácter preventivo ou uma vertente sancionatória, se destinam a proteger os titulares de direitos e interesses legalmente protegidos, facultando-lhes meios de reacção contra os actos administrativos ilegais que violem esses direitos ou interesses.

administrativos e fiscais em tribunais de competência mista, com secções especializadas em matéria administrativa e em matéria fiscal, tanto na primeira instância [...], como nos tribunais superiores [...], não compromete a identidade própria de cada um dos dois ramos desta jurisdição”, uma vez que “[c]ada secção tem [...] os seus próprios juízes e funcionários”.

²⁰⁰ Cfr. artigo 37.º, alínea a) do ETAF.

Mencionaremos sumariamente três grupos de garantias dos particulares: garantias políticas, garantias administrativas e garantias contenciosas; nesta sede, são estas últimas as que particularmente nos interessam.

As garantias políticas são concretizadas por meio da intervenção dos órgãos políticos do Estado que se encontram previstos na CRP.

Podemos dividir este tipo de garantias em garantias directas e garantias indirectas dos particulares. Estas últimas são materializadas através de determinados mecanismos constitucionalmente previstos, tal como a fiscalização da constitucionalidade das leis e que acabam, ainda que mediatamente, por se reflectir na esfera jurídica dos cidadãos.

Quanto às garantias políticas directas, mencionaremos o direito de resistência, previsto no artigo 21.º da CRP e que consiste, nos termos deste artigo, no “direito de resistir a qualquer ordem que ofenda os seus direitos, liberdades e garantias e de repelir pela força qualquer agressão, quando não seja possível recorrer à autoridade pública”, por parte de todos os cidadãos. Outra garantia política directa é o direito de petição, previsto no artigo 52.º da Constituição, que no seu n.º 1 determina que “[t]odos os cidadãos têm o direito de apresentar, individual ou colectivamente, aos órgãos de soberania, aos órgãos de governo próprio das regiões autónomas ou a quaisquer autoridades petições, representações, reclamações ou queixas para defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral e, bem assim, o direito de serem informados, em prazo razoável, sobre o resultado da respectiva apreciação”.

Este tipo de garantias, apenas *per se*, não se mostra suficiente para proteger os particulares, tendo em atenção a eventual escassa independência e imparcialidade dos órgãos políticos que as apreciarem, aliada à parca relevância e números de situação abrangidas pelas mesmas.

Num segundo grupo, temos as garantias administrativas executadas pelos órgãos da Administração Pública, que se encontram obrigadas a um conjunto de regras criadas pela lei e que visam o respeito pelos direitos subjectivos e os interesses legítimos dos particulares. Apesar da sua relevância incomparavelmente superior à das garantias políticas, não deve esquecer-se que a Administração Pública visa primariamente os interesses gerais dos cidadãos, e não tanto os direitos subjectivos e os interesses legítimos dos particulares individualmente considerados, circunstância que poderá carregar consigo consequências nefastas para estes.

Finalmente, temos as garantias contenciosas, realizadas mediante a intervenção

dos tribunais e que constituem o mecanismo mais poderoso e eficaz ao serviço dos particulares e cujas facetas mais relevantes abordaremos seguidamente.

Na parte II deste trabalho analisaremos com mais detalhe as garantias dos particulares, na óptica do ordenamento jurídico angolano.

3.1. A Acção Administrativa

Começamos por efectuar uma análise comparativa do regime anterior e posterior ao Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro.

Nos termos do CPTA, a forma de acção administrativa aplica-se a todos os litígios cuja apreciação se situe no âmbito da competência dos tribunais administrativos, salvaguardada a possibilidade de haver legislação avulsa ou existir regulação especial prevista no CPTA²⁰¹.

Importa frisar que o Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro, alterou significativamente o quadro legal existente no que se refere às acções administrativas.

O antigo artigo 37.º, n.º 1, na versão anterior do CPTA (versão original da Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro) determinava que seguiam a forma da acção administrativa comum “os processos que tenham por objecto litígios cuja apreciação se inscreva no âmbito da jurisdição administrativa e que, nem neste Código nem em legislação avulsa, sejam objecto de regulação especial”, englobando, nomeadamente, os processos que tenham por objecto os litígios enumerados no n.º 2 do mesmo artigo.

No artigo 46.º, n.º 1, ainda da versão anterior do CPTA, estabelecia-se que seguiam “a forma da acção administrativa especial, com a tramitação regulada no capítulo III do presente título, os processos cujo objecto sejam pretensões emergentes da prática ou omissão ilegal de actos administrativos, bem como de normas que tenham ou devam ter sido emitidas ao abrigo de disposições de direito administrativo”.

Quanto ao artigo 66.º, n.º 1, da versão anterior do CPTA, prescrevia que a “acção administrativa especial pode ser utilizada para obter a condenação da entidade competente à prática, dentro de determinado prazo, de um acto administrativo ilegalmente omitido ou recusado”, e (n.º 2) “que a prática do acto devido tenha sido expressamente recusada, o objecto do processo é a pretensão do interessado e não o acto de indeferimento, cuja eliminação da ordem jurídica resulta directamente da pronúncia condenatória”.

²⁰¹ O artigo 37.º, n.º 1 do CPTA releva particularmente nesta matéria.

Existia assim, antes das alterações promovidas em 2015, uma dualidade de meios principais não urgentes, entre a acção administrativa comum (artigos 37.º a 45.º do “antigo” CPTA), correspondente ao contencioso da responsabilidade civil, contratual e extracontratual, por um lado, e a acção administrativa especial, respeitante aos processos impugnatórios, dirigidos à eliminação de actos de autoridade praticados pela Administração, *id est* actos administrativos ou normas regulamentares, e aos processos orientados no sentido da condenação da Administração à emissão dos mencionados actos de autoridade (artigos 46.º a 77.º da versão original do CPTA), por outro.

Seguindo MÁRIO AROSO DE ALMEIDA E CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA²⁰², esta nova contraposição que o CPTA estabelece entre as formas da acção administrativa comum e as da acção administrativa especial visa averiguar se o processo diz ou não respeito ao exercício de poderes de autoridade por parte da Administração. E em abono da sua tese referem que o artigo 46.º determina que “seguem a forma da acção administrativa especial os processos impugnatórios dirigidos à remoção de actos de autoridade praticados pela Administração (actos administrativos ou normas regulamentares) e os processos dirigidos à condenação da Administração à emissão desses actos de autoridade (actos administrativos ou normas regulamentares). Nos restantes casos, ou seja, sempre que nele não sejam deduzidos estes pedidos específicos de pretensões, o processo deve ser tramitado segundo a forma da acção administrativa comum (artigo 37º)”. Em outro passo, os mesmos autores referem que “a opção por este modelo dualista (acção administrativa comum/acção administrativa especial) não rompe com a tradição do nosso contencioso administrativo. Pelo contrário, ela permanece fiel à matriz que [...] já presidia à contraposição entre dois modelos de tramitação dos processos que corriam perante os tribunais administrativos: o modelo do (clássico) contencioso das acções (de responsabilidade civil e sobre contratos), tradicionalmente subordinado à forma do processo de declaração do CPC [...] e o modelo do (também clássico) recurso contencioso de anulação dos actos administrativos [...]. Assim, concluem que, em termos gerais, “esta nova contraposição que o CPTA estabelece entre as formas da acção administrativa comum e da acção administrativa especial permanece fiel a essa matriz e que, no essencial [...], assenta no mesmo critério, de saber se o processo diz ou não respeito ao exercício de poderes de autoridade por parte da Administração. Nas principais situações em que é esse o caso, o processo segue a forma da acção administrativa especial (artigo 46.º)”.

²⁰² ALMEIDA, Mário Aroso de e CADILHA, Carlos Alberto Fernandes – Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Coimbra: Almedina, 2005, pp. 77 e ss.

Contudo, este sistema de dualidade de tramitações era progressivamente colocado em crise por parte substancial da doutrina, o que terá certamente contribuído de relevante forma para a alteração do regime, unificando-se todos os processos não urgentes sob a singela designação de acção administrativa.

Abordaremos seguidamente a questão da impugnação de actos administrativos.

Se, conforme referimos, a doutrina vinha criticando o sistema dualista anteriormente vigente, será normal imaginarmos que os críticos tenham visto com bons olhos as alterações ora consagradas pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro.

Salienta TIAGO DUARTE²⁰³ que a alteração releva “essencialmente porque descomplica o sistema, no sentido de que elimina uma preocupação que limitava de forma injustificada o acesso à discussão do fundo dos problemas que as pessoas trazem aos tribunais”, perspectiva que merece a nossa concordância.

Assumimos, deste modo que as alterações legislativas nesta matéria contribuíram para reforçar a coerência do sistema, descomplicando-o e tornando-o mais eficaz, mais célere e mais simples. A explicação para isto é clara: no sistema anterior colocava-se múltiplas vezes a questão de averiguar se se estava no âmbito de um acto administrativo impugnável, ou se o interessado podia propor uma acção de reconhecimento dos seus direitos ou interesses, independentemente da emissão de tal acto²⁰⁴, o que em nada contribuía, pelo contrário, para a transparência e celeridade do sistema e da tramitação processual. Assim, desde 2015, foi eliminada a dicotomia acção administrativa comum/acção administrativa especial, restando apenas a distinção relativa aos processos urgentes.

O controlo da invalidade dos actos administrativos é assegurado especialmente

²⁰³ DUARTE, Tiago – Providências cautelares, suspensões automáticas e resoluções fundamentadas: Pior a emenda do que o soneto? Revista Julgar, n.º 26, *op. cit.*

²⁰⁴ Um exemplo de entre muitos desta dificuldade é o Acórdão n.º 10575/13, Secção: CA- 2º JUÍZO, 06-02-2014, Relatora: ANA CELESTE CARVALHO. Neste aresto conclui-se que a distinção que o CPTA “estabelece entre as formas da acção administrativa comum e da acção administrativa especial assenta no critério de saber se o processo diz ou não respeito ao exercício de poderes de autoridade por parte da Administração [...]. A relação jurídica subjacente emerge da celebração de um contrato de trabalho em funções públicas, pelo que, uma relação jurídica de natureza contratual, cujo núcleo de direitos e de deveres emerge da lei, o RCTFP, e do contrato celebrado entre as partes. [...] Estando em causa o reconhecimento do direito à compensação prevista no n.º 3 do art.º 252º do RCTFP, em consequência da caducidade do contrato a termo certo e a condenação ao pagamento da compensação, acrescida de juros de mora vencidos e vincendos, está em causa o reconhecimento de situações jurídicas subjectivas directamente decorrentes de normas jurídico-administrativas [art.º 37º, n.º 2, a) do CPTA] e a condenação da Administração ao cumprimento de deveres de prestar que directamente decorrem de normas jurídico-administrativas e não envolvem a emissão de um acto administrativo impugnável, e que pode ter objecto o pagamento de uma quantia [art.º 37º, n.º 2, e) do CPTA]”. Logo, no entendimento do Tribunal, era a acção administrativa comum a forma processual adequada.

pelo sistema de impugnação desses actos, e as sentenças de provimento assumirão as formas de sentença de anulação ou sentença declarativa, para efeito de declaração de nulidade ou inexistência de actos administrativos.

Um conceito que importa precisar é o de acto administrativo impugnável. De acordo com JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE²⁰⁵, “depois das alterações ao CPA introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, o conceito processual de acto administrativo impugnável tende a coincidir com o conceito de acto administrativo para efeitos substanciais e procedimentais”. Recorde-se que, nos termos do artigo 148.º do CPA, deve entender-se por actos administrativos “as decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta” e que, portanto, se reflectam na esfera jurídica dos destinatários. Daqui decorre que não podem ser considerados para este efeito os actos puramente instrumentais, ou seja, actos jurídicos como propostas, pareceres ou comunicações, bem como meras operações materiais, nomeadamente de execução, ou ainda informações ou avisos²⁰⁶.

Releva nesta sede o artigo 51.º do CPTA²⁰⁷ cuja nova redacção procurou resolver alguns problemas de interpretação relativamente ao conceito de acto administrativo impugnável. Exemplo disto é a alínea b) do n.º 2 que contribui para esclarecer a questão da

²⁰⁵ ANDRADE, José Carlos Vieira de – A Justiça Administrativa. 15.ª ed., *op. cit.*, p. 169.

²⁰⁶ *Idem, ibidem*, p. 169.

²⁰⁷ Este artigo do CPTA possui o seguinte conteúdo:

“Artigo 51.º

Atos impugnáveis

1 - Ainda que não ponham termo a um procedimento, são impugnáveis todas as decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta, incluindo as proferidas por autoridades não integradas na Administração Pública e por entidades privadas que atuem no exercício de poderes jurídico-administrativos.

2 - São designadamente impugnáveis:

a) As decisões tomadas no âmbito de procedimentos administrativos sobre questões que não possam ser de novo apreciadas em momento subsequente do mesmo procedimento;

b) As decisões tomadas em relação a outros órgãos da mesma pessoa colectiva, passíveis de comprometer as condições do exercício de competências legalmente conferidas aos segundos para a prossecução de interesses pelos quais esses órgãos sejam directamente responsáveis.

3 - Os actos impugnáveis de harmonia com o disposto nos números anteriores que não ponham termo a um procedimento só podem ser impugnados durante a pendência do mesmo, sem prejuízo da faculdade de impugnação do acto final com fundamento em ilegalidades cometidas durante o procedimento, salvo quando essas ilegalidades digam respeito a acto que tenha determinado a exclusão do interessado do procedimento ou a acto que lei especial submeta a um ónus de impugnação autónoma.

4 - Se contra um acto de indeferimento ou de recusa de apreciação de requerimento não tiver sido deduzido o adequado pedido de condenação à prática de acto devido, o tribunal convida o autor a substituir a petição, para o efeito de deduzir o referido pedido.

5 - Na hipótese prevista no número anterior, quando haja lugar à substituição da petição, considera-se a nova petição apresentada na data do primeiro registo de entrada, sendo a entidade demandada e os contra-interessados de novo citados para contestar”.

impugnabilidade das decisões administrativas preliminares, de que são exemplo os pareceres vinculativos, que agora devem qualificar-se como impugnáveis, sejam intersubjectivas ou um resultado de relações interorgânicas no interior da Administração Pública²⁰⁸²⁰⁹.

Quanto aos actos meramente confirmativos²¹⁰, isto é, aqueles que se limitem a reiterar, com os mesmos fundamentos, decisões contidas em actos administrativos anteriores, em regra não são impugnáveis, com excepção dos casos em que o interessado não tenha tido o ónus de impugnar o acto confirmado, nas condições previstas no artigo 53.º, n.º 2 do CPTA²¹¹. Admitida a impugnação, “os efeitos da sentença que conheça do objecto do processo são extensivos ao acto confirmado”²¹².

No que respeita aos actos de indeferimento expresso ou de recusa de apreciação de requerimento, o legislador manifesta uma patente preferência pelo pedido de condenação da Administração à prática do acto devido, conforme resulta da altura do artigo 51.º, n.º 4: “Se contra um acto de indeferimento ou de recusa de apreciação de requerimento não tiver sido deduzido o adequado pedido de condenação à prática de acto devido, o tribunal convida o autor a substituir a petição, para o efeito de deduzir o referido pedido”.

No entanto, é nosso entendimento que, apesar da letra da lei, nada impede que o

²⁰⁸ Neste sentido, *idem, ibidem*, p. 171.

²⁰⁹ Todavia, de acordo com JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa*. 15.ª ed., *op. cit.*, p. 172, “não fica, no entanto, totalmente resolvida a questão da impugnabilidade das pré-decisões, designadamente as que determinem peremptoriamente o conteúdo da decisão final de um procedimento com efeitos externos, mas que não tenham (ou na medida em que não tenham), elas próprias, capacidade para *constituir* [...] tais efeitos externos *relativamente aos particulares*, que só se produzem *através* dessa decisão final”. Um exemplo de pré-decisão segundo o mesmo Autor será a decisão de constituição de um júri num procedimento de concurso ou de prestação de provas, ou ainda a aprovação de um projecto de arquitectura.

²¹⁰ Cfr. artigo 53.º do CPTA.

²¹¹ “Excetuam-se do disposto no número anterior os casos em que o interessado não tenha tido o ónus de impugnar o acto confirmado, por não se ter verificado, em relação a este acto, qualquer dos factos previstos nos n.ºs 2 e 3 do artigo 59.º”. Quanto a estes números do artigo 59.º, dispõem que:

“2 - O prazo para a impugnação pelos destinatários a quem o acto administrativo deva ser notificado só corre a partir da data da notificação ao interessado ou ao seu mandatário, quando este tenha sido como tal constituído no procedimento, ou da data da notificação efetuada em último lugar caso ambos tenham sido notificados, ainda que o acto tenha sido objecto de publicação, mesmo que obrigatória.

3 - O prazo para a impugnação por quaisquer outros interessados começa a correr a partir de um dos seguintes factos:

a) Quando os actos tenham de ser publicados, da data em que o acto publicado deva produzir efeitos;

b) Quando os actos não tenham de ser publicados, da data da notificação, da publicação, ou do conhecimento do acto ou da sua execução, consoante o que ocorra em primeiro lugar”.

²¹² Cfr. artigo 53.º, n.º 4 do CPTA.

interessado possa recorrer à impugnação do acto de indeferimento²¹³ em determinadas circunstâncias, nomeadamente quando exista um interesse em agir por parte do particular, podendo mesmo suceder que este não tenha de momento qualquer interesse na condenação da Administração à prática do acto devido. Isto pode suceder, por exemplo, no caso de a situação que justificaria esse pedido deixar de se verificar em dado momento, mas poder vir a verificar-se em momento vindouro; num caso destes, o particular poderá estar interessado na anulação do indeferimento, precavendo-se da eventualidade de vir a ser prejudicado no futuro.

Quanto à legitimidade activa para efeito de impugnação de actos administrativos, temos em primeiro lugar, nos termos do artigo 55.º, n.º 1, alínea a) do CPTA, “quem alegue ser titular de um interesse directo e pessoal”, designadamente, o lesado pelo acto nos seus direitos ou interesses legalmente protegidos. Interesse directo, no sentido de que o particular usufrui da anulação, directamente, imediatamente, e pessoal, uma vez que esse benefício se repercute na sua esfera jurídica.

Seguidamente, temos as entidades públicas e privadas, quanto aos direitos e interesses que lhes cumpra defender, conforme a alínea c). Um exemplo são as associações sindicais, às quais é reconhecida legitimidade processual para defesa dos direitos e interesses colectivos e para a defesa colectiva dos direitos e interesses individuais legalmente protegidos dos trabalhadores que representem (artigo 338.º da Lei Geral dos Trabalhadores em Funções Públicas²¹⁴), e que beneficiam da isenção do pagamento das custas, embora exclusivamente para defesa dos direitos e dos interesses colectivos dos trabalhadores que representam²¹⁵.

Refira-se que com a Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, foi introduzida a atribuição de legitimidade activa aos órgãos administrativos relativamente a actos praticados por outros órgãos da mesma pessoa colectiva pública susceptíveis de comprometer as condições do exercício de competências legalmente conferidas aos primeiros para a pros-

²¹³ Que qualificamos como acto administrativo, apesar de o acto de indeferimento expresso não ser, tendencialmente, impugnável. Sobre este assunto, *vide* ANDRADE, José Carlos Vieira de – A Justiça Administrativa. 15.ªed., *op. cit.*, p. 175, nota 388, como ponto de partida para uma eventual análise mais profunda desta questão.

²¹⁴ Aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho, alterada pela Leis n.ºs 82-B/2014, de 31/12, 84/2015, de 07/08 e 18/2016, de 20/06.

²¹⁵ Tenha-se em consideração o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo n.º 5/2013, publicado no D.R. n.º 95, Série I, Acórdão de 2013-05-17. Relator: ANTÓNIO POLÍBIO FERREIRA HENRIQUES. Disponível em: <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2013/05/09500/0296202967.pdf>.

secação de interesses pelos quais esses órgãos sejam directamente responsáveis, nos termos do artigo 55.º, n.º 1, alínea d),

No âmbito da *acção popular*, importa considerar para este efeito o artigo 9.º, n.º 2 do CPTA: mesmo que não exista um interesse directo e pessoal, qualquer pessoa, bem como as associações e fundações defensoras dos interesses em causa, as autarquias locais e o Ministério Público têm legitimidade para propor e intervir, nos termos previstos na lei, em processos principais e cautelares destinados à defesa de valores e bens constitucionalmente protegidos, como por exemplo a saúde pública, o ambiente, o urbanismo, o ordenamento do território, a qualidade de vida, o património cultural e os bens do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, assim como para promover a execução das correspondentes decisões jurisdicionais. É a chamada *acção popular social*.

Ainda no campo da *acção popular* (de carácter local), a qualquer eleitor que se encontre no gozo dos seus direitos civis e políticos é permitido “impugnar as decisões e deliberações adoptadas por órgãos das autarquias locais sediadas na circunscrição onde se encontre recenseado, assim como das entidades instituídas por autarquias locais ou que destas dependam”²¹⁶.

Por último, temos a *acção pública*, que legitima a intervenção do Ministério Público e os presidentes de órgãos colegiais em relação a actos praticados pelo respectivo órgão, bem como outras autoridades, em defesa da legalidade administrativa²¹⁷.

Quanto à *legitimidade passiva*, releva o artigo 10.º do CPTA, que determina (n.º 1) a regra gral de que a *acção* é proposta “contra a outra parte na relação material controvertida e, quando for caso disso, contra as pessoas ou entidades titulares de interesses contrapostos aos do autor”. Outra norma com interesse neste âmbito é o artigo 57.º do CPTA, com a epígrafe “contra-interessados”, que impõe o litisconsórcio passivo necessário²¹⁸: Para além da entidade autora do acto impugnado, são obrigatoriamente demandados os contra-interessados a quem o provimento do processo impugnatório possa directamente prejudicar ou que tenham legítimo interesse na manutenção do acto impugnado e que possam ser identificados em função da relação material em causa ou dos documentos contidos no processo administrativo.

Importa ainda dizer que, em princípio, a impugnação de um acto administrativo

²¹⁶ Cfr. artigo 55.º, n.º 1, alínea f) do CPTA

²¹⁷ Cfr. artigo 55.º, n.º 1 alíneas b) e e) do CPTA.

²¹⁸ Cfr. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa*. 15.ª ed., *op. cit.*, p. 182.

não suspende automaticamente a eficácia do mesmo. Solução contrária é aquela apresentada no sistema alemão, que consagra a regra da suspensão *ope legis*, e que parece melhor garantir os interesses dos particulares, uma vez que estes não precisam de recorrer a um processo autónomo, tendo de proceder a alegações e prova dos factos relevantes para efeito do artigo 120.º do CPTA, para além do gasto de tempo e das inevitáveis despesas associadas, nomeadamente o pagamento de honorários e de custas processuais²¹⁹.

No direito processual administrativo alemão, existem dois tipos de tutela cautelar, conforme explicita SÉRVULO CORREIA²²⁰, o efeito suspensivo automático nas acções de anulação e a emissão de ordens provisórias. A primeira, e que interessa especialmente para o presente efeito, está consagrada no *Verwaltungsgerichtsordnung* (VwGO), § 80²²¹. Este efeito suspensivo pode ser derogado por decisão do órgão autor do acto administrativo, por motivo de interesse público ou de “interesse prevalecente de um dos interessados”, mas o tribunal pode restabelecer o efeito suspensivo da acção. De acordo com SÉRVULO CORREIA²²², desta opção legislativa resultam “óbvios efeitos paralisantes da eficiência da prossecução do interesse público”, assim se desvalorizando a Administração. O efeito suspensivo *ope legis* da impugnação do acto administrativo tem sido criticado precisamente nestes termos, salientando-se o exagero garantístico com consequências negativas no funcionamento da Administração Pública, e, reflexamente, do interesse público.

Contudo, e apesar de compreendermos as razões da opção legislativa presente no actual CPTA, julgamos que deveria existir pelo menos uma excepção: a regra da suspensão para a acção pública, com fundamento na prossecução do interesse público²²³.

Do ponto de vista do direito constituído, todavia, vale a regra do artigo 50.º, n.º 2 do CPTA: apenas se verificando a suspensão *ope legis* quando esteja apenas em causa o pagamento de uma quantia certa, sem natureza sancionatória, e tenha sido prestada garantia por qualquer das formas previstas na lei tributária ou a excepção à regra da não suspensão esteja consagrada na lei²²⁴.

²¹⁹ Um tema interessante para reflexão é a possibilidade de ser concedida a isenção de custas processuais em sede de providências cautelares.

²²⁰ CORREIA, José Manuel Sérvulo – Direito do Contencioso Administrativo. Vol. I, *op. cit.*, pp. 117 e ss.

²²¹ Que começa pelo elucidativo comando “*Widerspruch und Anfechtungsklagehabenaufschiebende Wirkung. Das gilt auch bei rechtsgestaltenden und feststellenden Verwaltungsakten sowie bei Verwaltungsakten mit Doppelwirkung*”, do qual resulta, desde logo, esse efeito suspensivo (*aufschiebende Wirkung*)

²²² *Idem*, *ibidem*.

²²³ A este propósito, *vide* MARIA DA GLÓRIA GARCIA, *in* Reforma do Contencioso Administrativo, *op. cit.*, p. 349.

²²⁴ Um exemplo desta última situação, o artigo 115.º, n.º 1 do RJUE - Regime Jurídico da Urbanização e

Tenha-se em consideração que nada impede que o particular possa requerer ao tribunal a suspensão da eficácia antes da impugnação do acto administrativo. A este propósito revela-se interessante um Acórdão do TCA Sul, com o n.º 07320/03, CA- 1.ª Sub., de 11-12-2003, relator JOSÉ FRANCISCO FONSECA DA PAZ²²⁵.

A impugnação administrativa de um acto administrativo, seja por intermédio de reclamação ou de recurso hierárquico suspende o prazo de impugnação judicial, nos termos do artigo 59.º, n.ºs 4 e 5, nada impedindo, no entanto, a impugnação judicial na pendência da impugnação administrativa²²⁶.

3.1.1. Da condenação à prática do acto devido

Esta figura jurídica foi introduzida pela reforma do contencioso administrativo de 2002 e encontra-se regulada nos artigos 66.º e seguintes do CPTA.

Se um acto administrativo foi ilegalmente omitido ou recusado, o particular pode utilizar uma acção administrativa tendente a obter a condenação da entidade competente

Edificação, aprovado pelo DL n.º 555/99, de 16 de Dezembro, com sucessivas alterações, sendo a última introduzida pelo DL n.º 214-G/2015, de 02/10, e que determina a suspensão automática da acção administrativa de impugnação do acto administrativo do presidente da câmara municipal que ordene a demolição total ou parcial de obra ou a reposição do terreno nas condições em que se encontrava antes da data de início das obras ou trabalhos (artigo 106.º, n.º 1 do RJUE).

²²⁵ Neste aresto, escreve-se a certo passo: “Resulta deste preceito [artigo 115.º, n.º 1 do RJUE] que, com a citação da entidade recorrida para contestar o recurso contencioso interposto de acto que ordena a demolição de uma construção, suspende-se automaticamente a eficácia deste, persistindo tal suspensão até à decisão final do recurso transitada em julgado, se entretanto o juiz de 1ª instância não lhe tiver atribuído efeito meramente devolutivo por existirem indícios da ilegalidade da sua interposição ou da sua improcedência. Perante este regime, em princípio mais favorável aos seus direitos e interesses, os particulares não terão necessidade de fazer uso do meio processual de suspensão de eficácia para obterem a [paralisação] dos efeitos produzidos pelo acto que ordena a demolição de uma construção.

Porém, não tendo o legislador excluído a utilização desse meio processual, nada obsta que os particulares a ele recorram se nisso tiverem interesse.

E as situações em que esse interesse se verifica poderão ser frequentes, visto que a suspensão de eficácia, ao contrário do recurso contencioso do acto de demolição, é um processo urgente (cfr. art. 6º, da LPTA) e que, em princípio, exige um menor dispêndio de tempo no estudo e preparação da respectiva petição. Por isso, e considerando o disposto no citado art. 115.º, n.º 2 e no art. 80.º, n.º 1, da LPTA, a suspensão de eficácia permite ao particular obter a [paralisação] dos efeitos do acto num período temporalmente mais curto do que aquele em que seria possível consegui-lo com a interposição do recurso contencioso.

Afigura-se-nos, assim, que a suspensão de eficácia pode ser intentada como meio processual acessório do recurso contencioso previsto no mencionado art. 115.º, embora com algumas adaptações (como, por exemplo, de a decisão só produzir efeitos até que o recurso contencioso tenha efeito suspensivo ou meramente devolutivo) impostas pelo regime estabelecido neste normativo que, sendo especial, deve prevalecer.

²²⁶ “4 - A utilização de meios de impugnação administrativa suspende o prazo de impugnação contenciosa do acto administrativo, que só retoma o seu curso com a notificação da decisão proferida sobre a impugnação administrativa ou com o decurso do respectivo prazo legal, consoante o que ocorra em primeiro lugar. 5 - A suspensão do prazo prevista no número anterior não impede o interessado de proceder à impugnação contenciosa do acto na pendência da impugnação administrativa, bem como de requerer a adopção de providências cautelares”.

à prática desse acto, dentro de determinado prazo.

Para este efeito, não importa se a prática do acto foi expressamente recusada, uma vez que o objecto do processo é a pretensão do interessado e não o acto de indeferimento, conforme a lei terminantemente dispõe²²⁷.

Os pressupostos do pedido de condenação à prática do acto devido, tendo sido apresentado requerimento que constitua o órgão competente no dever de decidir, são os seguintes²²⁸:

- Não tenha sido proferida decisão dentro do prazo legalmente estabelecido;
- Tenha sido praticado acto administrativo de indeferimento (indeferimento expresso e completo);
- Tenha sido praticado acto administrativo de recusa de apreciação do requerimento;
- Tenha sido praticado acto administrativo de conteúdo positivo que não satisfaça integralmente a pretensão do interessado (indeferimento parcial), sendo esta uma inovação introduzida em 2015.

A condenação à prática de acto administrativo também pode ser pedida sem ter sido apresentado requerimento, quando:

- Não tenha sido cumprido o dever de emitir um acto administrativo que resultava directamente da lei (dever oficioso directo não cumprido);
- Se pretenda obter a substituição de um acto administrativo de conteúdo positivo (inovação introduzida em 2015).

A legitimidade activa na acção de condenação à prática do acto devido pertence a:

- Quem alegue ser titular de um direito ou interesse legalmente protegido, dirigido à emissão desse acto;

²²⁷ Cfr. artigo 66.º, n.º 2 do CPTA

²²⁸ Cfr. artigo 67.º do CPTA.

- Ao Ministério Público, sem necessidade da apresentação de requerimento, quando o dever de praticar o acto resulte directamente da lei e esteja em causa a ofensa de direitos fundamentais, a defesa de interesses públicos especialmente relevantes ou de qualquer dos valores e bens referidos no n.º 2 do artigo 9.º do CPTA;
- Pessoas colectivas, públicas ou privadas, em relação aos direitos e interesses que lhes cumpra defender;
- Órgãos administrativos, relativamente a condutas de outros órgãos da Administração Pública que alegadamente comprometam as condições do exercício de competências legalmente conferidas aos primeiros para a prossecução de interesses pelos quais estes órgãos sejam directamente responsáveis (inovação introduzida em 2015);
- Presidentes de órgãos colegiais, relativamente à conduta do respectivo órgão, bem como outras autoridades, em defesa da legalidade administrativa, nos casos previstos na lei (inovação introduzida em 2015);
- As demais pessoas e entidades mencionadas no n.º 2 do artigo 9.º²²⁹.

Quanto à legitimidade passiva, releva o artigo 10.º do CPTA, comum às acções administrativas, já anteriormente referido a propósito da legitimidade activa nos casos de impugnação, com a especialidade do artigo 68.º, n.º 2, que prevê uma situação de litisconsórcio necessário (“Para além da entidade responsável pela situação de ilegalidade, são obrigatoriamente demandados os contra-interessados a quem a prática do acto pretendido possa directamente prejudicar ou que tenham legítimo interesse em que ele não seja praticado e que possam ser identificados em função da relação material em causa ou dos documentos contidos no processo administrativo”).

Quanto à sentença, sendo procedente a acção, “o tribunal não se limita a devolver a questão ao órgão administrativo competente, anulando ou declarando nulo o eventual

²²⁹ Cfr. artigo 68.º do CPTA.

acto de indeferimento, mas pronuncia-se sobre a pretensão material do interessado, impondo a prática do acto devido”. Portanto, o tribunal condena o órgão administrativo à prática do acto devido²³⁰.

Este campo revela-se complexo no que respeita ao princípio da separação de poderes, e isso é visível no n.º 2 do artigo 72.º do CPTA, que estabelece que, não existindo apenas uma solução legalmente possível como resultado da emissão do acto, e decorrendo do exercício da função administrativa alguma discricionariedade, esta deve ser respeitada, apenas podendo o tribunal efectuar uma condenação de carácter genérico.

3.1.2. Impugnação de normas e condenação à emissão de normas

A impugnação judicial de normas visa a declaração da ilegalidade de normas emanadas ao abrigo de disposições de direito administrativo, nomeadamente regulamentos, por vícios próprios ou derivados da invalidade de actos praticados no âmbito do respectivo procedimento de aprovação (artigo 72.º, n.º 1 do CPTA).

A condenação à emissão de normas resulta da verificação de ilegalidade de uma omissão, em consequência do que o tribunal condena a entidade competente à emissão do regulamento em falta, fixando prazo para que a omissão seja suprida, mediante pedido do Ministério Público ou restantes entidades mencionadas no artigo 77.º e no n.º 2 do artigo 9.º, ambos do CPTA, ao tribunal administrativo competente de apreciação e verificação da existência de situações de ilegalidade por omissão das normas cuja falta empicilhe a exequibilidade de actos legislativos carecidos de regulamentação.

3.1.3. Outros tipos de acções

O artigo 37.º do CPTA refere, de forma não taxativa, um conjunto de acções administrativas – para além das que mencionámos anteriormente – que segue a tramitação comum determinada no capítulo III, com o título “marcha do processo”, mas que têm como elemento de união litígios cuja apreciação se situe no âmbito da competência dos tribunais administrativos e que não sejam objecto de regulação especial nem no CPTA nem em legislação avulsa.

Exemplos são a condenação à não emissão de actos administrativos, os pedidos

²³⁰ Cfr. artigo 71.º, n.º 1 do CPTA.

de reconhecimento (de situações jurídicas subjectivas directamente decorrentes de normas jurídico-administrativas ou de actos jurídicos praticados ao abrigo de disposições de direito administrativo ou de qualidades ou do preenchimento de condições), condenação da Administração à adopção das condutas necessárias ao restabelecimento de direitos ou interesses violados, incluindo em situações de via de facto, desprovidas de título que as legitime, condenação da Administração ao cumprimento de deveres de prestar que directamente decorram de normas jurídico-administrativas e não envolvam a emissão de um acto administrativo impugnável, ou que tenham sido constituídos por actos jurídicos praticados ao abrigo de disposições de direito administrativo, e que podem ter por objecto o pagamento de uma quantia, a entrega de uma coisa ou a prestação de um facto, responsabilidade civil das pessoas colectivas, bem como dos titulares dos seus órgãos ou respectivos trabalhadores em funções públicas, incluindo acções de regresso, entre outras.

3.2. Processos cautelares

Tal como discorre JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE²³¹, no que se reporta à “matéria de meios ou de processos cautelares, a situação anterior a 2002 era, pode dizer-se, uma situação catastrófica: os meios cautelares estavam reduzidos praticamente à suspensão da eficácia do acto, como também, em grande medida, o contencioso se reduzia ao recurso contencioso de anulação”.

Deste modo, antes da grande reforma de 2002, a suspensão da eficácia do acto, único meio cautelar existente, apenas era admitida de forma muito limitada, nomeadamente apenas quando se considerasse que não existe grave prejuízo para o interesse público, abrangendo apenas actos administrativos com efeitos positivos.

Foi após a revisão constitucional de 1997 que se criaram condições para ultrapassar esta situação, que hoje seria impensável²³².

Conforme se pode ler no n.º 4 do artigo 268.º da actual versão da CRP, “[é] garantido aos administrados tutela jurisdicional efectiva dos seus direitos ou

²³¹ ANDRADE, José Carlos Vieira de – A Justiça Administrativa. 15.ª ed., *op. cit.*, pp. 311 e ss.

²³² JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *ibidem*, afirma que, mesmo antes de 1997, a situação já se apresentava diversa daquela que existia inicialmente, uma vez que a jurisprudência, que, “em conspiração com a doutrina” [...] já após a revisão constitucional de 1989, minorando de algum modo as deficiências legais. Assim, conseguiu, nalguns casos com uma certa generosidade, suspender actos que eram negativos, mas que tinham alguns efeitos positivos”.

interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, [...] a adopção de medidas cautelares adequadas”.

A este respeito, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA é lapidar: “Num processo cautelar, o autor num processo declarativo, já intentado ou ainda a intentar, pede ao tribunal a adopção de uma ou mais providências, destinadas a impedir que, durante a pendência do processo declarativo, se constitua uma situação irreversível ou se produzam danos de tal forma gravosos que ponham em perigo, no todo ou pelo menos em parte, a utilidade da decisão que ele pretende obter naquele processo” ²³³.

Destarte, o processo cautelar tem como objectivo evitar que se perca a utilidade do processo principal, o qual por regra é longo, dado que obriga a um conhecimento muito mais abrangente e profundo da matéria em causa. Se não se proteger essa utilidade, pode acontecer que a sentença proferida se revele imprestável do ponto de vista do interessado. Em suma: visa-se assegurar a efectividade do processo principal.

As providências cautelares têm, assim, um carácter preventivo, embora não se possa perder de vista que a suspensão da eficácia dos actos administrativos contém um potencial efeito negativo para o interesse público que se visa prosseguir.

Daqui resultam três características típicas das providências cautelares:

- **Instrumentalidade.** De acordo com ISABEL FONSECA ²³⁴, “quando falamos de instrumentalidade, queremos dizer duas coisas, a saber: primo: que a expressão é aqui empregue para dizer que a tutela judicial que se proporciona através do processo urgente acessório visa garantir a efectividade da decisão judicial que vier a ser proferida num outro processo principal [...]. E, secundo, que a expressão acessoriedade-instrumentalidade decorre da dependência estrutural do processo perante outro processo [...]. Só esta última dimensão do conceito de instrumentalidade faz sen-

²³³ ALMEIDA, Mário Aroso de – Manual..., *op. cit.*, p. 437.

²³⁴ FONSECA, Isabel – Os Processo Cautelares na Justiça Administrativa..., *op. cit.*, p. 224.

tido a propósito das providências antecipatórias”. Essa instrumentalidade resulta clara do facto de apenas poder solicitar uma providência cautelar quem possua legitimidade para intentar um processo junto dos tribunais administrativos, conforme estatui o artigo 112.º, n.º 1 do CPTA.

- **Provisoriedade.** Esta característica “[...] transparece de a possibilidade do tribunal revogar, alterar ou substituir, na pendência do processo principal, a sua decisão de adoptar ou recusar a adopção de providências cautelares se tiver ocorrido uma alteração relevante das circunstâncias inicialmente existentes (artigo 124.º, n.º 1), designadamente por ter sido proferida, no processo principal, decisão de improcedência de que tenha sido interposto recurso com efeito suspensivo (artigo 124.º, n.º 3)”²³⁵. Está, pois, em causa um processo em que não está em equação a resolução definitiva de um litígio.
- **Sumariedade.** "Como o que está em causa em sede cautelar é obviar, em tempo útil, a ocorrências que possam comprometer a utilidade do processo principal, para decidir se se confere ou não tutela cautelar, o tribunal deve proceder a meras apreciações perfunctórias, baseadas num juízo sumário sobre os factos a apreciar, evitando antecipar juízos definitivos, que, em princípio, só devem ter lugar no processo principal"²³⁶. O tribunal realiza, portanto, um conhecimento conciso das questões de facto e de direito, uma vez que a tramitação deste tipo de processo, para além de provisório, é urgente.

Estas características são visíveis na lei²³⁷, nomeadamente na possibilidade de adopção de

²³⁵ ----- – Manual..., *op. cit.*, p. 438.

²³⁶ ----- – Manual..., *op. cit.*, p. 443.

²³⁷ Cfr. artigo 120.º do CPTA.

providências cautelares quando, sem prejuízo da indispensável ponderação de interesses,

- Exista fundado receio da constituição de uma situação de facto consumado ou da produção de prejuízos de difícil reparação para os interesses que o requerente visa assegurar no processo principal
- Seja provável que a pretensão formulada ou a formular nesse processo venha a ser julgada procedente.

Antes da alteração legislativa verificada em 2015²³⁸, nas situações em que havia uma indeterminação no que respeita à legitimidade da pretensão do requerente, a lei efectuava uma graduação, conforme o tipo de providência requerida, ou seja, se fosse provável a procedência da pretensão principal, a providência cautelar poderia ser adoptada, ainda que fosse uma providência antecipatória; se a providência requerida fosse uma providência conservatória, nem sequer seria necessário fazer prova ou o convencimento do juiz da viabilidade da pretensão principal; bastaria, que não existisse manifesta falta de fundamento da pretensão formulada ou a formular nesse processo ou a existência de circunstâncias que obstassem ao seu conhecimento de mérito^{239 240}.

²³⁸ Acerca desta matéria, cfr. ANDRADE, José Carlos Vieira de – A Justiça Administrativa. 15.ª ed., *op. cit.*, pp. 320 e 321.

²³⁹ A versão original do artigo 120.º, n.º 1, do CPTA, aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, era a seguinte (destacados nossos): “Artigo 120.º (Critérios de decisão) 1 - Sem prejuízo do disposto nos números seguintes, as providências cautelares são adoptadas: a) Quando seja evidente a procedência da pretensão formulada ou a formular no processo principal, designadamente por estar em causa a impugnação de acto manifestamente ilegal, de acto de aplicação de norma já anteriormente anulada ou de acto idêntico a outro já anteriormente anulado ou declarado nulo ou inexistente; b) Quando, estando em causa a adopção de uma **providência conservatória**, haja fundado receio da constituição de uma situação de facto consumado ou da produção de prejuízos de difícil reparação para os interesses que o requerente visa assegurar no processo principal e não seja manifesta a falta de fundamento da pretensão formulada ou a formular nesse processo ou a existência de circunstâncias que obstem ao seu conhecimento de mérito; c) Quando, estando em causa a adopção de uma **providência antecipatória**, haja fundado receio da constituição de uma situação de facto consumado ou da produção de prejuízos de difícil reparação para os interesses que o requerente pretende ver reconhecidos no processo principal e seja provável que a pretensão formulada ou a formular nesse processo venha a ser julgada procedente”.

²⁴⁰ De acordo com MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, Manual..., *op. cit.*, pp. 445-446. “A tutela cautelar das **situações jurídicas finais, estáticas ou opositivas** passa, assim, pela adopção de providências conservatórias; e a tutela cautelar das situações jurídicas instrumentais, dinâmicas ou pretensivas passa pela adopção de **providências antecipatórias**”. Essas **situações jurídicas finais, estáticas ou opositivas** seriam “aquelas em que a satisfação do interesse do titular não depende de prestações de outrem, pelo que ele apenas pretende que os demais se abstenham da adopção de condutas que ponham em causa a situação em que está investido”. Por outro lado, a “tutela cautelar das **situações jurídicas instrumentais, dinâmicas ou pretensivas** passa pela adopção de **providências antecipatórias**”, ao passo que **situações jurídicas instrumentais, dinâmicas ou pretensivas** correspondem “[aquelas] em que, pelo contrário, a satisfação do interesse do titular depende da prestação de outrem, pelo que ele pretende obter a prestação necessária

Assim, tal como sintetiza JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE²⁴¹ “a lei bastava-se com um juízo negativo de não-improbabilidade (*non fumus malus*) da procedência da acção principal para fundar a concessão de uma providência conservatória, mas obrigava a que se pudesse formular um juízo positivo de probabilidade para justificar a concessão de uma providência antecipatória”.

Ainda de acordo com JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE a eliminação desta distinção em 2015 teria seu fundamento na dificuldade e inadequação da distinção conceitual entre as providências, pelo menos em alguns casos, “mas significa objectivamente uma maior exigência de prova feita ao requerente para a obtenção de medidas conservatórias – e, portanto, um maior relevo negativo da juridicidade material”.

De acordo com o artigo 120.º, n.º 1 do CPTA, na sua versão actual, resultante do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, “[...] as providências cautelares são adoptadas quando haja fundado receio da constituição de uma situação de facto consumado ou da produção de prejuízos de difícil reparação para os interesses que o requerente visa assegurar no processo principal e seja provável que a pretensão formulada ou a formular nesse processo venha a ser julgada procedente”.

Tenha-se, em consideração, contudo que, se no processo principal estiver exclusivamente em causa o pagamento da quantia certa, sem natureza sancionatória, e se tiver sido prestada garantia por uma das formas previstas na lei tributária, as providências cautelares são adoptadas, independentemente da verificação dos requisitos previstos da disposição mencionada no parágrafo anterior²⁴²

Não existe uma lista taxativa de providências cautelares, embora a lei aponte alguns exemplos significativos de formas que as mesmas poderão assumir, tais como a suspensão da eficácia de um acto administrativo ou de uma norma, a admissão provisória em concursos e exames, o arresto, o embargo de obra nova, entre outras²⁴³.

Nesta parte final do dispositivo legal acima mencionado é visível o requisito do *fumus boni iuris*, correspondente à aparência de bom direito, ou seja, forte probabilidade de o direito que o requerente alega venha a obter procedência no processo principal.

à satisfação do seu interesse” (destacados nossos). A providência conservatória teria assim características menos prejudiciais dos interesses dos requeridos ou dos contra-interessados.

Em 2015, desapareceu a diferença de regime entre a concessão de providências conservatórias e de providências antecipatórias, o que, obviamente, não significa o desaparecimento das respectivas figuras, que continuam previstas no artigo 112.º, n.º 1 do CPTA.

²⁴¹ ANDRADE, José Carlos Vieira de – A Justiça Administrativa. 15.ª ed., *op. cit.*, p. 320.

²⁴² Cfr. artigo 120.º, n.º 6 do CPTA.

²⁴³ Cfr. artigo 112.º, n.º 2 do CPTA.

Pela leitura deste artigo, num exercício comparativo com o regime anterior, verifica-se que a revisão de 2015 alterou a relevância do referido *fumus boni iuris*, deixando este critério de assumir um carácter terminante, e afastando-se deste modo a anterior desconsideração do *periculum in mora*, que havia sido alvo de fortes críticas.

Desta forma, o mencionado *fumus boni iuris*, ou aparência de bom direito, não sendo o único, não deixa de ser um dos requisitos a que deve obedecer o decretamento de providências cautelares. Trata-se de um juízo de prognose perfunctório, formulado pelo tribunal, no sentido de avaliar se o grau de probabilidade de êxito do requerente no processo principal é suficiente, sem, obviamente, de alguma forma pretender condicionar a evolução daquele.

Neste ponto seguimos o ensinamento de MÁRIO AROSO DE ALMEIDA²⁴⁴, que assinala que “[t]al como sucede em processo civil, o primeiro e o mais importante dos critérios de que depende a atribuição de providências cautelares é *periculum in mora*, que o CPTA entende existir, [...] quando haja fundado receio da constituição de uma situação de facto consumado ou da produção de prejuízos de difícil reparação para os interesses que o requerente visa assegurar [...] ou pretende ver reconhecidos [...] no processo principal”. Este requisito reporta-se, pois, ao perigo de inutilidade da sentença na acção principal.

Deve, pois, o tribunal ponderar a existência de um perigo de inutilidade da sentença a ser proferida no processo principal²⁴⁵, o que obrigará o tribunal a realizar um juízo de prognose que fundamentará o provimento da providência com base na existência de fortes indícios de que da decisão contrária poderiam decorrer prejuízos irreparáveis ou dificilmente reparáveis, partindo, naturalmente, do exame dos elementos de prova carregados para o processo pelo requerente.

Embora MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, na obra que mencionamos, não se refira à presente versão do CPTA, as suas palavras, nesta parte, permanecem actuais. Mais dilucida o mesmo Autor: “à fórmula tradicional do «prejuízo de difícil reparação», que era utilizada na legislação precedente²⁴⁶, o CPTA acrescentou a referência ao «fundado receio da constituição de uma situação de facto consumado», o que visou clarificar “que,

²⁴⁴ ALMEIDA Mário Aroso de, Manual..., *op. cit.*, p. 474.

²⁴⁵ É aquilo que JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, in A Justiça Administrativa. 15.^a ed., *op. cit.*, p. 317, qualifica como **requisito de perigosidade**.

²⁴⁶ Isto é, anterior à reforma de 2002.

para além das situações em que, anteriormente, se admitia o risco da «produção de prejuízos de difícil reparação», as providências cautelares também devem ser concedidas quando exista o «fundado receio da constituição de uma situação de facto consumado».

A providência não será concedida se, num juízo de prognose, o tribunal verificar que “devidamente ponderados os interesses públicos e privados em presença, os danos que resultariam da sua concessão se mostrem superiores àqueles que podem resultar da sua recusa, sem que possam ser evitados ou atenuados pela adopção de outras providências”²⁴⁷.

Apresenta-se deste modo um outro critério fundamental para efeito de decretamento de uma providência cautelar, isto é, o critério da ponderação de todos os interesses em presença, pelo qual se analisa a proporcionalidade da decisão.

Nos termos do artigo 120.º, n.º 2, “[n]as situações previstas no número anterior, a adopção da providência ou das providências é recusada quando, devidamente ponderados os interesses públicos e privados em presença, os danos que resultariam da sua concessão se mostrem superiores àqueles que podem resultar da sua recusa, sem que possam ser evitados ou atenuados pela adopção de outras providências”.

Assim sendo, ainda que os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* se verifiquem é necessário atender sempre não apenas a um “juízo de valor absoluto sobre a situação do requerente como sucederia se apenas dependesse da aplicação dos critérios do artigo 120.º, n.º 1 [...] mas ainda depende da formulação de um juízo de valor relativo, fundado na comparação da situação do requerente com a dos eventuais titulares de interesses contrapostos”²⁴⁸.

A possibilidade de convalidação do processo cautelar em processo principal²⁴⁹ foi uma novidade introduzida pela reforma de 2002.

Este procedimento é regulado pelo artigo 121.º, n.º 1, do CPTA, que prevê que, existindo processo principal intentado, e verificando-se “que foram trazidos ao processo

²⁴⁷ Cfr. artigo 120.º, n.º 2 do CPTA.

²⁴⁸ ALMEIDA Mário Aroso de, Manual..., *op. cit.*, p. 479.

²⁴⁹ No CPC foi criada, no CPC de 2013, uma figura afim designada “inversão do contencioso”, em função da qual, o juiz, “na decisão que decreta a providência, pode dispensar o requerente do ónus de propositura da acção principal se a matéria adquirida no procedimento lhe permitir formar convicção segura acerca da existência do direito acautelado e se a natureza da providência decretada for adequada a realizar a composição definitiva do litígio” (artigo 369.º, n.º 1 do CPC). Este procedimento não tem carácter oficioso. Esta decisão apenas é recorrível em conjunto com o recurso da decisão sobre a providência requerida, mas a decisão que indefira a inversão é irreccorível (artigo 370.º, n.º 1 do CPC). Quanto às “decisões proferidas nos procedimentos cautelares, incluindo a que determine a inversão do contencioso, não cabe recurso para o Supremo Tribunal de Justiça, sem prejuízo dos casos em que o recurso é sempre admissível” (artigo 370.º, n.º 2 do CPC).

cautelar todos os elementos necessários para o efeito e a simplicidade do caso ou a urgência na sua resolução definitiva o justifique”, o tribunal pode, ouvidas as partes, proferir decisão final do processo principal.

Esta decisão é susceptível de impugnação; antes de 2015, a lei, ou seja, o artigo 121.º, n.º 2, do CPTA, determinava simplesmente que a decisão de antecipar o juízo sobre a causa principal era “passível de impugnação nos termos gerais”. Após a alteração legislativa promovida pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, não restam dúvidas que o recurso se interpõe da decisão final do processo principal, com efeito meramente devolutivo.

Em suma, as providências cautelares e o respectivo processo principal, proposto ou a propor, estão intimamente interligados. Esta autonomia não impede, todavia, o tribunal, preenchidos os requisitos anteriormente descritos, de antecipar o juízo sobre a causa principal.

Esta solução legal, inspirada no princípio da tutela jurisdicional efectiva e em razões de economia processual, vem permitir que o juiz cautelar, ouvidas as partes, se declare, de forma fundamentada, apto a antecipar no processo cautelar o juízo sobre o mérito da causa principal.

Trata-se de uma decisão prévia pela qual o juiz resolve convolar a decisão do processo cautelar na decisão do processo principal, compactando os dois processos à semelhança do que sucede no despacho saneador quando se considera haver condições para conhecer desde logo do mérito da causa²⁵⁰²⁵¹.

²⁵⁰ Cfr. artigos 510.º, n.º 1, alínea b) do CPC e 88.º, n.º 1, alínea b) do CPTA, no qual se determina que o despacho saneador “destina-se a “[c]onhecer total ou parcialmente do mérito da causa, sempre que a questão seja apenas de direito ou quando, sendo também de facto, o estado do processo permita, sem necessidade de mais indagações, a apreciação dos pedidos ou de algum dos pedidos deduzidos, ou de alguma excepção peremptória”.

²⁵¹ Um acórdão interessante sobre esta matéria é o Acórdão do TCAN Norte, Processo n.º 03160/06.3BEPRT, 1ª Secção - Contencioso Administrativo, de 26-07-2007. Relator: JOSÉ AUGUSTO ARAÚJO VELOSO e que tem o seguinte sumário, elaborado pelo relator:
“CONVOLAÇÃO - ART. 121.º CPTA

REQUISITOS

PROCESSO DISCIPLINAR

I. A convalidação permitida pelo artigo 121º do CPTA, inspirada no princípio da tutela jurisdicional efectiva e em razões de economia processual, vem permitir que o juiz cautelar, ouvidas as partes, se declare, de forma fundamentada, apto a antecipar no processo cautelar o juízo sobre o mérito da causa principal. Esta convalidação, no caso de ocorrer, será seguida do julgamento da causa principal, que poderá ser no sentido da procedência ou da improcedência da pretensão formulada pelo demandante;

II. Esta antecipação do juízo sobre a causa principal, que tudo indica poder ser da iniciativa do tribunal ou suscitada pelas partes, atendendo aos princípios gerais e à sua razão de ser, depende do preenchimento cumulativo de dois requisitos: primo, deve haver manifesta urgência na resolução definitiva do caso, atendendo à natureza das questões e à gravidade dos interesses envolvidos, de modo a poder-se concluir que a situação não se compadece com a adopção de uma simples providência cautelar; secundo, o tribunal deve sentir-se em condições de decidir a questão de fundo, por constarem do processo todos os elementos necessários para o efeito;

O decretamento provisório da providência cautelar é regulado no artigo 131.º do CPTA.

Esta decisão²⁵² pode ocorrer quando se reconheça a existência de uma situação de especial urgência, que possa originar uma situação de facto consumado²⁵³ na pendência do processo. O juiz, no despacho liminar, ou mesmo na pendência do processo cautelar, com fundamento em alteração superveniente dos pressupostos de facto ou de direito pode, a pedido do requerente ou a título oficioso²⁵⁴, decretar provisoriamente a providência requerida ou aquela que julgue mais adequada, sem mais considerações, no prazo de 48 horas, posteriormente prosseguindo o processo cautelar a marcha normal.

Este decretamento provisório não é passível de impugnação, conforme determina o artigo 131.º, n.º 4, do CPTA. Note-se, todavia, que os requeridos, durante a pendência do processo cautelar, podem solicitar o levantamento ou a alteração da providência provisoriamente decretada, porquanto estas decisões são passíveis de impugnação nos termos gerais²⁵⁵.

Atente-se que, conforme dilucida JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE²⁵⁶, em 2015 “deixou de fazer-se referência específica à tutela de direitos, liberdades e garantias, que de outro modo não possam ser exercidos em tempo útil, ficando claro, por um lado, que o decretamento provisório passou a ser uma figura de aplicação geral, que não se refere apenas a direitos fundamentais, e, por outro lado, que constitui um meio cautelar de especial urgência, que não deve ser confundido com um meio de tutela definitiva”.

Desde 2015, a lei não refere expressamente o poder/dever do juiz de revogar oficiosamente a decisão de decretamento provisório; contudo, pela via da interpretação legal se conclui que esse poder/dever não pode ter deixado de existir pela própria natureza

III. O juízo substantivo sobre a manifesta urgência na resolução definitiva do caso impõe interpretação e aplicação exigentes, e especial cuidado e grande prudência por parte do julgador, o qual só excepcionalmente se deve decidir pela convolação;

IV. O segundo requisito, de ordem processual, ao exigir que o julgador só avance para a antecipação do juízo sobre a causa principal quando tiver no processo todos os elementos necessários para o efeito, significa que o tribunal não deve antecipar a decisão sobre o mérito da causa, mas decidir a providência cautelar, sempre que seja possível admitir que poderão ser trazidos ao processo principal elementos relevantes para a decisão de fundo. Isto significa, além do mais, que será muito difícil perspectivar uma situação de antecipação do juízo sobre a causa principal antes de esta ter sido intentada. Trata-se de exigência, cuidado e prudência, impostas pelo princípio dispositivo e pelo princípio do processo equitativo, que permitem às partes fazer uma legítima previsão de riscos”.

²⁵² Nas palavras de JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, trata-se de um *processo pré-cautelar*.

²⁵³ Expressão introduzida em 2015.

²⁵⁴ Anteriormente, discutia-se a possibilidade de decretamento oficioso, questão que fica, com as alterações de 2015, definitivamente solucionada.

²⁵⁵ Cfr. artigo 131.º, n.º 5 e 6, do CPTA.

²⁵⁶ ANDRADE, José Carlos Vieira de, *A Justiça Administrativa*, 15.ª ed., *op. cit.*, pp. 336 e 337.

do instituto; deste modo, no caso da prova produzida resultar que não se confirmam os pressupostos legais indispensáveis o tribunal deverá revogar o decretamento com efeitos retroactivos.

Por último, mencione-se a *proibição de executar o acto administrativo*.

Nos termos do artigo 128.º do CPTA, “[q]uando seja requerida a suspensão da eficácia de um acto administrativo, a autoridade administrativa, recebido o duplicado do requerimento, não pode iniciar ou prosseguir a execução”, devendo “impedir, com urgência, que os serviços competentes ou os interessados procedam ou continuem a proceder à execução do acto”. Contudo, “se, mediante resolução fundamentada, reconhecer, no prazo de 15 dias, que o diferimento da execução seria gravemente prejudicial para o interesse público”, cai a proibição de executar o acto administrativo (sublinhados nossos).

Esta solução legal era fortemente contestada antes da aprovação do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, mas isso não impediu a manutenção de um regime que foi qualificado por FREITAS DO AMARAL²⁵⁷ como “uma nova modalidade do privilégio da execução prévia, gravosa para os particulares e desprestigiante para os tribunais”.

Parece-nos, sem sombra de dúvida, que deveria ser o tribunal, e não a Administração, a apreciar, em primeiro lugar, da existência ou não de grave prejuízo para o interesse público²⁵⁸, naturalmente mediante o pedido fundamentado daquela.

Acrescente-se que o Anteprojecto de revisão do CPTA²⁵⁹ promovia uma “revolução” do regime constante no artigo 128.º do CPTA, designadamente no que se reporta à eliminação da figura da resolução fundamentada²⁶⁰.

²⁵⁷ AMARAL, Diogo Freitas do – Direito Administrativo. Vol. IV, *op. cit.*, p. 322.

²⁵⁸ A utilização da palavra “reconhecer” no dispositivo legal mencionado é particularmente significativa.

²⁵⁹ Elaborado pela comissão de revisão do Código do Procedimento Administrativo, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, criada pelo Despacho n.º 9415/2012, 5 de Julho. Esta comissão era composta pelas seguintes personalidades: Prof. Doutor Fausto Quadros, professor catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (coordenador); Prof. Doutor José Manuel Sérvulo Correia, professor jubilado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e advogado; Prof. Doutor Rui Machete, professor da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa e advogado; Prof. Doutor José Carlos Vieira de Andrade, professor catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra; Prof.^a Doutora Maria da Glória Dias Garcia, professora catedrática da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa; Juiz conselheiro Dr. António Políbio Ferreira Henriques, presidente do Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra; Prof. Doutor Mário Aroso de Almeida, professor associado da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa; Dr.^a Maria Teresa Samuel Naia, procuradora-geral-adjunta, coordenadora junto do Tribunal Central Administrativo do Norte.

²⁶⁰ Este é o artigo 128.º na versão do Anteprojecto:

“Artigo 128.º

Proibição de executar o acto administrativo

1 - Quando seja requerida a suspensão da eficácia de um acto administrativo, a entidade requerida, uma vez citada no âmbito do processo cautelar, não pode, salvo em estado de necessidade, iniciar ou prosseguir a

Tal como escreve JORGE PAÇÃO²⁶¹, “antevia-se uma verdadeira mudança de paradigma no regime do “efeito suspensivo automático” do acto administrativo, na medida em que, em prejuízo de um acto jurídico praticado pelo ente administrativo, que tinha *per se* o efeito de remover a proibição de execução do acto administrativo suspendendo o apuramento para que esta remoção se justifique, passando para “as mãos” do juiz, por decisão sobre pedido de levantamento da suspensão da execução do acto administrativo, realizando uma ponderação dos interesses públicos e privados em presença”.

E, mais adiante, o mesmo Autor assume que a solução proposta se traduziria numa “franca melhoria face ao regime actual, em especial no plano da tutela dos particulares. Desde logo, a “eliminação” da resolução fundamentada corresponderia à supressão de um “corpo estranho” no direito processual administrativo, de natureza jurídica dúbia, enquanto acto jurídico da Administração Pública “enxertado” num processo judicial – o que, só por si, contribuiria para a “purificação” do regime. Mas, de maior relevância, a extinção da resolução fundamentada contribuiria para o aproximar de posições na relação processual estabelecida entre a Administração e os particulares, em manifesta conformidade e prossecução do princípio da igualdade das partes enquanto princípio estruturante do actual direito processual administrativo (artigo 6.º do CPTA)”.

Todas estas considerações deste Autor merecem a nossa concordância, porquanto – e isso resulta claro do teor do artigo 128.º do Anteprojecto – o interesse público ficaria devidamente acautelado.

Ainda assim, existe uma protecção básica dos interessados, uma vez que compete à Administração emitir resolução fundamentada que demonstre que o adiamento da

execução, devendo impedir, com urgência, que os serviços competentes ou os beneficiários do acto procedam ou continuem a proceder à execução.

2 - A entidade requerida e os beneficiários do acto podem requerer ao juiz cautelar o levantamento do efeito previsto no número anterior, alegando que o diferimento da execução do acto seria gravemente prejudicial para o interesse público ou gerador de consequências lesivas claramente desproporcionadas para outros interesses envolvidos, havendo lugar, na decisão, à aplicação do critério previsto no n.º 2 do artigo 120.º.

3 – Em caso de execução indevida, o interessado pode requerer ao juiz a adopção das providências necessárias para impedir ou fazer cessar a execução e, sendo possível, restabelecer provisoriamente a situação anterior, podendo haver lugar à imposição de sanção pecuniária compulsória, nos termos do artigo 169.º, sem prejuízo da eventual responsabilidade civil, disciplinar e criminal que ao caso possa corresponder.

4 - Os incidentes previstos nos n.ºs 2 e 3 são processados nos autos do processo cautelar, sendo, em qualquer deles, a outra parte ouvida pelo prazo de cinco dias e, em seguida, o incidente concluso ao juiz, com a maior urgência, para decisão no prazo de cinco dias.

5 - Quando, no caso previsto no n.º 2, a entidade requerida tenha pedido o levantamento do efeito com carácter de urgência, o juiz promove a realização, no prazo de quarenta e oito horas, de uma audiência oral, no termo da qual a decisão é tomada de imediato.

6 - O disposto no n.º 1 não prejudica a possibilidade do decretamento provisório da suspensão da eficácia, em situações de especial urgência, segundo o disposto no artigo 131.º”.

²⁶¹ PAÇÃO, Jorge – Breves Notas..., *op. cit.*, p. 113.

execução seria gravemente prejudicial para o interesse público.

A este propósito importa salientar a jurisprudência recente dos tribunais superiores que se têm dedicado a esta matéria.

Um bom exemplo é o acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, n.º 01205/07.9BEVIS-A, 1ª Secção, Contencioso Administrativo, de 14-02-2008, que teve como relator CARLOS LUÍS MEDEIROS DE CARVALHO²⁶².

²⁶² Cujo sumário (elaborado pelo relator) é o seguinte:

I. O incidente de declaração de ineficácia dos actos de execução indevida não comporta na sua letra e finalidade a obtenção de declaração de invalidade da resolução à luz das ilegalidades assacadas à mesma tal como resultaria no contexto de pretensão formulada numa acção administrativa especial.

II. A “resolução fundamentada” não constitui ou pode qualificar-se como um acto administrativo, pois, trata-se duma pronúncia administrativa desenvolvida no âmbito e sob a égide estrita dum processo judicial cuja legalidade cumpre ser exclusivamente sindicada através do competente incidente previsto no art. 128.º, n.ºs 4 a 6 do CPTA.

III. O tribunal no momento em que decide sobre a eficácia ou ineficácia dos actos de execução praticados ao abrigo da “resolução fundamentada” não tem de tomar em consideração os critérios e requisitos de decisão enunciados nomeadamente no art. 120.º do CPTA, mas apenas deve verificar se aquela resolução existe, se a mesma foi emitida dentro do prazo legal e se está fundamentada no sentido de demonstrar e provar que o diferimento da execução seria gravemente prejudicial para o interesse público.

IV. Toda a suspensão da eficácia dos actos administrativos prejudica, por definição, o interesse público que aqueles actos visam prosseguir, já que a paralisia provisória dos efeitos dos mesmos afecta inevitavelmente, ao menos «*ratione temporis*», os resultados a que eles se inclinam.

V. Não basta que a autoridade demandada cautelarmente se limite à invocação de que a execução do acto é útil ou mesmo necessária para o prosseguimento do interesse público, pois, a regra é a que determina a suspensão dos efeitos dum acto administrativo em decorrência da propositura dum procedimento cautelar de suspensão de eficácia e isso apesar de tal suspensão ser ou poder ser inconveniente para os objectivos que se visavam prosseguir com a emissão daquele acto, podendo, mesmo, a sua suspensão provisória ter consequências negativas ou aparentemente negativas para o interesse público.

VI. Só e apenas nas situações em que o diferimento dessa execução seja gravemente prejudicial para o referido interesse se mostra justificado, nos termos do art. 128.º do CPTA, o afastamento daquela regra geral da proibição da execução do acto administrativo suspendendo.

VII. A emissão da “resolução fundamentada” por parte da Administração constitui o exercício duma prerrogativa que apenas faz sentido ser utilizada na medida em que seja indispensável para dar resposta a situações de especial urgência.

VIII. A permissão de execução do acto administrativo constitui um mecanismo excepcional, pontual, apenas admissível e legítimo para aquelas situações em que se verifique grave prejuízo para o interesse público com a imediata suspensão da execução do acto e que reclamam urgência naquele prosseguimento.

IX. Com a proibição de execução do acto suspendendo decorrente da propositura da acção cautelar visa-se assegurar a manutenção do efeito útil à própria tutela cautelar de molde a evitar que quando o julgador tome posição sobre aquele litígio essa sua decisão ainda faça sentido ou tenha utilidade à luz mórmente dos direitos e interesses que o requerente queria ver acautelados.

X. A Administração através da “resolução fundamentada” terá de indicar as razões que militam no sentido da existência de situação de urgência grave no prosseguimento da execução do acto administrativo suspendendo, decisão essa que é passível de ser sindicada contenciosamente pelos tribunais no âmbito deste incidente de declaração de ineficácia dos actos de execução indevida com fundamento quer no facto dos actos de execução não estarem baseados na “resolução fundamentada” (total ausência desta ou estarem fora da sua abrangência ou cobertura), quer no facto dos motivos aduzidos naquela “resolução” não constituírem fundamentos legais ou legítimos abarcados pelo conceito legal enunciado no n.º 1 do art. 128.º do CPTA do diferimento da execução ser “gravemente prejudicial para o interesse público”.

XI. Deriva do teor da resolução fundamentada produzida nos autos motivação idónea e adequada que corporiza as razões apresentados para a emissão daquela resolução, razões essas que aliadas e conjugadas com o enquadramento legal do projecto de qualificação paisagística decorrentes do «Regulamento da medida n.º 1.2 - “Valorização e protecção dos recursos naturais” do Programa Operacional do Ambiente» (constante do despacho n.º 22642/2004 (2.ª série) do MAOTDR permitem claramente sustentar o prosseguimento da

Diversas considerações proferidas neste aresto nos interessam particularmente. Em primeiro lugar, a resolução fundamentada não deve ser entendida como um acto administrativo, uma vez que se trata de uma “pronúncia administrativa desenvolvida no âmbito e sob a égide estrita dum processo judicial cuja legalidade cumpre ser exclusivamente sindicada através do competente incidente previsto no art. 128.º, n.ºs 4 a 6 do CPTA”.

Seguidamente, importa reter que o tribunal, neste âmbito, apenas verifica se a resolução fundamentada foi emitida dentro do prazo legal e se está fundamentada no sentido de demonstrar e provar que o diferimento da execução seria gravemente prejudicial para o interesse público. Por outras palavras, os critérios do artigo 120.º do CPTA não são aqui tidos em consideração.

Mas, para o presente efeito, interessa-nos particularmente a ideia transmitida por este aresto, no sentido de que não basta a mera invocação “de que a execução do acto é útil ou mesmo necessária para o prosseguimento do interesse público ou mesmo necessária para o prosseguimento do interesse público”, uma vez que a permissão de execução do acto administrativo na sequência do decretamento de providência cautelar tem um carácter pontual e excepcional, apenas exequível quando se verifique grave prejuízo para o interesse público.

Por outro lado, a apresentação da resolução fundamentada elaborada pela Administração apenas se justifica “na medida em que seja indispensável para dar resposta a situações de especial urgência”. E essa resolução fundamentada deve indicar de forma clara as razões que justificam essa “situação de urgência grave no prosseguimento da execução do acto administrativo”²⁶³, não bastando meras considerações vagas e genéricas, sem sustentação em factos concretos.

Em suma, aquilo que se pode concluir é que, apesar de considerarmos que deveria competir ao tribunal, e não à Administração, a apreciação da existência ou não de grave prejuízo para o interesse público, mediante o pedido fundamentado daquela, não

execução e integram-se na previsão do n.º 1 do art. 128.º do CPTA.

XII. Tais razões passam pela necessidade de executar e cumprir prazos contratuais ou contratualizados (execução da obra de qualificação paisagística em questão teria de estar concluída até 31/12/2007) e cujo incumprimento é gerador de consequências patrimoniais avultadas e graves para o erário público por força da obrigação de reposição dos montantes obtidos com recurso a financiamento de fundos comunitários em caso de atrasos e/ou não respeito dos compromissos escritos validamente assumidos pelo Estado e pela autarquia local envolvida (cfr. arts. 15.º, 16.º e 19.º do citado “Regulamento” e contratos outorgados).²⁶³

²⁶³ Recorde-se que a exigência de fundamentação dos actos administrativos implica a clara enunciação das razões que justificam determinada conduta institucional, tem assento constitucional no n.º 3 do art.º 268.º da CRP, assim como, a nível infraconstitucional, no CPA.

existe uma completa desprotecção dos direitos e dos legítimos interesses dos interessados.

3.3. Recursos

A matéria dos recursos jurisdicionais é regulada no CPC, sem prejuízo do disposto nos artigos 140.º a 156.º do CPTA. Igualmente relevam nesta matéria os artigos 24.º, 25.º e 37.º do ETAF.

Tenha-se em conta, no entanto, que, conforme aduz TERESA VIOLANTE, posição que acolhemos, “A remissão operada para o processo civil não poderá no entanto deixar de ser analisada com especiais cuidados de forma a manter-se sempre no horizonte do intérprete e aplicador do direito a teleologia própria inerente ao direito processual administrativo, enquanto direito adjectivo ou instrumental do direito administrativo”²⁶⁴.

Um recurso jurisdicional, numa definição simples, será um meio de garantia dos particulares, consistente na impugnação de um acto administrativo, de um regulamento ilegal, ou de uma sentença ou acórdão judicial apresentada perante o Tribunal Administrativo competente, a fim de obter contenciosamente a respectiva anulação ou modificação.

Começamos por referir que a jurisprudência em Portugal é consistente no que se reporta à questão da não existência de garantia constitucional, generalizada, de um duplo grau de jurisdição.

Um Acórdão importante nesta matéria é o Acórdão n.º 125/98, Proc. N.º 158/96, 1ª Secção, de 5 de Fevereiro de 1998, sendo a relatora MARIA FERNANDA PALMA²⁶⁵.

²⁶⁴ VIOLANTE, Teresa – Os recursos jurisdicionais... *op. cit.*, p. 852.

²⁶⁵ Neste processo estava em causa um requerimento apresentado junto do Supremo Tribunal Administrativo com o objectivo de suspender a eficácia de uma Resolução do Conselho de Ministros. Este pedido de suspensão da eficácia foi indeferido, por acórdão da 1ª Secção do STA, com o fundamento de não se verificarem os requisitos legalmente previstos.

Para o efeito que aqui nos importa o recorrente sustentava que a norma contida no artigo 103º, alínea d), da antiga Lei de Processo nos Tribunais Administrativos era inconstitucional, por violação do disposto nos artigos 20.º, 62.º e 18.º, n.º 3, da Constituição. E, ainda que essa norma era orgânica e formalmente inconstitucional, por violação do disposto no artigo 168º, n.º 1, alíneas q) e b), da Constituição.

Contudo, o TC decidiu que “o duplo grau de jurisdição em matéria não penal não se acha constitucionalmente garantido, reconhecendo-se ampla liberdade ao legislador para estabelecer requisitos de admissibilidade dos recursos. Com efeito, da Constituição apenas se deduz uma garantia contra violações radicais pelo legislador ordinário do sistema de recursos instituído e da igualdade dos cidadãos na sua utilização [...]”. Nesta medida, caberá à lei infraconstitucional definir o acesso aos sucessivos graus de jurisdição, segundo critérios objectivos, ancorados numa ideia de proporcionalidade (relevância das causas, natureza das questões) e que respeitem o princípio da igualdade, tratando de forma igual o que é idêntico e de forma desigual o que é distinto.

Pode, assim, afirmar-se que a Constituição não exige um duplo grau de jurisdição no âmbito do contencioso administrativo, nomeadamente nas providências de suspensão de eficácia de actos administrativos. Tenha-se presente que, neste âmbito, o duplo grau de jurisdição é apenas suprimido nos processos em que a decisão

Nesta sede, abordaremos seguidamente a questão das decisões judiciais recoráveis.

São recorríveis as decisões judiciais que, em primeira instância, tenham conhecido o mérito da causa. É o caso das sentenças e das decisões arbitrais, ou os despachos saneadores, e também das decisões que julguem da procedência ou improcedência de excepções peremptórias.

Importa ainda ter em conta que uma outra limitação aos recursos decorre do valor da alçada²⁶⁶ do tribunal *a quo*. Deste modo, é admissível o “recurso das decisões que, em primeiro grau de jurisdição, tenham conhecido do mérito da causa é admitido nos processos de valor superior à alçada do tribunal de que se recorre, quando a decisão impugnada seja desfavorável ao recorrente em valor superior a metade da alçada desse tribunal, atendendo-se, em caso de fundada dúvida acerca do valor da sucumbência, somente ao valor da causa”²⁶⁷.

Refira-se, todavia, que nos processos de valor indeterminável, como aqueles que se referem a bens imateriais, se confere um valor que permite sempre o recurso.

de que se recorre é proferida por uma das subsecções da Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo (instância que funciona como tribunal de recurso para as decisões proferidas pelos Tribunais Administrativos de Círculo). Sublinhe-se que em tais casos, não obstante a inadmissibilidade do recurso para o pleno, é garantida a apreciação da decisão impugnada por um órgão colegial de elevada hierarquia na pirâmide dos tribunais administrativos. E refira-se, também, que nestes processos está assegurado o recurso para o Pleno da 1ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo, quando seja invocada a oposição de julgados.

E mais adiante, o douto Acórdão do TC acrescenta que “a Constituição não exige a consagração de um sistema de recursos sem limites, *ad infinitum*. Da Constituição apenas resulta a exigência do reconhecimento do direito de acesso à justiça e aos tribunais, direito que, no presente caso, foi reconhecido, respeitado e exercido [...]”.

Consequentemente, o TC concluiu assim pela não verificação da inconstitucionalidade material apontada.

²⁶⁶ Conforme bem explica CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, Dicionário..., *op. cit.*, p.108, **alçada** “é o limite do valor até ao qual o tribunal julga sem recurso ordinário, pelo que a primeira consequência da alçada é a de determinar por articulação com o valor da causa, se uma decisão é ou não recorrível”.

Nos termos do artigo 6.º, n.º 1 do ETAF, os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal têm alçada.

Assim temos:

- A alçada dos tribunais tributários corresponde a um quarto da que se encontra estabelecida para os tribunais judiciais de 1.ª instância;
- A alçada dos tribunais administrativos de círculo corresponde àquela que se encontra estabelecida para os tribunais judiciais de 1.ª instância.
- A alçada dos tribunais centrais administrativos corresponde à que se encontra estabelecida para os tribunais da Relação.

De acordo com o artigo 44.º, n.º 1, da LOSJ, conjugado com o artigo 6.º do ETAF, a alçada dos TCA é de 30 000 € e a dos tribunais de primeira instância é de 5000 €.

5 - Nos processos em que exerçam competências de 1.ª instância, a alçada dos tribunais centrais administrativos e do Supremo Tribunal Administrativo corresponde, para cada uma das suas secções, respectivamente à dos tribunais administrativos de círculo e à dos tribunais tributários.

6 - A admissibilidade dos recursos por efeito das alçadas é regulada pela lei em vigor ao tempo em que seja instaurada a acção.

²⁶⁷ Cfr. artigo 142.º, n.º 1 do CPTA.

Ainda assim, independentemente do valor da causa e da sucumbência, são sempre recorríveis as decisões seguintes:

1. De improcedência de pedidos de intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias;
2. Proferidas em matéria sancionatória;
3. Proferidas contra jurisprudência uniformizada pelo Supremo Tribunal Administrativo;
4. Que ponham termo ao processo sem se pronunciarem sobre o mérito da causa.

Nas duas primeiras situações, temos uma garantia de recurso ligada à relevância dos direitos ou dos valores comunitários em causa. No terceiro ponto, o fundamento é a defesa da uniformidade da jurisprudência, o qual é actualmente acolhido em sede processual civil²⁶⁸, e que, portanto, se aplicaria sempre subsidiariamente no âmbito processual administrativo, com as devidas adaptações.

Igualmente são recorríveis (vide ponto 4) as decisões que ponham termo ao processo sem se pronunciarem sobre o mérito da causa. A *ratio* desta norma é a protecção do interessado face a decisões meramente formais que tivessem obstado à pronúncia judicial sobre o mérito da causa.

Quanto às decisões proferidas em despacho interlocutório, não são recorríveis *per se*, uma vez que a respectiva impugnação apenas será examinada em sede de recurso da decisão final, a menos que expressamente admita uma apelação autónoma, nos termos da lei processual civil²⁶⁹. Um exemplo estará contido na alínea h) do n.º 2 do artigo 644.º do CPC, que estatui que cabe recurso de apelação “das decisões cuja impugnação com o recurso da decisão final seria absolutamente inútil”²⁷⁰

Para este efeito importa igualmente ter em consideração o que já resultaria do anteriormente exposto: o artigo 644.º do CPC, com a epígrafe “apelações autónomas”²⁷¹.

²⁶⁸ Cfr. artigo 629.º, n.º 2 alínea c) do CPC, embora referindo-se especificamente ao Supremo Tribunal de Justiça.

²⁶⁹ Cfr. artigo 142.º, n.º 5 do CPTA.

²⁷⁰ Daqui resulta, conforme explica JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, A Justiça Administrativa. 15.ª ed., op. cit., p. 402, nota 1022, que “[e]sta ressalva implica a *recorribilidade imediata* das decisões relativas ao incidente de declaração de ineficácia de actos de execução indevida (artigo 128.º, n.º 5 do CPTA) e ao decretamento provisório (artigo 131.º, n.º 5), que são casos em que se suscita na doutrina o problema da irrecorribilidade implicar uma negação da tutela judicial cautelar efectiva”.

²⁷¹ É o seguinte o conteúdo deste artigo:

Quais as decisões judiciais irrecorríveis?

Não admitem recurso²⁷²:

- Os despachos de mero expediente;
- Os despachos proferidos no uso legal de um poder discricionário;
- As decisões de simplificação ou de agilização processual, proferidas nos termos previstos no n.º 1 do artigo 6.º do CPC;
- As decisões proferidas sobre as nulidades previstas no n.º 1 do artigo 195.º do CPC;
- As decisões de adequação formal, proferidas nos termos previstos no artigo 547.º do CPC, salvo se contenderem com os princípios da igualdade ou do contraditório, com a aquisição processual de factos ou com a admissibilidade de meios probatórios;
- As decisões referidas no n.º 1 do artigo 7.º A do CPTA²⁷³, salvo se contenderem com

“Artigo 644.º

Apelações autónomas

1 - Cabe recurso de apelação:

a) Da decisão, proferida em 1.ª instância, que ponha termo à causa ou a procedimento cautelar ou incidente processado autonomamente;

b) Do despacho saneador que, sem pôr termo ao processo, decida do mérito da causa ou absolva da instância o réu ou algum dos réus quanto a algum ou alguns dos pedidos.

2 - Cabe ainda recurso de apelação das seguintes decisões do tribunal de 1.ª instância:

a) Da decisão que aprecie o impedimento do juiz;

b) Da decisão que aprecie a competência absoluta do tribunal;

c) Da decisão que decrete a suspensão da instância;

d) Do despacho de admissão ou rejeição de algum articulado ou meio de prova;

e) Da decisão que condene em multa ou comine outra sanção processual;

f) Da decisão que ordene o cancelamento de qualquer registo;

g) De decisão proferida depois da decisão final;

h) Das decisões cuja impugnação com o recurso da decisão final seria absolutamente inútil;

i) Nos demais casos especialmente previstos na lei.

3 - As restantes decisões proferidas pelo tribunal de 1.ª instância podem ser impugnadas no recurso que venha a ser interposto das decisões previstas no n.º 1.

4 - Se não houver recurso da decisão final, as decisões interlocutórias que tenham interesse para o apelante independentemente daquela decisão podem ser impugnadas num recurso único, a interpor após o trânsito da referida decisão”.

²⁷² Cfr. artigo 630.º do CPC, 7.º-A do CPTA.

²⁷³ O n.º 1 do mencionado artigo estabelece o seguinte: “Cumpra ao juiz, sem prejuízo do ónus de impulso especialmente imposto pela lei às partes, dirigir activamente o processo e providenciar pelo seu andamento célere, promovendo oficiosamente as diligências necessárias ao normal prosseguimento da acção, recusando o que for impertinente ou meramente dilatório e, ouvidas as partes, adoptando mecanismos de simplificação e agilização processual que garantam a justa composição do litígio em prazo razoável”.

- o princípio da igualdade;
 - o princípio do contraditório;
 - com a aquisição processual de factos, ou,
 - com a admissibilidade de meios probatórios.
- As causas de escasso valor económico, tendo em conta o valor da alçada nos tribunais administrativos;
 - As decisões de decretamento provisório de providência²⁷⁴;
 - As sentenças que dirimam conflitos entre tribunais da jurisdição administrativa e fiscal ou entre órgãos administrativos²⁷⁵;
 - As decisões proferidas em segunda instância, salvo aquelas que forem emitidas pelos TCA e que sejam sujeitas a revista²⁷⁶, neste caso existindo um duplo grau de recurso.

Analisaremos seguidamente quais os tipos de recursos jurisdicionais.

Do ponto de vista do CPTA deve considerar-se a existência de dois tipos de recursos:

- Recursos ordinários;
- Recursos extraordinários.

Os *recursos ordinários* são a apelação e a revista; os *recursos extraordinários* são o recurso para uniformização de jurisprudência e o recurso de revisão.

O *recurso ordinário de apelação* encontra-se previsto nos artigos 644.º do CPC²⁷⁷ e no CPTA, no artigo 149.º, cujo n.º 1 determina que o tribunal *ad quem* conhece sempre da matéria de facto e de direito – ainda que declare nula a sentença.

Da interpretação deste artigo resulta claramente estarmos perante um recurso substitutivo. Neste ponto, revela-se importante o pensamento de TERESA VIOLANTE²⁷⁸ “Tal não significa [...] como salientam Aroso de Almeida e Carlos Cadilha, que esteja afastada a possibilidade de delimitação subjectiva e objectiva do âmbito do recurso, nos termos do disposto no artigo 684.º do CPC [actual artigo 635.º]”. A Autora acrescenta: “A este propósito, Vieira de Andrade alerta para o facto de a questão do âmbito do recurso

²⁷⁴ Cfr. artigo 131.º, n.º 4 do CPTA.

²⁷⁵ Cfr. artigo 135.º, n.º 1, alínea e) do CPTA.

²⁷⁶ Cfr. artigo 150.º, n.º 1 do CPTA.

²⁷⁷ Vide nota 268, que antecede.

²⁷⁸ VIOLANTE, Teresa – Os recursos jurisdicionais..., *op. cit.*, pp. 863-867.

no contencioso administrativo dever ser entendida e analisada à luz dos princípios próprios deste ramo de direito, designadamente o princípio do favorecimento do processo consagrado no artigo 7.º do CPTA”.

Nos termos do n.º 4 do artigo 684.º do CPC [actual artigo 635.º], a sentença recorrida faz caso julgado relativamente às questões que não tenham sido objecto de recurso. De acordo com aquele Autor, esta solução não pode ser transposta, sem mais, para o contencioso Administrativo. Entende, assim, que nesta matéria (à semelhança do que sucede, designadamente, nas acções de impugnação de actos administrativos), o juiz não se encontra limitado ao princípio *ne eat iudex ultra vel extra petita partium*²⁷⁹”.

No que concerne à matéria de facto, o TCA possui todos os poderes atribuídos aos Tribunais da Relação pelo artigo 662.º do CPC, nomeadamente alterar a decisão proferida pela 1.ª instância, se os factos tidos como assentes, a prova produzida ou um documento superveniente impuserem decisão diversa. Pode ainda o TCA, ainda que oficiosamente, ordenar nomeadamente a renovação da produção da prova, anular a decisão proferida na 1.ª instância, determinar que o tribunal de 1.ª instância fundamente devidamente a decisão proferida sobre algum facto essencial para o julgamento da causa. Destas decisões não cabe recurso para o STA.

O recurso de apelação tem, em regra, efeito suspensivo, conforme determina o artigo 143.º, n.º 1 do CPTA, o que impede a execução da sentença recorrida. Para além do demais que a lei estabeleça, são meramente devolutivos os recursos interpostos de intimações para protecção de direitos, liberdades e garantias, decisões respeitantes a processos cautelares e respectivos incidentes e decisões proferidas por antecipação do juízo sobre a causa principal no âmbito de processos cautelares, nos termos do artigo 121.º do CPTA.

O recurso ordinário de revista é apelidado de “ordinário”, por evidentes razões de ordem sistemática, mas o seu carácter é, de facto, excepcional.

O próprio artigo 150.º, n.º 1 do CPTA profere que, das “decisões proferidas em segunda instância pelo Tribunal Central Administrativo pode haver, excepcionalmente, revista para o Supremo Tribunal Administrativo”.

A admissão de recurso de revista encontra-se condicionada por dois pressupostos:

²⁷⁹ Brocardo latino que significa que o tribunal não pode ir além dos pedidos das partes.

- Estar em causa uma questão que, pela sua relevância jurídica ou social, se revista de importância fundamental;
- Quando a admissão do recurso seja claramente necessária para uma melhor aplicação do direito.

Tal como informam JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE e TERESA VIOLANTE²⁸⁰, a primeira decisão que admitiu recurso de revista e que se fundamentou na sua relevância social foi em processo cautelar popular, no âmbito do chamado “Caso do Túnel do Marquês”, em Lisboa, que envolveu a paragem das respectivas obras²⁸¹.

Não temos aqui, portanto, qualquer critério quantitativo, *id est*, em função de alçada, mas antes um critério qualitativo.

E neste ponto surge um problema, que resulta da necessidade de concretização de conceitos indeterminados como a relevância jurídica ou social ou importância fundamental, cabendo ao STA, conforme se diz na exposição de motivos da Proposta de Lei nº 92/VIII), “dosear a sua intervenção, por forma a permitir que esta via funcione como uma válvula do sistema”, na qual a defesa do recorrente aparenta uma muito menor relevância do que a realização de interesses comunitários.

Prima facie, surgem sérias dúvidas acerca da constitucionalidade desta solução legal, pela sua perigosa aproximação à discricionariedade na aplicação do direito em resultado da indeterminação dos conceitos legais, já que contendaria com o princípio do

²⁸⁰ ANDRADE, José Carlos Vieira de, A Justiça Administrativa. 15.ª ed., *op. cit.*, p. 406 e VIOLANTE, Teresa – Os recursos jurisdicionais..., *op. cit.*, pp. 868.

²⁸¹ A decisão de admissão consta do Acórdão do STA, n.º 01011/04, de 19-10-2004, 1.ª Secção, relator AZEVEDO MOREIRA, em cujo sumário se pode ler o seguinte:

“I - Apresenta indiscutivelmente “relevância social” para efeito de admissão do recurso excepcional de revista previsto no art. 150º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, a questão da concessão ou não de providências cautelares consistindo na intimação:

a) de duas empresas em consórcio se absterem de continuar a executar a obra conhecida como “Túnel do Marquês de Pombal” na parte que respeita aos trabalhos relativos à estrutura do túnel;

b) e do Município de Lisboa a mandar parar a empreitada também na parte que respeita aos trabalhos relativos à estrutura do referido túnel.

II - O apontado requisito da “relevância social” e, por consequência, da “importância fundamental” da mencionada questão radica no facto de o forte congestionamento do tráfego inerente à paralisação das obras nesse túnel, localizadas numa das mais importantes artérias de Lisboa, ser causa evidente, notória, de grave perturbação na vida quotidiana de milhares de pessoas que, provenientes do eixo viário A5- Avª. Eng. Duarte Pacheco, se dirigem, pelos meios públicos e particulares de transporte, à zona central da cidade, situação que implica consequências altamente negativas de natureza económica e social.

III - No âmbito da apreciação preliminar sumária dos pressupostos do recurso de revista não há que emitir pronúncia sobre os requisitos da concessão das providências cautelares solicitadas, designadamente sobre a ocorrência de “*fumus boni iuris*” do pedido principal”.

Estado Democrático de Direito, no sentido de que as normas processuais ligadas à definição de situações relativas à possibilidade de apresentação de um recurso para um tribunal superior devem conter um grau mínimo de previsibilidade.

Nos modelos anglo-saxónicos este carácter discricionário é assumido tranquilamente.

No sistema inglês, apenas será aceite uma *application for judicial review* se existir autorização discricionária do juiz, ou *leave*. Para tal, será necessário que o requerente convença o juiz de que é legítima e importante, ou seja, *if an arguable case is shown*²⁸². Também ARMINDO RIBEIRO MENDES²⁸³ informa que é “tradicional no direito processual inglês a distinção entre recursos de direito (*as of right*) e recursos *at the discretion of the higher court*, em que é necessário, nestes últimos, obter uma permissão do tribunal *a quo* ou do superior (*leave to appeal*)”.

Todavia a jurisprudência constitucional portuguesa não considera que exista no artigo 150.º, n.º 1, do CPTA qualquer inconstitucionalidade. Avulta nesta sede o Acórdão do TC n.º 197/2009, Processo n.º 866/08, 2.ª Secção, de 28 de Abril de 2009, relator: Conselheiro Mário Torres, no qual se considera que o sistema instituído por aquele artigo “não deve ser caracterizado como permitindo uma escolha discricionária, pelo STA, dos casos em que conhecerá do recurso excepcional de revista, mas antes a consagração de regras de selecção assentes em conceitos indeterminados” (sublinhados nossos).

É esta igualmente a posição generalizada da doutrina nacional²⁸⁴.

Será, portanto, o preenchimento valorativo, devidamente fundamentado de conceitos indeterminados, por intermédio do recurso a uma formação de três juízes de entre os mais antigos da Secção de Contencioso Administrativo, nos termos do artigo 150.º, n.º

²⁸² CORREIA, Sérvulo – Direito do Contencioso Administrativo, *op. cit.*, I vol., Lisboa, 2005, p. 155):

²⁸³ MENDES, Armindo Ribeiro – Os recursos jurisdicionais..., *op. cit.*, p. 47.

²⁸⁴ Conforme diz o TC no mencionado Acórdão: “Esta interpretação tem sido constantemente assumida na jurisprudência do STA, com apoio na doutrina (Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, obra citada, p. 869; em sentido divergente, cf. Elizabeth Fernandez, estudo citado, pp. 19-20), embora sem explícita consagração na letra do preceito [diversamente do que ocorre no artigo 93.º, n.º 3, do CPTA, que refere que a apreciação da questão objecto de reenvio prejudicial pode ser liminarmente recusada, “a título definitivo”, pela “Formação de apreciação preliminar”, e do que viria a ser expressamente consagrado no artigo 721.º-A do Código de Processo Civil, aditado pelo Decreto-Lei n.º 303/2007, de 24 de Agosto, que, assumidamente inspirado no artigo 150.º do CPTA (cf. Ministério da Justiça / Gabinete de Política Legislativa e Planeamento, O Sistema de Recursos em Processo Civil e em Processo Penal, Coimbra, 2006, pp. 149-156, 168-170 e 232; e Armindo Ribeiro Mendes, “A reforma de 2007 dos recursos cíveis e o Supremo Tribunal de Justiça”, em Estudos Comemorativos dos 10 Anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, vol. II, Coimbra, 2008, pp. 545-573, em especial pp. 563-565), instituiu, na reforma dos recursos cíveis, a revista excepcional, dispondo o seu n.º 4 que a decisão da “Formação de apreciação preliminar” do Supremo Tribunal de Justiça quanto à verificação dos pressupostos de admissibilidade desse recurso “é definitiva”].

6, do CPTA, em sede de decisão prévia de admissão, que salvará, no entendimento doutrinário e jurisprudencial generalizado, a constitucionalidade da norma.

Merece uma palavra de destaque, pela sua especialidade, o recurso de revista *per saltum* para o STA.

A ressalva constante do artigo 37.º, alínea a) do ETAF é confirmada pelo artigo 24.º, n.º 2, *in fine*, do mesmo diploma, onde se pode ler que compete à Secção de Contencioso Administrativo do STA “conhecer dos recursos de revista sobre matéria de direito interpostos [...] de decisões dos tribunais administrativos de círculo, segundo o disposto na lei de processo”²⁸⁵.

Deparamo-nos, deste modo, com a figura do recurso *per saltum*²⁸⁶. Por intermédio deste tipo de recurso, verifica-se o conhecimento de causa judicial pela instância hierarquicamente superior, saltando-se etapas intermédias, que seriam, em circunstâncias normais, as etapas ordinárias de intervenção.

Nesta matéria, seguimos MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA²⁸⁷, que ensinam que o recurso *per saltum* neste específico âmbito apenas será admissível encontrando-se preenchidos os seguintes requisitos:

- “[O] fundamento do recurso consista apenas na violação de lei substantiva ou processual”;
- “[O] valor da causa, fixado segundo os critérios estabelecidos nos artigos 32.º e seguintes, seja superior a”

²⁸⁵ O artigo do CPTA relevante é o seguinte:

“Artigo 151.º

Revista *per saltum* para o Supremo Tribunal Administrativo

1 - Os recursos interpostos de decisões de mérito proferidas por tribunais administrativos de círculo são da competência do Supremo Tribunal Administrativo quando as partes, nas alegações, suscitem apenas questões de direito e o valor da causa seja superior a 500.000 (euro) ou seja indeterminada, designadamente nos processos de declaração de ilegalidade de norma ou de declaração de ilegalidade por omissão de norma.

2 - O disposto no número anterior não se aplica a processos respeitantes a actos administrativos em matéria de emprego público ou relacionados com formas públicas ou privadas de protecção social.

3 - Os recursos previstos no n.º 1 são julgados como revista, sendo-lhes aplicável o disposto nos n.os 2 a 4 do artigo anterior.

4 - Se, remetido o processo ao Supremo Tribunal Administrativo, o relator entender que as questões suscitadas ultrapassam o âmbito da revista, determina, mediante decisão definitiva, que o processo baixe ao Tribunal Central Administrativo, para que o recurso aí seja julgado como apelação, com aplicação do disposto no artigo 149.º

5 - Se o relator admitir o recurso, pode haver reclamação para a conferência, nos termos gerais”.

²⁸⁶ Esta expressão latina pode ser traduzida por “de um salto”.

²⁸⁷ ALMEIDA, Mário Aroso de e CADILHA, Carlos Alberto Fernandes – Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, p. 999.

500.000 euros²⁸⁸, ou quando seja indeterminável;

- “[I]ncida sobre decisão de mérito”;
- “[O] processo não verse sobre questões de funcionamento público ou de segurança social”.

Esclarece MÁRIO AROSO DE ALMEIDA que, não existindo neste tipo de recurso “[...] discussão sobre a matéria de facto, que se considera fixada, justifica-se evitar a apelação e avançar, de imediato, para a revista perante o Supremo. Quando, pelo contrário, haja matéria de facto a discutir, haverá apelação para o Tribunal Central Administrativo, que também decidirá as questões de direito”²⁸⁹.

Deste modo, se o STA entender que existem questões que lhe tenham sido submetidas pela via do recurso *per saltum* que ultrapassam o âmbito da revista, “determina, mediante decisão definitiva, que o processo baixe ao Tribunal Central Administrativo, para que o recurso aí seja julgado como apelação, com aplicação do disposto no artigo 149.º”²⁹⁰.

Este tipo de recurso, ainda que qualificado de ordinário, tem, como se observa, características particulares e distintivas, uma vez que a sua utilização não pode ter carácter generalizado.

O seu fundamento, conforme elucida VIEIRA DE ANDRADE²⁹¹ reside “na preocupação em garantir, logo na segunda instância, uma decisão ao mais alto nível, quando a causa é de grande valor e estejam em litígio apenas questões de direito – o valor justificará a importância da causa, a circunstância de a questão em litígio ser unicamente de direito justificará a intervenção do tribunal supremo. Consegue-se também, deste modo, uma maior estabilidade na aplicação do direito, prevenindo-se ainda contra a necessidade do recurso de revista”.

Referência particular merece o recurso extraordinário para uniformização de jurisprudência.

Na versão anterior a 2015 do CPTA, este tipo de recurso encontrava-se integrado

²⁸⁸ No texto original menciona-se “três milhões de euros”, valor que constava do CPTA, resultante da Lei n.º 4-A/2003, de 19 de Fevereiro, entretanto alterada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro.

²⁸⁹ ALMEIDA, Mário Aroso de – O Novo Regime do processo nos Tribunais Administrativos., *op. cit.*..., p. 293.

²⁹⁰ Cfr. artigo 151.º, n.º 4 do CPTA.

²⁹¹ ANDRADE, José Carlos Vieira de, A Justiça Administrativa. 15.ª ed., *op. cit.*, p. 408.

no “Capítulo II – Recursos ordinários”. Talvez com base neste argumento de ordem sistemática, VIEIRA DE ANDRADE, qualificava-o, em edições anteriores da sua obra *A Justiça Administrativa*, nomeadamente na 13.^a edição, como “recurso ordinário”, ainda que excepcional.

Contudo já no âmbito da versão anterior do CPTA, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA sustentava que, [a]o contrário do que a organização sistemática do CPTA parece sugerir [...]”, o recurso para uniformização de jurisprudência não é “[...] um recurso ordinário, mas extraordinário (cfr. artigo 676.º, n.º 2, do CPC²⁹²), pois é um recurso que se interpõe de decisões já transitadas em julgado”²⁹³.

E, na verdade, a alteração promovida pelo DL n.º 214-G/2015, de 02 de Outubro, acabou por ir no sentido preconizado por este último Autor, isto é, que seja hoje assumido pacificamente que o recurso para uniformização de jurisprudência é um recurso extraordinário, não apenas pela sua substância, mas também pelo seu enquadramento sistemático.

A utilização deste tipo de recurso extraordinário tem alguns pressupostos fundamentais²⁹⁴:

- Que se esteja dentro do prazo de 30 dias contado do trânsito em julgado do acórdão impugnado;
- Deve existir uma contradição:
 - Entre acórdão do Tribunal Central Administrativo e acórdão anteriormente proferido pelo mesmo Tribunal ou pelo Supremo Tribunal Administrativo;
 - Entre dois acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo.
- Que a decisão presente no acórdão impugnado seja concordante com a jurisprudência mais recentemente consolidada do Supremo Tribunal Administrativo.

Recorde-se que na primeira instância a uniformização é assegurada pela consulta prejudicial para o Pleno da Secção do STA, nos termos dos artigos 93.º, n.º 1, alínea b)

²⁹² Actual artigo 627.º, n.º 2, do CPC.

²⁹³ ALMEIDA Mário Aroso de, *Manual...*, *op. cit.*, p. 425.

²⁹⁴ Cfr. artigo 152.º do CPTA.

do CPTA e do artigo 25.º, n.º 2 do ETAF. Assim, quando um TAC se depare com uma “questão de direito nova que suscite dificuldades sérias e possa vir a ser suscitada noutros litígios”, pode o respectivo presidente, por proposta do juiz da causa, “submeter a sua apreciação ao Supremo Tribunal Administrativo, para que este emita pronúncia vinculativa dentro do processo sobre a questão, no prazo de três meses”.

No que respeita à interpretação que o STA faz deste artigo no que respeita à admissibilidade do recurso, revela-se sobejamente interessante, pela resenha jurisprudencial que realiza, o Acórdão do Pleno da Secção do CA do STA, Processo n.º 01185/05, de 23-07-2007, Relator: RUI BOTELHO, no qual se pode ler o seguinte: “Em matéria de recurso por oposição de acórdãos - art.º 24, alínea b), do ETAF - a jurisprudência deste tribunal, suportada nos preceitos legais aplicáveis, tem como assentes os seguintes princípios fundamentais (Extraídos dos acórdãos do Pleno deste STA de 19.2.03, no recurso 47985, de 8.5.03, no recurso 48103, de 30.2.02, no recurso 490/02 e de 21.2.02, no recurso 44864, de 21.2.02, no recurso 47967 e de 21.2.02, no recurso 47034, entre muitos outros.):

- (i) Mantêm-se em vigor, no âmbito do contencioso administrativo, os artigos 763.º a 770.º do CPC²⁹⁵, não obstante a sua revogação operada pelos artigos 3.º e 17.º, n.º 1, do DL 329-A/95, de 12.12;
- (ii) Para cada questão relativamente à qual se pretenda ocorrer oposição deve o recorrente eleger um e só um acórdão fundamento;
- (iii) Só é figurável a oposição em relação a decisões expresas e não a julgamentos implícitos;
- (iv) É pressuposto da oposição de julgados que as soluções jurídicas perfilhadas em ambos os acórdãos - recorrido e fundamento digam respeito à mesma questão fundamental de direito, devendo igualmente pressupor a mesma situação fáctica;
- (v) Só releva a oposição entre decisões e não entre a decisão de um e os fundamentos ou argumentos de outro.

²⁹⁵ Artigos 688.º a 695.º do actual CPC.

No dizer do acórdão do Pleno desta Secção deste Tribunal de 14.11.02, proferido no recurso 136/02, "Para que exista oposição de julgados é necessário, designadamente, que as asserções antagónicas dos acórdãos referenciados como opostos tenham tido como efeito fixar ou consagrar soluções diferentes para a mesma questão fundamental de direito".

Diga-se ainda que, no entendimento do Pleno do STA, "o art. 152.º do CPTA, ao permitir a interposição de recurso para uniformização de jurisprudência quando «sobre a mesma questão fundamental de direito» exista contradição «entre dois acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo», não integra na sua previsão a possibilidade de ser interposto recurso para uniformização de jurisprudência de acórdão do Pleno da Secção do STA, ainda que esse acórdão eventualmente se possa encontrar em oposição com anterior jurisprudência do STA"²⁹⁶.

Temos, deste modo, um conjunto de requisitos susceptíveis de variadas interpretações, e ensombrado por uma evidente complexidade, o que torna o recurso a este instituto pouco apreensível.

Por último, apoiados na Jurisprudência do STA, podemos concluir que este tipo de recurso extraordinário tem como específica finalidade "a uniformização da jurisprudência do Tribunal no sentido de *impedir o tratamento desigual de casos substancialmente iguais e não a uniformidade na interpretação da lei*"²⁹⁷ (itálico nosso).

Instituto importante é o recurso extraordinário de revisão.

Dispõe o artigo 154.º, n.º 1, do CPTA, que a revisão de sentença transitada em julgado pode ser pedida ao tribunal que a tenha proferido, aplicando-se subsidiariamente o CPC, a menos que o disposto neste Código colida com os artigos 155.º e 156.º do mesmo CPTA.

Nos termos do artigo 696.º do CPC, uma decisão transitada em julgado só pode ser objecto de revisão quando:

- "Outra sentença transitada em julgado tenha dado como provado que a decisão resulta de crime praticado pelo juiz no exercício das suas funções;

²⁹⁶ Cfr. Acórdão do Pleno da Secção do CA do STA, n.º 0322/06, de 31-01-2008. Relator: JORGE DE SOUSA.

²⁹⁷ Cfr. Acórdão do Pleno da Secção do CA do STA, n.º 032287, de 23-03-1995, Relator: CORREIA DE LIMA.

- Se verifique a falsidade de documento ou acto judicial, de depoimento ou das declarações de peritos ou árbitros, que possam, em qualquer dos casos, ter determinado a decisão a rever, não tendo a matéria sido objecto de discussão no processo em que foi proferida;
- Se apresente documento de que a parte não tivesse conhecimento, ou de que não tivesse podido fazer uso, no processo em que foi proferida a decisão a rever e que, por si só, seja suficiente para modificar a decisão em sentido mais favorável à parte vencida;
- Se verifique nulidade ou anulabilidade de confissão, desistência ou transacção em que a decisão se fundou;
- Tendo corrido a acção e a execução à revelia, por falta absoluta de intervenção do réu, se mostre que faltou a citação ou que é nula a citação feita;
- Seja inconciliável com decisão definitiva de uma instância internacional de recurso vinculativa para o Estado Português;
- O litígio assente sobre acto simulado das partes e o tribunal não tenha feito uso do poder que lhe confere o artigo 612.º, por se não ter apercebido da fraude”.

O artigo 152.º, n.º 2, do CPTA, apresenta ainda outro tipo de revisão, que VIEIRA DE ANDRADE²⁹⁸ apelida de “uma espécie de oposição de terceiro [...], com fundamento na falta de citação de quem devesse ter sido citado, ou na falta de oportunidade de intervenção de quem tenha sofrido ou esteja em vias de sofrer a execução da sentença (artigo 1559, n.º 2)”.

Assim, a legitimidade para requerer a revisão recai sobre o Ministério Público e as partes no processo, para além de quem devesse ter sido citado nem o devesse ter sido prove que a execução da sentença o prejudicou ou irá prejudicar a breve trecho, aqui se incluindo os contra-interessados, mas também todos aqueles que venham a ser afectados pela decisão proferida.

²⁹⁸ Cfr. ANDRADE, José Carlos Vieira de, *A Justiça Administrativa*. 15.ª ed., *op. cit.*, p. 410.

Quanto à tramitação do recurso, corre por apenso ao processo no âmbito do qual foi proferida a decisão recorrida, nos termos do artigo 156.º, n.º 1 do CPTA.

Temos assim e, em suma, que o recurso de revisão visa dois objectivos essenciais:

- 1) Juízo rescindente, procurando responder à questão: existe vício na decisão transitada ou no processo àquela concernente?
- 2) Juízo rescisório, correspondente à substituição da decisão proferida, mediante repetição da instrução e julgamento.

A diversa natureza e regime dos recursos jurisdicionais conduz a diversas classificações doutrinárias²⁹⁹.

Assim, em função dos poderes do tribunal para o qual é interposto o recurso *ad quem*, é possível distinguir entre:

- Recursos substitutivos, isto é, dos quais pode resultar a substituição, pelo tribunal *ad quem*, da decisão impugnada por outra que entenda ser adequada;
- Recursos cassatórios ou rescindentes, no âmbito dos quais o tribunal *ad quem* apenas verifica a legalidade da decisão recorrida. Se considerar os recursos procedentes, o Tribunal deve cassá-la, ou seja, deve proceder à sua revogação ou rescisão, remetendo seguidamente o processo ao tribunal competente, que é, em regra, o tribunal *a quo* que deverá proferir uma nova decisão.

Tanto no processo jurisdicional português em geral, como especificamente no processo administrativo, a regra é a de os processos terem natureza substitutiva.

O interesse destas classificações reside na determinação do “regime aplicável aos recursos das decisões dos tribunais administrativos e para resolver os problemas de

²⁹⁹ Neste ponto, seguimos a síntese de JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa*, 15.ª ed., *op. cit.*, pp. 404 e 405, que, por sua vez, tem em consideração o pensamento de ARMINDO RIBEIRO MENDES, *Recursos em processo civil*, 1994, p. 136 e ss.

aplicação harmonizada das normas da legislação processual administrativa e da processual civil”³⁰⁰.

No que respeita à legitimidade para recorrer, releva o artigo 141.º do CPTA.

Assim:

- “Pode interpor recurso ordinário de uma decisão jurisdicional proferida por um tribunal administrativo quem nela tenha ficado vencido e o Ministério Público, se a decisão tiver sido proferida com violação de disposições ou princípios constitucionais ou legais” (n.º 1).

Nos processos impugnatórios, para o presente efeito, vencido é o “autor que, tendo invocado várias causas de invalidade contra o mesmo acto administrativo, tenha decaído relativamente à verificação de alguma delas, na medida em que o reconhecimento, pelo tribunal de recurso, da existência dessa causa de invalidade impeça ou limite a possibilidade de renovação do acto anulado” (n.º 2).

Antes de 2015, existia uma dúvida importante relativamente a quaisquer pessoas directamente prejudicadas, ainda que não fossem partes ou fossem apenas partes acessórias. Com a entrada em vigor do DL n.º 214-G/2015, de 02 de Outubro, o problema ficou resolvido, já que o n.º 4 deste artigo reconhece legitimidade a todos aqueles que sejam directa e efectivamente prejudicados pelas decisões dos tribunais administrativos, ainda que não sejam parte na causa ou sejam apenas parte acessória, tal como expressamente se determina na norma mencionada. Como muito bem interpreta JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, “trata-se de uma extensão teleológica do conceito de ‘vencidos’”³⁰¹

Por outro lado, se diferentes causas de invalidade justificaram a anulação de um acto administrativo, isso não impede que a sentença possa ser impugnada “com base na inexistência de apenas uma dessas causas de invalidade, na medida em que do reconhecimento da inexistência dessa causa de invalidade dependa a possibilidade de o acto anulado vir a ser renovado” (n.º 3).

Outro aspecto relevante é o efeito suspensivo resultante da interposição de recursos ordinários.

Nos termos do artigo 143.º, n.º 1, do CPTA, os recursos ordinários têm efeito

³⁰⁰*Idem, ibidem*, p. 405.

³⁰¹ ANDRADE, José Carlos Vieira de, *A Justiça Administrativa*, 15.ª ed., *op. cit.*, p. 412, nota 1050.

suspensivo da decisão recorrida, salvo disposição em contrário em lei especial.

Contudo, se da suspensão de feitos da sentença puderem resultar “situações de facto consumado ou a produção de prejuízos de difícil reparação para a parte vencedora ou para os interesses, públicos ou privados, por ela prosseguidos”, o requerente pode requerer que ao recurso seja atribuído efeito meramente devolutivo (n.º 3).

Têm efeito meramente devolutivo, sem prejuízo de outras situações legalmente previstas, os recursos interpostos de

- “Intimações para protecção de direitos, liberdades e garantias;
- Decisões respeitantes a processos cautelares e respectivos incidentes;
- Decisões proferidas por antecipação do juízo sobre a causa principal no âmbito de processos cautelares, nos termos do artigo 121.º” (n.º 2).

Existem igualmente condicionantes a assinalar que se distribuem por dois diferentes graus de gravidade:

- Se da atribuição de efeito meramente devolutivo ao recurso puderem resultar danos, pode o tribunal “determinar a adopção de providências adequadas a evitar ou minorar esses danos e impor a prestação, pelo interessado, de garantia destinada a responder pelos mesmos” (n.º 4);
- Se da atribuição de efeito meramente devolutivo ao recurso puderem resultar danos “superiores àqueles que podem resultar da sua não atribuição, sem que a lesão possa ser evitada com recurso aos mecanismos previstos no ponto anterior, essa atribuição de efeito meramente devolutivo ao recurso é negada.

Em conclusão, foi a partir da Constituição de 1976 que se registaram os passos fundamentais, reforçados nas revisões constitucionais verificadas a partir do ano de 1982, no sentido da criação, em Portugal, de um verdadeiro Estado Democrático de Direito, no

qual assume manifesta relevância o princípio da tutela jurisdicional efectiva. O normativo constitucional português possui alicerces bastantes para suportar o direito de acesso aos tribunais e a existência de uma tutela jurisdicional efectiva, que assim sintetizaremos: direito de acção, direito ao processo, direito a uma decisão judicial sem dilações indevidas e direito a um processo justo.

O princípio da tutela jurisdicional efectiva no plano administrativo português, corresponde à possibilidade de acesso à solução contenciosa, desde que exista uma lesão em consequência de acção ou omissão da Administração Pública e constitui um importante alicerce do Estado Democrático de Direito, tendo passado por diversas fases e encontrando-se num importante ponto evolutivo, com destaque para a introdução de um modelo único de tramitação processual designado acção administrativa, com aproximação do contencioso administrativo do processo civil, criação de uma nova forma de processo urgente para os procedimentos de massa, criação de um novel regime contencioso de impugnação de normas, com simplificação e clarificação de procedimentos e empenho na celeridade processual, nomeadamente, em matéria de processos cautelares, com reforço das garantias dos particulares.

CAPÍTULO III – AS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS

1. A génese das garantias constitucionais

A génese das garantias constitucionais encontra-se ligada à consciencialização da questão da necessidade de supremacia do direito e da divisão de poderes, através do que o Estado se autodivide e autolimita, nomeadamente pelo reforço dos poderes dos parlamentos e da crescente autonomização do poder judicial.

Na Antiguidade, podemos encontrar algumas formas rudimentares de “garantias constitucionais”.

Um exemplo é a chamada “Constituição dos hebreus”, de 1.600 a.C., a Torá³⁰², inserida num Estado Teocrático no qual era a “Lei de Deus” que continha as garantias que delimitavam o poder dos governantes (os “Juízes”).

Também o povo Viking criou normas garantísticas proclamadas solenemente pelos seus chefes e que regiam a vida dos cidadãos. No ano de 930, os chefes de clãs reuniram-se em Assembleia designada de *Alþingi*, considerada o mais antigo parlamento do mundo. O parlamento funcionava no Verão na localidade de *Bingvellir*, onde esses *Goðis* (chefes) “reviam as leis, resolviam disputas e nomeavam os jurados que iriam julgar os processos judiciais. As leis não eram escritas, mas antes memorizadas e recitadas por um *lögsögumaður* («relator da lei»)”³⁰³.

Também na Grécia antiga distinguiram-se as *nomoi* (regras fundamentais) e as *psefismata* (regras menos relevantes), as primeiras não seriam facilmente alteráveis, tendo em conta o seu conteúdo teoricamente garantístico, o que sucedia de forma relevante com as segundas, fazendo recordar a moderna distinção entre lei constitucional e lei ordinária.

Igualmente podemos referir a Lei das XII Tábuas (*Lex Duodecim Tabularum*), uma resposta dos plebeus à opacidade das leis exclusivamente aplicadas por pontífices e representantes dos patrícios, e que visavam especialmente os sobreditos plebeus. Iniciada esta luta em 462 a.C., apenas em 451 a.C. se reuniu um grupo que criaria um conjunto de doze leis, redigidas sobre madeira e afixadas no Fórum Romano³⁰⁴.

³⁰² Pode, para este efeito, qualificar-se como a lei escrita dos Judeus, consistente nos cinco livros da Bíblia hebraica, a que os não judeus designam por “Pentateuco”.

³⁰³ Cfr. https://en.wikipedia.org/wiki/History_of_Iceland.

³⁰⁴ Existem inúmeras fontes de informação sobre a Lei das XII Tábuas, tanto em livro físico, como na Internet. Uma excelente síntese, da autoria de JUSTO, A. Santos– As Leis de Sólon e das XII Tábuas..., *op. cit.* p. 323 e ss., encontra-se disponível em: http://www.uc.pt/fluc/eclassicos/publicacoes/ficheiros/humanitas52/14_not.pdf.

Na Idade Média, começa a vislumbrar-se uma superação, lenta e complexa, da justiça privada, mas ainda não poderá falar-se, de forma alguma, de uma distinção cristalina entre o público e o privado.

A sociedade medieval baseava-se em relações, de parentesco e entre suserano e vassalo, assumindo um carácter hierarquizado e estático. Assim, enquanto a nobreza feudal dispunha de vastos territórios e cobrava impostos aos camponeses, o clero detinha um poder enorme, isentado de impostos e cobrador de dízimos. Quanto aos servos, não passavam de trabalhadores agrícolas, sem direito a salário ou qualquer outro benefício, excepto o direito de habitar no local de trabalho, direito a protecção militar e de receberem os alimentos indispensáveis à sobrevivência³⁰⁵.

Num tipo de sociedade como este, de carácter feudal, a distinção entre o que era público e o que pertencia à esfera privada, era pouco evidente e insegura.

Apesar de tudo, no caso significativo e modelar da Inglaterra medieval, encontramos o caso particular do jurista Henry of Bracton³⁰⁶, a quem é atribuída a monumental obra *De Legibus et Consuetudinibus Angliae* (Das leis e costumes de Inglaterra), que não chegou a ser terminada. Neste trabalho, assinala-se a distinção que Bracton faz entre *gubernaculum* e *jurisdictio*³⁰⁷, em que o primeiro representava a esfera do rei, que agia como autor de actos não sindicáveis, fosse a que nível fosse, incluindo o plano judicial. Quanto à *jurisdictio*, correspondia à esfera da competência dos tribunais.

Foi após a invasão normanda comandada por Guilherme de Orange, em 1066, que foram criadas as Cortes Feudais, que julgavam as causas com recurso ao direito costumeiro, ou direito comum jurisprudencial, isto é, a *common law*.

A Magna Carta, de que já falámos anteriormente, imposta pelos barões feudais anglo-saxões a um rei fragilizado, sem feudos por não ser primogénito – falamos obviamente do rei João Sem-Terra – foi a primeira verdadeira grande positivação de direitos e

³⁰⁵ Cfr. BLOCH, Marc – A Sociedade Feudal..., *op. cit.*, p. 86.

³⁰⁶ Ou Henrici de Bracton, ainda que, segundo a *Encyclopædia Britannica*, o seu verdadeiro nome tivesse sido Bratton e que apenas a sua morte se tenha passado a usar o nome “Bracton”. Ainda assim a Harvard Law School Library indica outra designação: Henricus de Brattona or Bractona. Além de polemizar a suposta autoria exclusiva da sua monumental obra *De Legibus et Consuetudinibus Angliae* (traduzida como “Bracton on the Laws and Customs of England”), elaborada entre 1210-1268.

Em suma, Bracton foi um jurista e juiz do século XIII, nascido em Bratton-Clovelly, Devonshire cerca de 1216 e morre em 1268 em Exner, de cuja catedral era então chanceler. Sua obra *Tractatus de legibus et consuetudinibus regni Angliae*, escrita entre 1250 e 1256, mas que poderá ter sido iniciada, segundo a Harvard Law School Library cerca de 1220 por outras pessoas. Acerca de Bracton, existem múltiplas fontes. Dois exemplos:

https://en.wikisource.org/wiki/1911_Encyclop%C3%A6dia_Britannica/Bracton,_Henry_de
<http://bracton.law.harvard.edu/>.

³⁰⁷ MCILWAIN, Charles Howard – *Constitutionalism Ancient and Modern...*, *op. cit.*, pp. 79-80.

garantias mais próxima daquilo que nós chamamos hoje Constituição e garantias constitucionais. Algumas normas da Magna Carta de uma forma ou de outra persistiram até aos dias de hoje, nomeadamente o instituto do *habeas corpus*.

Esta ideia de separação de poderes, sem a qual as garantias constitucionais não existirão ou não passarão do papel, aos olhos de hoje aparenta ser ainda muito imperfeita, e a dificuldade de destrição entre área pública e área privada só seria melhor clarificada com o advento de Estado moderno.

Assinalamos alguns marcos históricos nesta caminhada rumo a um Estado com poderes limitados, isto é, um Estado de direito:

- A Revolução Gloriosa, entre 1688 e 1689, que conduziu à queda do rei Jaime II, da dinastia Stuart, católico, substituído por sua filha protestante, Maria, e pelo genro. Assim terminou o absolutismo monárquico britânico, com o alargamento do poder parlamentar, passando a chefia do Governo para o Primeiro-Ministro. Esta revolução representa, no nosso entendimento, juntamente com a revolução americana e a revolução francesa, um dos três grandes marcos na evolução histórica do pensamento referente à questão das garantias constitucionais.
- *Petition of Right* de 1628.
- *Bill of Rights*, de que falámos a propósito da génese da tutela jurisdicional efectiva, e que firmou a perda do poder absoluto pelo rei.
- Pacto de Mayflower, de 1620.
- *Virginia Declaration of Rights*, de 1776.
- *United States Declaration of Independence*.
- *United States Bill of Rights* (1789)
- *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*, de França

Importância fulcral neste processo assume a Constituição Federal dos Estados Unidos da América³⁰⁸, considerada por muitos a primeira Constituição escrita da huma-

³⁰⁸ Na verdade, as declarações de direitos apenas surgem mais tarde, com as diversas Emendas, *maxime*, a

nidade, embora já anteriormente, conforme verificámos, tenha havido positivação de garantias constitucionais em diversos documentos anteriores, tais como a Magna Carta, e a Constituição Francesa de 1791, a primeira constituição escrita francesa.

Este longo processo confluiu no constitucionalismo contemporâneo, no qual as garantias contidas nas diversas constituições dos Estados democráticos de direito foram sendo crescentemente concretizadas.

Em Portugal, a primeira constituição, datada de 1822, continha já um importante complexo de garantias, de que é um mero exemplo o consagrado no artigo 4.º (“Ninguém deve ser preso sem culpa formada”).

Evidentemente, pode existir uma distância importante entre a consagração escrita de garantias constitucionais e a sua concretização prática, que se torna certamente muito mais complexa em ambientes politicamente muito instáveis, ou de ditadura.

Daí que sustentemos que apenas num Estado Democrático de Direito, dotado da indispensável estabilidade política e social, as garantias constitucionalmente consagradas podem ser qualificadas como efectivas na sua globalidade.

Em Portugal, é a partir da entrada em vigor da Constituição de 1976 que se dá um grande avanço nesta matéria, não apenas no sentido do aperfeiçoamento da positivação das garantias constitucionais, mas igualmente na interiorização da sua importância e da indispensabilidade do seu respeito por via da sua concretização/regulamentação pela legislação ordinária.

O mesmo é verdade para a Constituição da República de Angola e para o seu vasto acervo de direitos, liberdade e garantias, nomeadamente constantes do artigo 30.º e ss. desta Lei Fundamental.

2. Conceito e caracterização das garantias constitucionais

As garantias constitucionais, *maxime* as garantias dos direitos fundamentais, encontram a razão última da sua existência nos direitos humanos

As garantias constitucionais podem ser qualificadas, numa primeira abordagem, como o “direito dos cidadãos a exigir dos poderes públicos a protecção dos seus direitos”³⁰⁹, nomeadamente por via da disponibilização de meios processuais visando esse objectivo.

Quinta Emenda).

³⁰⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, *op. cit.*, p. 396.

Ou ainda, citando FREITAS DO AMARAL, no que se refere às garantias dos particulares perante a Administração:

"As garantias são meios criados pela ordem jurídica com a finalidade de evitar ou de sancionar quer violações do direito público objectivo, quer as ofensas dos direitos subjectivos e dos interesses legítimos dos particulares, pela Administração Pública"³¹⁰.

As garantias representam, pois, a forma mais elevada e mais eficaz de defesa dos direitos.

Assim, garantias constitucionais são os mecanismos que visam a protecção dos direitos constitucionalmente consagrados e que visam dar-lhes efectividade. Têm, segundo GOMES CANOTILHO³¹¹, sobretudo uma natureza instrumental, já que consubstanciam o direito de os cidadãos exigirem do Estado, em sentido lato, a protecção dos seus direitos, e, simultaneamente, do conjunto dos meios processuais apropriados para os concretizar, designadamente o direito de *habeas corpus* ou diversos princípios do direito criminal, tais como *nullum crimen sine lege*, ou *ne bis in idem*.

Quanto a JOSÉ AFONSO DA SILVA, qualifica as garantias constitucionais como as “instituições, determinações e procedimentos mediante os quais a própria Constituição tutela a observância ou, em caso de inobservância, a reintegração dos direitos fundamentais”³¹².

Ainda segundo este Autor, poder-se-ia distribuir as garantias em geral por dois grupos: as garantias constitucionais gerais, que se inseririam num grupo de mecanismos utilizados para limitar o poder político, tal como as limitações ou resistência normativa às alterações constitucionais ou o princípio da separação de poderes; e as garantias constitucionais especiais, que seriam mecanismos que limitariam os poderes políticos, mas também os particulares, particularmente vocacionados para proteger a inviolabilidade dos direitos fundamentais. Este tipo de garantias poderia subdividir-se naquelas que se efectuariam no plano individual, tal como o princípio da protecção judiciária, o direito à segurança, que incluiria o *procedural due process*, e “remédios constitucionais”, como

³¹⁰ FREITAS DO AMARAL, Diogo, Direito Administrativo, Vol. IV, *op. cit.*, pp. 8-10.

³¹¹ *Idem, ibidem*, p. 372.

³¹² SILVA, José Afonso da – *Curso de Direito Constitucional Positivo ...*, *op. cit.*, p. 172.

habeas corpus ou o *habeas data*. Num plano mais vasto, considerar-se-ia, por exemplo, a acção popular ou o direito à greve.

Outros tipos de classificação de garantias constitucionais é possível discernir. Assim, podemos falar de garantias sociais, políticas e jurídicas, neste ponto acompanhando a lição de GEORG JELLINEK³¹³.

No entendimento deste Autor, cada garantia pode ser inserida num grupo ou tipo, de acordo com a sua natureza específica.

Deste modo, poderíamos distinguir entre:

A) Garantias sociais, relacionadas com a prestação social do Estado aos particulares, fundamento para a adopção de políticas sociais gerais e políticas dotadas de carácter compensatório com vista a proteger os estratos mais desfavorecidos da população, mas também tendentes a intervir nas disfuncionalidades do mercado, na promoção de acordos entre parceiros sociais, entre outras medidas, tudo com o objectivo de assegurar a satisfação de necessidades básicas dos cidadãos, num curto prazo, e a redistribuição de riqueza, como meta de médio ou longo prazo.

Na Constituição da República de Angola, por exemplo, encontramos muitos exemplos de afloramentos deste tipo de garantias, nomeadamente as alíneas d), e) e f) do artigo 21.º, que determinam que constituem tarefas fundamentais do Estado angolano:

- “d) Promover o bem-estar, a solidariedade social e a elevação da qualidade de vida do povo angolano, designadamente dos grupos populacionais mais desfavorecidos;
- e) Promover a erradicação da pobreza;
- f) Promover políticas que permitam tornar universais e gratuitos os cuidados primários de saúde”.

³¹³ JELLINEK, Georg – Teoría General del Estado, *op. cit.*, p. 591. As considerações que fazemos não se limitam a reflectir o pensamento do genial professor alemão, pois algumas possuem um cunho exclusivamente pessoal, partindo da originária tripartição.

Ainda na sobredita CRA, podemos mencionar os artigos 76.º (direito ao trabalho), o artigo 77.º (saúde e protecção social), cujo n.º 1 estabelece que “o Estado promove e garante as medidas necessárias para assegurar a todos o direito à assistência médica e sanitária, bem como o direito à assistência na infância, na maternidade, na invalidez, na deficiência, na velhice e em qualquer situação de incapacidade para o trabalho, nos termos da lei”, ou ainda o artigo 85.º, que preconiza que todo o cidadão tem direito à habitação e à qualidade de vida.

B) Garantias políticas, ligadas à organização do Estado e ao equilíbrio dos poderes legislativo, judicial e executivo. Este tipo de garantias deve garantir a separação de poderes por forma a proteger a liberdade dos cidadãos e ainda prever a existência de fórmulas de participação dos mesmos na vida pública, direito de sufrágio activo e passivo, participação política através do referendo, do direito de petição ou de acção popular, sempre na perspectiva da participação dos cidadãos.

Novamente exemplificando com a CRA, podemos mencionar os seguintes artigos relevantes: artigo 52.º (participação na vida pública), artigo 54.º (direito de sufrágio, isto é, o direito de votar e de ser eleito), artigo 73.º (direito de petição) e artigo 74.º (direito de acção popular).

C) Garantias jurídicas, que correspondem à instrumentalização do direito material. Mediante a utilização dos meios adequados, o cidadão obtém a tutela dos seus direitos ameaçados ou lesados. Neste âmbito inserimos a figura da tutela jurisdicional efectiva, que abordámos supra e toda uma vasta gama de acções destinadas a alcançar a sua protecção e inseríveis no plano das garantias constitucionais procedimentais subjectivas.

Mas se qualificarmos como útil a classificação das garantias constitucionais de

acordo com os seus reflexos na comunidade, podemos dizer que garantias em sentido restrito se traduzem nos meios que o Estado coloca à disposição dos cidadãos para efeito de protecção dos direitos humanos³¹⁴. Por outro lado, garantias constitucionais em sentido lato, e quiçá, impreciso, corresponderiam aos próprios direitos humanos, que são anteriores à própria organização política, ou aos direitos fundamentais.

Introduz-se deste modo a discussão de uma outra questão: quando falamos de garantias falamos igualmente de direitos, ou trata-se de duas realidades diferentes?

Quando a doutrina menciona as “garantias”, nem sempre podemos estar seguros,

³¹⁴ Embora **direitos humanos** e **direitos fundamentais** bastas vezes se confundam (ambos partilham, de facto, importantes semelhanças, pois ostentam na sua génese idênticos valores éticos de igualdade e justiça, e buscando ambos o objectivo da protecção da dignidade da pessoa humana), trata-se, todavia, de conceitos distintos.

Em primeiro lugar, as normas de direitos fundamentais são aquelas que se encontram positivadas na esfera do direito no constitucional dos Estados; em contrapartida, os direitos humanos referem-se a posições jurídicas que são directamente reconhecidas ao ser humano, independentemente da sua positivação.

Consequentemente, as normas referentes aos direitos humanos têm como destinatários todos os seres humanos, ao contrário dos direitos fundamentais, alguns dos quais podem ser reconhecidos em algumas ordens jurídicas, mas não em outras. Deste modo, um ser humano pode não usufruir em determinado Estado de um direito fundamental que, na sua ordem jurídica, não seja reconhecido.

Por outro lado, os direitos humanos podem ou não ter sido recepcionados e podem estar ou não positivados, admitindo-se, deste modo, a eventualidade de não estarem dotados de eficácia em determinado sistema jurídico. Contudo, as normas de direitos fundamentais têm, pelo menos teoricamente, a sua aplicabilidade garantida por força da sua inerente positivação constitucional.

A este propósito consulte-se GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, Constituição da República Portuguesa Anotada, 4.ª Edição, vol. I, p. 240, que consideram que direitos humanos “distinguem-se dos direitos fundamentais porque estes são os direitos constitucionalmente positivados e juridicamente garantidos no ordenamento jurídico [interno], enquanto os direitos [humanos] são os direitos de todas as pessoas ou colectividades de pessoas independentemente da sua positivação jurídica nos ordenamentos político-estaduais”.

A mesma opinião tem JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, Direitos Fundamentais, *op. cit.*, p. 30 que entende que os direitos fundamentais são a “expressão constitucional que designa as situações jurídicas fundamentais das pessoas reconhecidas [...] [n]a Constituição”, enquanto os direitos humanos se referem às situações jurídicas resultantes da própria natureza de ser humano, reconhecida pelo Direito internacional.

O Tribunal Constitucional de Angola no seu relatório no âmbito da Conferência das Jurisdições Constitucionais dos Países de Língua Portuguesa (III Assembleia) sobre Jurisdição Constitucional e Protecção dos Direitos Fundamentais, realizada em Benguela, entre os dias 2 e 5 de Junho de 2014, considerou que o “texto constitucional angolano, estabelece uma distinção entre uma concepção substantiva [...] - de reconhecimento - e uma concepção adjectiva - de garantia - a respeito dos direitos, liberdades e garantias, patentes nas secções integradas no Capítulo I (Secção I - direitos, liberdades e garantias) e Secção II - Garantia dos direitos e liberdades fundamentais”.

E prossegue: “Assim, à luz da Constituição angolana, os direitos e garantias fundamentais encontram-se consagrados em secções distintas. Ambos se encontram no Título II (Direitos e Deveres Fundamentais). Os direitos e liberdades fundamentais encontram-se na secção I do capítulo II e no Capítulo III, e as garantias estão previstas na Secção II (Garantia dos Direitos e Liberdades Fundamentais), artigos 56º à 75º, sendo estas garantias, entre outras, referentes a: garantia geral do Estado, restrições de direitos, liberdades e garantias, limitação ou suspensão dos direitos, liberdades e garantias, proibição da pena de morte, proibição de tortura e de tratamentos degradantes, direito a julgamento justo e conforme, direito de petição, denúncia, reclamação e queixa, direito de acção popular, responsabilidade do Estado e de outras pessoas colectivas públicas”.

Disponível em:

<http://cjcplp.org/wp-content/uploads/2015/09/a3-rel-angola.pdf>.

de imediato, acerca do sentido que se pretende utilizar. A doutrina alemã, por exemplo, considera a existência das *Einrichtungsgarantien*, ou garantias institucionais, que se subdividem em *Institutionelle Garantien*, ou garantias jurídico-públicas e *Institutsgarantie*, as garantias jurídico-privadas. Este tipo de garantias constitucionais não teria como destinatários as pessoas humanas, mas antes instituições; nelas se integrariam a protecção constitucional da maternidade e da família, por exemplo, com reflexos apenas indirectos nas pessoas humanas³¹⁵.

Informa GUILHERME GUIMARÃES FELICIANO³¹⁶, que o constitucionalismo latino-americano

“tem se reportado às garantias constitucionais com ao menos três sentidos diversos: ora como reconhecimento positivo-constitucional dos direitos fundamentais (presumindo a origem supraestatal, inata e natural desses direitos, restando à Constituição apenas reconhecê-los e assim garanti-los na ordem positiva), ora como formalidades que abrigam os cidadãos dos abusos de poder pela autoridade pública (como, e.g., a necessidade de um processo público e adversarial para a condenação criminal do réu), ora ainda como recursos jurídicos destinados a tornar efetivos os direitos fundamentais”.

Alguma doutrina actual parece apresentar uma marcada tendência para tornar indistintos os conceitos de “direito” e de “garantia”. O mesmo Autor considera que, actualmente, “já não parece sequer adequado diferenciar entre direitos e garantias por serem aqueles previstos em disposições “meramente declaratórias”, porque, em rigor, não são: também servem à limitação do poder (como proibição de excesso), ou mesmo à sua construção – e.g., nos direitos a prestações (como proibição de insuficiência) –, directamente ou por mediações concretizadoras”³¹⁷.

³¹⁵ FELICIANO, Guilherme Guimarães – Tutela Processual... *op. cit.*, p. 1000, chama a atenção para a posição de J. J. GOMES CANOTILHO, Direito Constitucional..., *op. cit.*, pp. 373 e 374, que passamos a citar e com a qual concordamos em absoluto: “o duplo carácter atribuído aos direitos fundamentais – individual e institucional – faz com que hoje, por exemplo, o direito de constituir família (art. 36º/1) se deva considerar indissociável da protecção da instituição família como tal (art. 67º). [...] A protecção das garantias institucionais aproxima-se da protecção dos direitos fundamentais quando se exige, em face das intervenções limitativas do legislador, a salvaguarda do “mínimo essencial” (núcleo essencial) das instituições”.

³¹⁶ FELICIANO, Guilherme Guimarães – Tutela Processual... *op. cit.*, p. 1000.

³¹⁷ *Idem, ibidem*, p. 1001.

Na doutrina brasileira, SAMPAIO DÓRIA³¹⁸ considera que nem vale a pena distinguir direitos de garantias, uma vez que “os direitos são garantias, e as garantias são direitos”.

Também GOMES CANOTILHO parece, de algum modo, encaminhar-se nessa direcção, quando escreve:

“Rigorosamente, as clássicas garantias são também direitos”³¹⁹

Na verdade, em constituições como a angolana, a portuguesa e a brasileira, os conceitos de direitos e garantias surgem emparelhados, como se fossem indistintos.

Contudo, JOSÉ AFONSO DA SILVA³²⁰, embora fale do esbatimento das fronteiras entre direitos e garantias, concede que estas últimas seriam direitos instrumentais cujo objectivo seria titular um direito principal. Desta forma, o Autor rejeita que quando nos referimos a direitos e garantias estejamos a falar do mesmo instituto.

JORGE MIRANDA, por outro lado, abordando especificamente a questão da distinção entre direitos fundamentais e garantias fundamentais, sustenta de forma lapidar, que

“Os direitos declaram-se, as garantias estabelecem-se”.³²¹

E, em outra obra, JORGE MIRANDA observa que para se “saber então se determinada norma se reporta a um direito ou a uma garantia institucional haverá que indagar se ela estabelece uma faculdade de agir ou de exigir em favor de pessoas ou de grupos, se coloca na respectiva esfera jurídica uma situação cativa que uma pessoa ou um grupo possa exercer por si e invocar directamente perante outras entidades – hipótese em que haverá um direito fundamental; ou se, pelo contrário, se confina a um sentido organizatório objectivo, independentemente de uma atribuição ou de uma actividade pessoal –

³¹⁸ Citado por FELICIANO, Guilherme Guimarães – Tutela Processual... *op. cit.*, p. 1001, referindo-se à obra de SAMPAIO DÓRIA intitulada “Direito Constitucional”, 3ª ed., São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1953, v. II, p. 257.

³¹⁹ Sublinhado nosso. Vide J. J. GOMES CANOTILHO, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, *op. cit.*, p. 397.

³²⁰ SILVA, José Afonso da – *Curso de Direito Constitucional Positivo* ..., *op. cit.*, p. 170.

³²¹ Sublinhado nosso. MIRANDA, Jorge – *Direitos Fundamentais: Introdução Geral*, *op. cit.*, p. 56.

caso em que haverá apenas uma garantia institucional”³²².

Acerca desta questão, GUSTAVO RABAY e GEORGES CARLOS F. M. SEIGNER³²³, entendem o seguinte:

“Direitos: são prerrogativas legais que visam concretizar a convivência digna, livre e igual de todas as pessoas. Representam, por si só, certos bens e vantagens prescritos na norma constitucional. [...] São também conhecidas como disposições meramente declaratórias, pois apenas imprimem existência legal aos direitos reconhecidos;

Garantias: destinam-se a assegurar a fruição desses bens. Os direitos são principais, as garantias são acessórias. [...] São disposições assecuratórias, pois se colocam em defesa dos direitos, limitando o poder do Estado ou de outra pessoa.

Em síntese, os direitos identificam-se pelo carácter declaratório e enunciativo, ao passo que as garantias caracterizam-se pelo seu carácter instrumental”.

O nosso entendimento relativamente a esta questão é o seguinte:

É certo que os conceitos de direitos e garantias, embora sejam muitas vezes utilizados como sinónimos e, como referido acima, sejam usados por diversas constituições aparentemente de forma indistinta, apresentam, de facto, conteúdos diversos, se pretendermos ser metodologicamente congruentes e rigorosos. Neste caso, podemos dizer que os direitos correspondem a uma declaração de aptidão para agir ou exigir determinada conduta, enquanto as garantias possuem um carácter instrumental, limitando o poder político e situando-se num plano anterior aos direitos.

Dois exemplos práticos poderão ajudar a clarificar conceitos:

O direito à vida, positivado, por exemplo, no artigo 30.º da CRA, tem como garantia as normas que proíbem a pena de morte (artigo 59.º da CRA) ou a proibição de extradição para países que prevejam nos seus ordenamentos jurídico-criminais a pena de morte (artigo 70.º, n.º 2 da CRA).

³²² MIRANDA, Jorge – Manual de Direito Constitucional, Tomo IV, p. 74.

³²³ RABAY, Gustavo e F. M. SEIGNER, Georges Carlos, Teoria Geral..., *op. cit.*, p. 9.

O direito ao trabalho (artigo 76.º da CRA) tem como garantia³²⁴ a proibição de lock-out (artigo 51.º, n.º 2 da CRA).

Assim, não podemos concordar com GUILHERME GUIMARÃES FELICIANO, quando este distinto Autor sustenta que “já não parece sequer adequado diferenciar entre direitos e garantias”³²⁵.

Ainda assim, diríamos que, se pretendemos evitar desnecessárias perplexidades terminológicas, sempre que nos referirmos a uma realidade que englobe simultaneamente direitos e garantias (recorde-se que as constituições angolana e portuguesa juntam as duas realidades no mesmo capítulo), e até pela eventual dificuldade, em determinadas circunstâncias, de discernir, em sede de Direito Constitucional positivo, se nos encontramos perante uma ou outra, sindicância que poderia tornar-se penosa ou entediante, ou pela sua duplicidade, devemos utilizar a expressão “garantias *lato sensu*” ou fórmula equivalente.

3. As garantias constitucionais no ordenamento jurídico angolano

Numa análise *prima facie*, poder-se-ia dizer que a CRA, em matéria de garantias constitucionais, seria simplesmente uma cópia da CRP. É isso que parece resultar de artigos como o 2.º, n.º 2, 28.º, n.ºs 1 e 2, 57.º, 164.º, alínea b), e 236.º da CRA³²⁶.

Esta observação pecaria, todavia, pela ligeireza e imponderação, e seria francamente redutora.

Para além de outras especificidades de que não curamos de averiguar nesta sede,

³²⁴ Entre outras, obviamente.

³²⁵ Ainda que este conceda que “se admitem distinção, não são *autoexcludentes*” (FELICIANO, Guilherme Guimarães – Tutela Processual... *op. cit.*, p. 1000).

³²⁶ Atente-se no artigo 2.º, n.º 2, da CRA que estabelece que “A República de Angola promove e defende os direitos e liberdades fundamentais do Homem, quer como indivíduo quer como membro de grupos sociais organizados, e assegura o respeito e a garantia da sua efectivação pelos poderes legislativo, executivo e judicial, seus órgãos e instituições, bem como por todas as pessoas singulares e colectivas”. Isso é visível igualmente no artigo 28.º, n.º 1, da CRA que determina que “Os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias fundamentais são directamente aplicáveis e vinculam todas as entidades públicas e privadas”.

Outro exemplo importante é o artigo 57.º, n.º 1, da CRA: “A lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário, proporcional e razoável numa sociedade livre e democrática, para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos”.

Exemplo igualmente relevante é o artigo 164.º (Reserva absoluta de competência legislativa): “À Assembleia Nacional compete legislar com reserva absoluta sobre as seguintes matérias: [...] “Direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos”.

Por fim, o artigo 236.º da CRA estabelece os limites materiais de revisão, determinando que “as alterações da Constituição têm de respeitar”, nomeadamente “o núcleo essencial dos direitos, liberdades e garantias”.

importa referir a autonomização, concedida à garantia dos direitos e liberdades fundamentais, conforme resulta do artigo 56.º e ss. da CRA, insertos numa secção intitulada “Garantia dos Direitos e Liberdades Fundamentais”.

Mas, em nosso entendimento podemos apontar um aspecto de especial relevância e que marca uma diferença verdadeiramente marcante face à CRP: a figura do recurso extraordinário de constitucionalidade, que abordaremos infra.

A CRA apresenta um longo catálogo de direitos, liberdades e garantias, dividido em:

A) Direitos e Liberdades Individuais e Colectivas (artigos 30.º a 55.º);

B) Direitos e Liberdades Fundamentais (artigos 56.º a 75.º).

Particular importância assume nesta matéria o artigo 27.º da CRA, que estabelece que “[o] regime jurídico dos direitos, liberdades e garantias enunciados neste capítulo [que é referente aos princípios gerais dos direitos e deveres fundamentais] são aplicáveis aos direitos, liberdades e garantias e aos direitos fundamentais de natureza análoga estabelecidos na Constituição, consagrados por lei ou por convenção internacional”.

De acordo com JÓNATAS MACHADO, PAULO NOGUEIRA DA COSTA e ESTEVES CARLOS HILÁRIO³²⁷, que acompanhamos, os critérios que fundamentam a eventual existência de uma analogia são três: em primeiro lugar, impõe-se uma análise do direito em causa a fim de compreender se o mesmo encerra em si a sua “fundamentalidade no quadro da consciência axiológica e jurídica da comunidade”.

Em segundo lugar, importa saber se “o direito em presença constituía expressão de um valor ou princípio constitucional que serve de base de um direito, liberdade e garantia”.

Finalmente, importa averiguar se existe uma proximidade essencial do direito análogo com os direitos, liberdades e garantias, em consequência de nos encontrarmos perante “um direito preponderantemente negativo ou a abstenções estaduais”.

São estes os critérios que nos auxiliam a ajuizar determinados direitos³²⁸ como

³²⁷ MACHADO, Jónatas E. M., COSTA, Paulo Nogueira da e HILÁRIO, Esteves Carlos – Direito Constitucional Angolano, *op. cit.*, pp. 196 e 197.

³²⁸ Os mesmos Autores apresentam como exemplos os artigos 23.º, 29.º e ainda alguns dos direitos constantes nos artigos 76.º, n.º 2 e 83, n.º 1, todos da CRA.

análogos aos direitos, liberdades e garantias.

Igualmente tem sido sustentado pela generalidade da doutrina que os direitos que exprimam uma dimensão negativa no âmbito dos direitos económicos, sociais e culturais, tais como a saúde ou o ambiente, devem igualmente qualificar-se como análogos aos direitos, liberdades e garantias.

Por outro lado, podem existir direitos não previstos na Lei Fundamental que contenham todas as dimensões indispensáveis por forma a serem qualificados como “direitos análogos aos direitos, liberdades e garantias”, de que será exemplo o direito à personalidade jurídica.

Outros aspectos relevantes são a aplicabilidade directa dos preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias e o seu carácter vinculativo relativamente a todas as entidades públicas e privadas³²⁹.

3.1. A aplicabilidade directa dos preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias

A aplicabilidade directa significa, no caso específico da CRA, que os seus artigos 30.º a 75.º são imediata, integral e directamente aplicáveis, não dependendo necessariamente de regulamentação e produzindo efeitos assim que a Constituição entrou em vigor. O Estado, incluindo os poderes executivo, judicial e legislativo, fica assim, de imediato, juridicamente vinculado, podendo qualquer particular invocar aqueles direitos de forma directa. Além disso, o legislador ordinário não pode, de forma alguma, constranger a sua aplicação, ou limitá-la. Se isso sucedesse, a lei daí resultante poderia ser desaplicada pelos tribunais, pelo menos na parte ofensiva, e as normas afectadas poderiam/deveriam ser declaradas inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional.

Destarte, o juiz ordinário é legalmente compelido a fazer uso da Constituição da mesma forma que acontecerá com outros diplomas.

Todavia, nem sempre é possível o juiz, *per se*, solucionar todos os problemas que podem resultar do princípio da aplicabilidade directa. Certamente que o juiz se confrontará muitas vezes com matérias a que não pode dar o devido seguimento, em virtude de estarem em causa situações que, inapelavelmente, carecem de regulamentação, por vezes pesada e complexa – é o caso do direito de sufrágio previsto no artigo 54.º da CRA.

³²⁹ Cfr. artigo 28.º da CRA.

Atente-se ainda que o legislador ordinário, nesta matéria, mostrando-se necessária a sua intervenção, não possui liberdade absoluta, já que está obrigado a conformar-se com o quadro constitucional, não se tratando de “trabalhar” meras normas vagas e programáticas.

3.2. O carácter vinculativo dos preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias.

Nos termos do n.º 1 do artigo 28.º da CRA, os “preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias fundamentais são directamente aplicáveis e vinculam todas as entidades públicas e privadas”.

Esta vinculatividade possui um enquadramento constitucional que sumariamos:

Recorde-se que uma das tarefas fundamentais do Estado angolano consiste em assegurar os direitos, liberdades e garantias fundamentais³³⁰.

Por outro lado, importa referir que se trata de garantia geral do Estado assegurar o respeito pelo “livre exercício dos direitos e das liberdades fundamentais e o cumprimento dos deveres constitucionais e legais”, bem como zelar pela inviolabilidade dos direitos e liberdades fundamentais consagrados na CRA e criar as “condições políticas, económicas, sociais, culturais, de paz e estabilidade que garantam a sua efectivação e protecção, nos termos da Constituição e da lei”³³¹.

É importante ainda referir o carácter de Estado Democrático de Direito da República de Angola; daqui resulta igualmente a obrigatoriedade, por parte do Estado, de promover e defender “os direitos e liberdades fundamentais do Homem, quer como indivíduo quer como membro de grupos sociais organizados, e assegura o respeito e a garantia da sua efectivação pelos poderes legislativo, executivo e judicial, seus órgãos e instituições, bem como por todas as pessoas singulares e colectivas”³³².

O artigo 28.º, n.º 1, da CRA tem um conteúdo praticamente igual ao artigo 18.º, n.º 1, da CRP, o que nos permite beneficiar da doutrina portuguesa acerca desta matéria. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, por exemplo, ensinam que a referida norma da CRP, que é a “expressão mais consequente e mais exigente do Estado de Direito demo-

³³⁰ Cfr. artigo 21.º, alínea b) da CRA.

³³¹ Cfr. artigo 56.º da CRA.

³³² Cfr. artigo 2.º, n.º 2 da CRA.

crático (artigo 2.º), contém os mais importantes dos princípios materiais comuns aos direitos, liberdades e garantias:

- 1.º A aplicação imediata dos preceitos constitucionais (n.º 1, 1.ª parte).
- 2.º A vinculação de todas as entidades públicas (n.º 1, 2.ª parte).
- 3.º A vinculação das entidades privadas (n.º 1, 3.ª parte).
- 4.º A reserva de lei (n.º 2).
- 5.º O carácter restritivo das restrições (n.ºs 2 e 3), traduzida, designadamente, em proporcionalidade (n.º 2, 2.ª parte), generalidade e abstracção de lei restritiva (n.º 3, 1.ª parte), proibição de lei restritiva retroactiva (n.º 3, 2.ª parte) e garantia do conteúdo essencial (n.º 3, 3.ª parte)”³³³.

A vinculação a que se refere o artigo 28.º, n.º 1 da CRA tem igualmente uma face de proibição: os direitos, liberdades e garantias não podem ser violados pelos tribunais, que “estão obrigados a pautar a sua actividade e o desenvolvimento dos processos judiciais pelo respeito e protecção estrita desses direitos”³³⁴.

Por último, os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias fundamentais vinculam igualmente as entidades privadas. Nesta situação, poderão estar em causa direitos como a reserva da intimidade da vida privada (artigo 32.º, n.º 1 da CRA), direitos de autor (43.º, n.º 2, *in fine*, da CRA) ou a proibição do lock-out (artigo 51.º, n.º 2, da CRA).

3.3. As garantias constitucionais no ordenamento jurídico angolano – súmula

Em síntese, a Constituição angolana atribui às garantias dos direitos uma relevância notável, pois lhes dedica uma extensa secção intitulada “Garantia dos Direitos e Liberdades Fundamentais”.

É nesta secção, constituída pelos artigos 56.º e ss., que encontramos supremas

³³³ MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – Constituição..., Tomo I, 1.ª ed., ...*op. cit.*, p. 152.

³³⁴ ALEXANDRINO, José Melo – O Papel dos Tribunais..., *op. cit.*, p. 10.

garantias como a proibição da pena de morte, a proibição da tortura e de tratamento degradantes, a imprescritibilidade e a inamnestiabilidade de crimes hediondos e violentos, entre os quais avulta o genocídio, o princípio *nulla poena sine lege* e *ne bis in idem*, garantias do processo criminal que incluem a protecção do direito de defesa, do recurso, do patrocínio judiciário e da presunção de inocência, o *habeas corpus* e o *habeas data*, entre outras.

Estas garantias constitucionais, sejam elas comuns ou não a outros ordenamentos jurídicos em outros países, juntamente com a relevância que na CRA é atribuída ao princípio da dignidade humana, que precede a vontade popular, conforme estatui o artigo 1.º da CRA, a suma importância do indivíduo face ao Estado, o respeito pelos tratados internacionais referentes aos direitos humanos, aplicáveis oficiosamente pelos tribunais, nos termos do artigo 26.º, n.º 3 da CRA, e o cuidado extremo na consagração do catálogo de direitos fundamentais, fundamenta a nossa conclusão de que a Constituição de Angola é uma das mais avançadas do mundo no que se refere à protecção dos direitos humanos e dos direitos fundamentais, sendo justo conferir-lhe o estatuto de Constituição própria de um Estado Democrático de Direito, na tradição ocidental.

4. As garantias processuais constitucionais

Um Estado Democrático de Direito³³⁵ pressupõe a existência de um procedimento justo e adequado de acesso ao direito e de realização do direito³³⁶. Para alcançar esse objectivo, tanto a CRA como a CRP contêm aquilo que se pode designar determinados princípios e normas – são as chamadas garantias gerais de procedimento e de processo, que agruparemos nos seguintes grandes blocos:

- Garantias de processo judicial, nomeadamente a garantia de processo equitativo (artigos 29.º, n.º 4 da CRA e 20.º, n.º 4 da CRP), o princípio do juiz natural (artigo 32.º, n.º 9 da CRP³³⁷) ou o princípio da conformação do processo segundo os direitos fundamentais (artigos 67.º da CRA e 32.º da CRP);

³³⁵ Expressão usada no artigo 2.º da CRA. No artigo equivalente da CRP designa-se “Estado de direito democrático”.

³³⁶ CANOTILHO J. J. Gomes, *Direito Constitucional...* op. cit. pp. 265 e ss, cuja lição seguiremos de perto.

³³⁷ A Constituição da República de Angola não menciona expressamente o princípio do juiz natural. Vide *infra*.

- Garantias específicas de processo penal, de que são exemplos a proibição de tribunais de excepção (artigos 176.º, n.º 5 da CRA e 209.º, n.º 4 da CRP), a proibição da dupla incriminação (artigo 65.º, n.º 5 da CRA e 29.º, n.º 5 da CRP) ou alguns princípios constantes dos artigos 67.º da CRA e 32.º da CRP, tais como o princípio do contraditório, o direito de escolher defensor e a assistência obrigatória do advogado em certas fases do processo penal, entre muitas outras garantias.
- Garantias específicas de um procedimento administrativo justo, designadamente, os princípios da igualdade, legalidade, justiça, proporcionalidade, imparcialidade, responsabilização, probidade administrativa e respeito pelo património público (artigo 198.º, n.º 1 da CRA) ou os princípios da imparcialidade, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé. (artigo 266.º, n.º 2 da CRP, ou o princípio da informação (artigos 200.º, n.º 2 da CRA e 268.º, n.º 1 da CRP), entre muitos outros princípios e garantias.

4.1. As garantias processuais e procedimentais

Abordámos detidamente, no início deste trabalho, a questão da tutela jurisdiccional efectiva. É, no entanto, indispensável regressar aos artigos 20.º da CRP e 29.º da CRA para analisarmos algumas figuras específicas cuja análise é marcante nesta sede.

É o caso do princípio do acesso ao direito, correspondente ao acesso à ordem jurídica e aos eventuais benefícios materiais ou morais daí resultantes, previsto nos artigos 20.º, n.º 1 e 29.º, n.º 1, respectivamente na CRP e CRA, e consequentes corolários, tais como o acesso aos tribunais, inscrito no mesmo número, o direito à informação e à consulta jurídicas, previsto no n.º 2 de dois artigos das constituições referidas.

GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA³³⁸, referindo-se ao artigo 20.º da CRP, sustentam que o mesmo “reconhece vários direitos» que, embora conexos, são distintos, como são «o direito de acesso ao direito», o “direito de acesso aos tribunais”, “o direito à informação e consulta jurídica”» e “o direito ao patrocínio judiciário”, direitos

³³⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital – Constituição..., 3.ª ed. revista, *op. cit.*, p. 161 e ss.

que constituem, “componentes de um direito geral à protecção jurídica”, mas cada um deles é “um elemento essencial da própria ideia de Estado de direito.

Tanto na CRA como na CRP se utiliza a fórmula “nos termos da lei”, o que significa que existe necessidade de intervenção do legislador ordinário. Contudo, esta intervenção não pode ser de molde a restringir o núcleo duro da garantia, sob pena de esta perder justamente o seu carácter garantístico, o que conduziria à inconstitucionalidade.

Como exemplo, recorremos de novo aos Autores acima mencionados, que, num entendimento que acompanhamos, sustentam que o direito de acesso aos tribunais se enquadra no que designam “direito ao processo”, abrangendo “a possibilidade de direito de vista do processo, o que implica que, sob o ponto de vista jurídico-constitucional, a possibilidade de consulta dos autos [...] só pode ser restringida observados que sejam determinados pressupostos (extravio do processo, segredo de justiça)”.

Daqui decorre que uma lei ordinária, ou a sua interpretação, não pode inviabilizar ou tornar desproporcionadamente difícil o direito de informação e consulta jurídicas, nomeadamente através da imposição de mecanismos excessivamente onerosos economicamente aos serviços que prestam informação e patrocínio jurídicos. Se isto suceder, passaremos a ter aquilo que GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA³³⁹ designam como “direitos fundamentais formais”, destituídos de substância.

Nesta matéria das garantias processuais, assume relevância o princípio do juiz natural, previsto no artigo 32.º, n.º 9 da CRP. Estabelece este preceito que “nenhuma causa pode ser subtraída ao tribunal cuja competência esteja fixada em lei anterior”.

Apelamos, neste ponto à lição de LUIGI FERRAJOLI³⁴⁰, que dilucida que a garantia do juiz natural significa três coisas distintas, ainda que relacionadas entre si:

- 1) “A necessidade de que o juiz seja pré-constituído pela lei e não constituído *post factum*; a inderrogabilidade e a indisponibilidade das competências; a proibição de juízes extraordinários e especiais. No primeiro sentido [...] o princípio designa o direito do cidadão a um processo não prejudgado por uma escolha de juiz posterior ao crime e, por isso, dirigida à obtenção de um determinado resultado.

³³⁹ *Idem, ibidem*, p. 166 e ss.

³⁴⁰ FERRAJOLI, Luigi – Derecho y razón - teoría del garantismo penal..., *op. cit.*, p. 160.

- 2) O segundo sentido [...] designa a reserva absoluta da lei e a não alterabilidade discricionária das competências judiciais.
- 3) O terceiro sentido [...] corresponde a um princípio de organização que postula a unidade da jurisdição e seu monopólio nas mãos de uma única ordem”³⁴¹.

E prossegue o sobredito Autor: “Enquanto a “pré-constituição” legal do juiz e a inalterabilidade das competências são garantias de imparcialidade, com o objectivo de impedir intervenções instrumentais de carácter individual ou geral sobre a escolha do juiz, a proibição de juízes especiais e extraordinários é, sobretudo, uma garantia de igualdade, que satisfaz o direito de todos a ter os mesmos juízes e os mesmos processos³⁴²”.

Tal como se diz no voto de vencido da Conselheira MARIA DA IMACULADA LOURENÇO DA CONCEIÇÃO MELO, no âmbito do Processo n.º 179/2011 (Recurso para o Plenário do Tribunal Constitucional) – Acórdão n.º 134/2011 do Tribunal Constitucional da República de Angola³⁴³:

“A Constituição da República de Angola não refere expressamente, à semelhança de outras, o princípio do juiz natural ou legal. Apenas a nível da lei ordinária, Código de Processo Civil, existe matéria reguladora da competência nos seguintes termos:

“1- A competência fixa-se no momento em que a acção se propõe, sendo irrelevantes as modificações de facto que ocorram posteriormente.

2- São igualmente irrelevantes as modificações de direito, excepto se for suprimido o órgão judiciário a que a causa estava afecta ou se deixar de ser competente em razão da matéria e da hierarquia, ou se lhe for atribuída competência, de que inicialmente carecesse, para o conhecimento da causa.”

³⁴¹ Tradução nossa.

³⁴² Tradução nossa.

³⁴³ Disponível em:

<http://www.tribunalconstitucional.ao/uploads/%7B121975b8-2ad5-4bcf-970f-309dfabc89c3%7D.pdf>.

Contudo, a Senhora Conselheira acima mencionada, considera que o artigo 63.º do CPC “regula matéria cível e criminal e eventualmente demais ramos de direito ordinário, supletivamente, independentemente de se tratar de competência interna ou internacional, mas já não se aplica ao processo constitucional quando o objecto da acção tem que ver com direitos fundamentais”.

E conclui a Senhora Conselheira desta forma – o que merece a nossa concordância:

“Nas questões de direito cabe aqui primazia [no] meu entendimento de que a excepção à regra estabelecida no artigo 63.º do C.P.C não se aplica ao processo constitucional porque cria um conflito com as normas e princípios constitucionais relativamente aos processos pendentes.

A nível das normas o conflito dá-se primeiro porque a lei nova choca com o disposto no artigo 28.º e n.º 5 do artigo 29.º da Constituição, respectivamente, sobre a força jurídica e o acesso ao direito e tutela jurisdicional efectiva.

Num segundo momento verifica-se o conflito quando confrontados o disposto nos artigos 26.º e 27.º da Constituição que dispõem sobre o âmbito dos direitos fundamentais e o regime dos direitos, liberdades e garantias, respectivamente. O conflito decorre do facto de não consagrando a Constituição da República de Angola expressamente o princípio do “Juiz Natural ou Legal”, ou expressamente o princípio “Da não retroactividade da lei” [...], não impede que os mesmos não sejam mobilizados para o caso concreto por força do disposto no n.º 1 do artigo 26.º da CRA. O artigo 26.º da CRA vem exactamente consagrar a vigência de direitos fundamentais análogos e que tem dois tipos de consequências:

1.^a- [Valida] a existência de direitos fundamentais não expressamente consagrados na Constituição da República de Angola.

2.^a - Abre o sistema em matéria de interpretação dos direitos humanos”.

Deste modo se conclui que a não previsão expressa na Constituição de Angola do princípio do juiz natural de alguma forma afasta esse instituto do catálogo de garantias constitucionais angolanas. Igualmente poderíamos mencionar, entre outros, o artigo 72.º da CRA que estatui o direito a um julgamento justo.

O artigo 67.º da CRA não contém o princípio do juiz natural – o que, conforme antevisto, não redundaria em qualquer problema por força dos artigos 26.º e 27.º da CRA, entre outros – mas abraça expressamente outros princípios relevantes³⁴⁴.

Este artigo introduz o tema das garantias específicas de processo penal. Neste artigo 67.º da CRA, tal como no artigo 32.º da CRP reconhecemos várias, *v.g.* o princípio do contraditório, o direito de escolher defensor e a assistência obrigatória do advogado em certas fases do processo penal, entre outras.

Outros exemplos de princípios relevantes são:

- i) Proibição de tribunais de excepção (artigos 176.º, n.º 5 da CRA e 209.º, n.º 4 da CRP);
- ii) Proibição da dupla incriminação (artigo 65.º, n.º 5 da CRA e 29.º, n.º 5 da CRP);

344

“Artigo 67.º

(Garantias do processo criminal)

1. Ninguém pode ser detido, preso ou submetido a julgamento senão nos termos da lei, sendo garantido a todos os arguidos ou presos o direito de defesa, de recurso e de patrocínio judiciário.
2. Presume-se inocente todo o cidadão até ao trânsito em julgado da sentença de condenação.
3. O arguido tem direito a escolher defensor e a ser por ele assistido em todos os actos do processo, especificando a lei os casos e as fases em que a assistência por advogado é obrigatória.
4. Os arguidos presos têm o direito de receber visitas do seu advogado, de familiares, amigos e assistente religioso e de com eles se corresponder, sem prejuízo do disposto na alínea e) do artigo 63.º e o disposto no n.º 3 do artigo 194.º.
5. Aos arguidos ou presos que não possam constituir advogado por razões de ordem económica deve ser assegurada, nos termos da lei, a adequada assistência judiciária.
6. Qualquer pessoa condenada tem o direito de interpor recurso ordinário ou extraordinário no tribunal competente da decisão contra si proferida em matéria penal, nos termos da lei”.

- iii) Notificação das decisões penais (artigo 63.º da CRA e artigos 27.º, n.º 4 e 28.º, n.º 3 da CRP);
- iv) Princípio do contraditório (artigos 174.º, n.º 2 da CRA e 32.º, n.º 5 da CRP)

No que respeita às garantias específicas de um procedimento administrativo justo, mencionamos o importante artigo 198.º, n.º 1 da CRA, que obriga a Administração Pública a prosseguir, nos termos da Constituição e da lei, o interesse público, devendo proceder de acordo com um conjunto de princípios importantes: igualdade, legalidade, justiça, proporcionalidade, imparcialidade, responsabilização, probidade administrativa e respeito pelo património público. Na CRP, cumpre referir o artigo 266.º, n.º 2, que determina que “os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé”.

Importa ainda mencionar o artigo 200.º, n.º 2 da CRA, que determina que “[o]s cidadãos têm direito de ser informados pela administração sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados, bem como o de conhecer as decisões que sobre eles forem tomadas”. Este artigo é praticamente igual ao artigo 268.º, n.º 1 da CRP³⁴⁵

No artigo 268.º, n.º 2 da CRP, com a epígrafe “Direitos e garantias dos administrados” estatui-se que “[o]s cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas”. Nesta matéria, relewa o artigo 69.º da CRA, que versa sobre o *habeas data*, providência que tem como objectivo “assegurar o conhecimento das informações sobre si constantes de ficheiros, arquivos ou registos informáticos, de ser informados sobre o fim a que se destinam, bem como de exigir a rectificação ou actualização dos mesmos, nos termos da lei e salvaguardados o segredo de Estado e o segredo de justiça”.

4.2. O princípio da garantia da via judiciária

A defesa dos direitos, mormente dos direitos fundamentais, seria impossível ou

³⁴⁵ A única diferença reside na adição, na versão da CRP da expressão “sempre que o requeiram”, referindo-se aos cidadãos.

ficaria extremamente dificultada e limitada sem uma efectiva garantia de acesso aos meios judiciais, por intermédio de um encadeado de procedimentos que permitem que questões de facto e questões de direito sejam levadas ao conhecimento de um tribunal, ao qual compete emitir uma decisão juridicamente vinculante acerca de determinado litígio.

O acesso ao direito possui um carácter instrumental e, por isso, constitui, não apenas um direito fundamental, mas também uma garantia de efectivação de todos os direitos constitucionalmente consagrados.

Regressamos aos importantes artigos 29.º da CRA e 20.º da CRP para distinguir diversos conjuntos de grandes princípios³⁴⁶:

- **Imposição jurídico-constitucional ao legislador.** A defesa dos direitos dos particulares dita que a abertura da via judiciária constitua uma imposição que é directamente dirigida ao legislador.
- **Função organizatório-material.** De acordo com GOMES CANOTILHO, “a defesa de direitos através dos tribunais representa também uma «decisão fundamental organizatória»”, apoiando-se na doutrina de O. Lorenz, tendo em conta que “o controlo judicial constitui uma espécie de «contrapeso» clássico em relação ao exercício dos poderes executivo e legislativo”³⁴⁷.
- **Garantia de protecção jurídica.** Estamos no âmbito da efectividade dos direitos fundamentais, o que implica a proibição da falta de meios judiciais, sem os quais aquela efectividade seria colocada em causa.
- **Garantia de um processo judicial.** Os artigos 29.º da CRA e 20.º da CRP permitem *per se* o acesso imediato aos tribunais, daí decorrendo que é impossível verificar-se uma situação em que todos os tribunais se recusem a apreciar determinada questão. Deverá existir sempre uma jurisdição que seja declarada competente para o efeito.

³⁴⁶ Seguimos, neste ponto a sistematização proposta por CANOTILHO J. J. Gomes, Direito Constitucional... *op. cit.*, pp. 267.e ss.

³⁴⁷ . CANOTILHO J. J. Gomes, Direito Constitucional... *op. cit.*, p. 267.

- **Criação de um direito subjectivo público.** Ou seja, a defesa dos direitos e o acesso aos tribunais estão intimamente ligados ao catálogo dos direitos fundamentais constitucionalmente consagrados. Isto significa que a cada cidadão corresponde uma posição jurídica subjectiva; se esta for violada, aquele cidadão pode exigir o recurso aos processos legais que lhe garantam a sua defesa. Esta situação é particularmente visível nos artigos 17.º, n.º 2 da CRA e 202.º, n.º 2 da CRP.
- **Protecção jurídica e princípio da constitucionalidade.** Significa que todos os actos devem conformar-se material e formalmente com a Constituição (artigos 226.º, n.º 1 da CRA e 3.º, n.º 3, da CRP). Não há zonas despovoadas pelo Direito.
- **Princípio da responsabilidade do Estado e princípio da compensação de prejuízos.** Integra a protecção jurídica a consagração de institutos que garantam a indemnização por danos decorrentes dos actos do poder público³⁴⁸, incluindo sacrifícios especiais impostos a determinados cidadãos, de que é exemplo a expropriação por utilidade pública, que só pode ser efectuada “com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização” (artigos 15.º, n.º 3 da CRA e 62.º, n.º 2 da CRP, que têm conteúdos substancialmente semelhantes).

5. O recurso extraordinário de inconstitucionalidade

O recurso extraordinário de inconstitucionalidade existente no ordenamento jurídico angolano marca uma diferença notável e fulcral relativamente ao Direito português.

³⁴⁸ Na CRP, importa ter em consideração os seguintes artigos:

Artigo 22.º (Responsabilidade das entidades públicas);

Artigo 271.º (Responsabilidade dos funcionários e agentes).

Na CRA:

Artigo 75.º (Responsabilidade do Estado e de outras pessoas colectivas públicas).

Este tipo de recurso, que não existe em Portugal, aproxima-se do direito de amparo existente na América Latina e em Espanha, do *Beschwerde*, do *Staatsrechtliche Beschwerde* da Suíça ou do *Verfassungsbeschwerde*, ou queixa constitucional alemã, entre outros.

Não deve, no entanto, confundir-se com o mandado de segurança consagrado na Constituição do Brasil³⁴⁹, pois esta constitui uma acção de carácter subsidiário para efeito de protecção de direito não coberto pelo *habeas corpus* ou pelo *habeas data*.

Este tipo de recurso visa uma defesa efectiva do cidadão contra violações de direitos, liberdades e garantias e de outros princípios constitucionais e constitui um sinal distintivo marcante, específico do sistema jurídico angolano, pelo menos relativamente ao seu congénere português. Por outro lado, o Tribunal Constitucional Angolano pode ser qualificado como o “tribunal dos direitos fundamentais”³⁵⁰, em função especialmente deste recurso extraordinário de inconstitucionalidade.

Este tipo de recurso distingue-se do recurso ordinário ou amparo judicial em diversos pontos, como sejam:

- O recurso extraordinário de inconstitucionalidade visa exclusivamente a violação de direitos fundamentais;
- Trata-se de um instituto ao qual não se pode acederem qualquer caso, não constitui um mecanismo normal;
- Apenas é acessível após se terem esgotado as vias judiciais ordinárias, assumindo, deste modo, carácter subsidiário. Assim é, também, no caso de Angola, pois o cidadão angolano apenas pode dirigir petições ao Tribunal Constitucional depois de esgotadas as outras instâncias (cfr. artigo 49º, § único, da LPC).

Este tipo de recurso decorre do artigo 180.º na Constituição Angolana, nomeadamente no n.º 1, que dispõe que ao Tribunal Constitucional “compete, em geral, administrar a justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional, nos termos da Constituição e da lei”.

³⁴⁹ Cfr. artigo 5.º, LXIX da Constituição do Brasil.

³⁵⁰ Cfr. JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, O Papel dos Tribunais..., *op. cit.*, p. 12.

O respectivo regime encontra-se consagrado na Lei Orgânica do Tribunal Constitucional (artigos 16.º, alínea m), e 21.º, n.º 4, da Lei n.º 2/2008, de 17 de Junho, alterada pela Lei n.º 24/2010, de 3 de Dezembro), e na Lei do Processo Constitucional (artigos 49.º e seguintes da Lei n.º 3/2008, de 17 de Junho, alterada pela Lei n.º 25/2010, de 3 de Dezembro, que alterou a designação original, isto é, Lei Orgânica do Processo Constitucional). Opõe-se ao recurso ordinário de inconstitucionalidade, previsto nas alíneas d) e e) do n.º 2 do artigo 180.º da CRA e no artigo 36.º da LPC.

De acordo com o artigo 3.º, alínea e), da LPC, uma das espécies de processos sujeitos a jurisdição do Tribunal Constitucional é justamente o recurso extraordinário de inconstitucionalidade.

No que respeita ao âmbito do recurso, rege o artigo 49.º da LPC, que estabelece que podem ser objecto de recurso extraordinário de inconstitucionalidade para o Tribunal Constitucional.

- “As sentenças dos demais tribunais que contenham fundamentos de direito e decisões que contrariem princípios, direitos, liberdades e garantias previstos na Lei Constitucional”, recurso que deve ser interposto no prazo de 8 dias contados da notificação da sentença³⁵¹ e,
- “Os actos administrativos definitivos e executórios³⁵² que contrariam princípios, direitos, liberdades e garantias previstos na Lei Constitucional”, recurso que deve ser interposto no prazo de 60 dias contados da notificação da sentença da data do conhecimento do acto objecto de impugnação³⁵³.

Quanto à questão da legitimidade, existem dois parâmetros fundamentais:

- “No caso de sentenças, podem interpor recurso extraordinário de inconstitucionalidade para o Tribunal Constitucional, o Ministério Público e as pessoas que, de acordo com a lei

³⁵¹ Cfr., artigo 51.º, n.º 1 da LPC.

³⁵² No direito português o conceito de acto definitivo e executório como critério de recorribilidade contenciosa encontra-se actualmente abandonado, tal como consagrado constitucionalmente e, também, na legislação ordinária.

³⁵³ Cfr. artigo 51.º, n.º 2 da LPC.

reguladora do processo em que a sentença foi proferida, tenham legitimidade para dela interpor recurso ordinário”³⁵⁴.

- No caso dos actos administrativos definitivos e executórios que contrariam princípios, direitos, liberdades e garantias previstos na Lei Constitucional, têm legitimidade as pessoas que igualmente a tenham “para os impugnar contenciosamente, nos termos da lei”³⁵⁵.

O instituto do recurso extraordinário de inconstitucionalidade não é uma mera figura de estilo em Angola; pelo contrário, tem utilização e relevância efectivas no ordenamento jurídico angolano.

O último exemplo que, no momento em que escrevemos, se encontra disponível no sítio do Tribunal Constitucional de Angola é o Acórdão n.º 384/2016, Processo n.º 491-D/2015, de 17 de Fevereiro de 2016, sendo Relator o Sr. Conselheiro ONOFRE MARTINS DOS SANTOS³⁵⁶, que julgou procedente o recurso *sub judice*, referente a um pedido de *habeas corpus*, *in casu* referente a uma alegada restrição de liberdade individual por abuso do poder, em virtude da prolação de uma medida cautelar de coacção de interdição de saída da província de Luanda e do país.

Mas se investigarmos exemplos de Acórdãos do Tribunal Constitucional de Angola de grande relevância no ordenamento jurídico do país, encontraremos um aresto particularmente importante e significativo. Referimo-nos ao Acórdão n.º 123/2010, de 16 de Dezembro³⁵⁷, que visou especialmente o artigo 26.º da ora revogada Lei dos Crimes Contra a Segurança de Estado (Lei n.º 7/78 de 10 de Junho), que teve sua origem no período político marxista-leninista.

O Tribunal Constitucional considerou que as razões que motivaram a prisão dos recorrentes eram ilegais, uma vez que violava o princípio de lei penal, prévia e certa, já que o citado artigo 26.º “nem sequer remete para outra lei, a descrição típica dos referidos outros actos, deixando-os inteiramente à mercê do arbítrio do julgador, o que nem sequer permite que seja qualificada como lei penal em branco, uma vez que esta remete sempre, a descrição dos factos a incriminar, para outro diploma ainda que de inferior hierarquia”

³⁵⁴ Cfr. artigo 50.º, alínea a) da LPC.

³⁵⁵ Cfr. artigo 50.º, alínea b) da LPC.

³⁵⁶ Disponível em:

<http://www.tribunalconstitucional.ao/uploads/%7Bf384c00f-4d23-4902-bd90-f12538974deb%7D.pdf>.

³⁵⁷ <http://www.tribunalconstitucional.ao/uploads/%7B9a2bd7e0-5dab-493e-897f-ef08e2aba6e8%7D.pdf>.

e ainda que, tendo em conta o seu “elevado grau de abstracção e, consequentemente de indeterminabilidade fáctica do seu conteúdo e a particularidade – norma incriminadora legal – importará o conhecimento deste Tribunal Constitucional para aferir se os parâmetros do conteúdo da norma colidem ou não com a matriz constitucional da ordem jurídica angolana”³⁵⁸.

A importância do recurso extraordinário de inconstitucionalidade é visível nos seguintes dados³⁵⁹. Uma das principais demandas processuais dirigidas ao Tribunal Constitucional angolano é o Recurso Extraordinário de Inconstitucionalidade³⁶⁰:

- Em 2010 preencheram 50% da demanda processual;
- Em 2011 preencheram 57,8% da demanda processual;
- Em 2012 preencheram 9,8% da demanda processual;
- Em 2013 preencheram 13% da demanda processual.

³⁵⁸ Assinale-se, todavia, a interessante declaração de voto do Juiz Conselheiro ONOFRE DOS SANTOS que considerou, quanto a nós, justamente, o seguinte:

“1. A decisão do Plenário considerando liminarmente que não há necessidade nem interesse em apreciar a inconstitucionalidade de uma norma entretanto revogada cria um precedente que auto-limita a competência do Tribunal.

2. Não acompanho este entendimento por entender que a declaração de inconstitucionalidade de uma norma que vigorou e teve os seus efeitos pode ser sindicada por este Tribunal desde que a mesma tenha produzido e continue a produzir efeitos jurídicos na esfera de qualquer cidadão.

3. Defendi, por isso, que apesar da recente revogação da norma incriminadora do artigo 26.º da Lei n.º 7/8 deveria este Tribunal Constitucional pronunciar-se sobre a sua inconstitucionalidade na medida em que, por um lado, ainda perduram efeitos produzidos pela aplicação da referida norma e, por outro lado, tais efeitos não são todos contemplados com a simples revogação da norma nem os seus efeitos acautelados do mesmo modo.

4. A decisão a que chegou a maioria dos membros do Plenário assentou na equivalência total da revogação à declaração de inconstitucionalidade, isto é, a decisão assumiu como equivalentes os efeitos de uma e outra, o que tomaria inútil a declaração da inconstitucionalidade.

5. Todavia, os efeitos estão longe de ser idênticos desde logo porque enquanto no seguimento de declaração de inconstitucionalidade o Juiz do Tribunal Provincial de Cabinda ficaria automaticamente obrigado a agir e a reformar a sua decisão anterior, no caso da decisão tomada pelo Tribunal, mau grado a sua generosa expectativa de que os resultados sejam os mesmos, a realidade é que o processo será pura e simplesmente devolvido à exclusiva jurisdição do Juiz Provincial de Cabinda, não impendendo sobre o mesmo qualquer dever de iniciativa de reforma da sua decisão anterior. Com efeito, o Juiz só deverá actuar a requerimento ou por impulso dos próprios interessados. Com as previsíveis consequências de incerteza sobre a situação carcerária dos arguidos que deverão aguardar uma decisão autónoma e independente do Juiz de Cabinda sobre o tratamento mais favorável a aplicar aos arguidos face à nova lei”.

³⁵⁹ Elementos recolhidos no relatório do Tribunal Constitucional de Angola no âmbito da Conferência das Jurisdições Constitucionais dos Países de Língua Portuguesa (III Assembleia) sobre Jurisdição Constitucional e Protecção dos Direitos Fundamentais, realizada em Benguela, entre os dias 2 e 5 de Junho de 2014, pp. 6 e 7.

Disponível em: <http://cjcplp.org/wp-content/uploads/2015/09/a3-rel-angola.pdf>.

³⁶⁰ Os processos relativos a Partidos políticos e Coligações constituem o outro tipo de demanda mais requerida.

Por último, importa referir que, não podendo recorrer à jurisprudência constitucional portuguesa para efeito de enriquecimento da sua fundamentação, uma vez que o direito de amparo não existe no direito português, o Tribunal Constitucional de Angola recorre a outra jurisprudência comparada, nomeadamente à jurisprudência dos tribunais brasileiros, no âmbito da Acção Directa de Inconstitucionalidade), espanhol e argentino (Recurso de Amparo) e alemão (Queixa Constitucional)³⁶¹.

Em Portugal registaram-se diversas tentativas para instituir o recurso de amparo.

Segundo julgamos, a primeira dessas tentativas teve origem no grupo parlamentar do Partido Comunista Português, correspondente ao projecto de lei de revisão constitucional n.º 2/V, publicado no DAR n.º 21 – II Série, de 13 de Outubro de 1987, no âmbito do qual foi proposta a inserção na Constituição de um novo artigo, que seria o n.º 20.º-A e que se intitulava acção constitucional de defesa³⁶².

Esta e outras tentativas de introdução do instituto de recurso de amparo na Constituição portuguesa não foram bem-sucedidas, sendo a última da responsabilidade do Bloco de Esquerda, por intermédio do projecto de revisão constitucional n.º 2/IXX, de 10 de Novembro de 2003³⁶³.

Apesar desta resistência à implementação de um instituto que está consolidado em outras realidades constitucionais, julgamos ser este o caminho a seguir também em

³⁶¹ *idem*, p. 20.

³⁶² O teor do proposto artigo era o seguinte:

“Artigo 20.º-A

Acção constitucional de defesa

1 - Haverá acção constitucional de defesa junto do Tribunal Constitucional contra quaisquer actos ou omissões dos poderes públicos que lesem directamente direitos, liberdades ou garantias, quando eles não sejam susceptíveis de impugnação junto dos demais tribunais.

2 – Haverá também recurso constitucional de defesa constitucional dos actos ou omissões dos tribunais, de natureza processual, que, de forma autónoma, violem direitos, liberdades e garantias, desde que tenham sido esgotados os recursos ordinários competentes.

3 – A lei regulará as acções e recursos previstos nos números anteriores, observando o disposto no n.º 3 do artigo 20.º”

A proposta completa do PCP pode encontrar-se no seguinte endereço electrónico:

<http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2/05/01/021S1/1987-11-13/9?pgs=2-24&org=PLC&plcdf=true>

Também o Partido Socialista viria a apresentar uma proposta em sentido semelhante, consubstanciada no projecto de lei de revisão constitucional n.º 3/V, publicado no DAR – II série n.º 23, 3.º Suplemento, de 18 de Novembro de 1987, igualmente com a introdução de um artigo 20.º-A, cujo n.º 2 contemplava o “recurso de amparo”.

³⁶³ O artigo proposto tinha o seguinte conteúdo:

“Artigo 20.A

(Recurso de amparo)

1 - A todos os cidadãos é reconhecido o direito de recurso de defesa para o Tribunal Constitucional dos actos ou omissões de natureza processual dos tribunais, que violem direitos, liberdades ou garantias, quando se encontrem esgotadas todas as vias de recurso ordinário.

2 - A lei regulará o processo do recurso previsto no número anterior”.

Portugal.

Sem nos alongarmos demasiado nesta questão, parece-nos que as críticas que têm sido apontadas à concretização do recurso de amparo não colhem.

Desde logo, o controlo abstracto, e, especialmente, o controlo concreto da constitucionalidade de normas pelo Tribunal Constitucional não têm a dimensão e a eficácia do recurso de amparo. Por outro lado, o argumento do eventual aumento desmesurado do número de acções no Tribunal Constitucional também não se revela curial, uma vez que o escopo do recurso de amparo é *per se*, exclusivamente, a violação de direitos fundamentais, não constituindo um mecanismo ordinário, e apenas é acessível após se terem esgotado as vias judiciais ordinárias. Para além disto, existe a possibilidade de adopção de mecanismos fortemente limitadores do acesso ao recurso de amparo. Por exemplo, o Tribunal Constitucional pode optar por decisões sumárias, e pode ainda decidir-se pela condenação por litigância de má fé, hipóteses, aliás, que não são novidade, já que a Lei do Tribunal Constitucional³⁶⁴ já as prevê. Ao Tribunal Constitucional competiria verificar o preenchimento dos requisitos de admissibilidade do recurso, tendo em conta o normativo constante da Lei do Tribunal Constitucional, que deveria passar pelas adaptações que se impusessem.

Afastados os argumentos que se opõem à sua implementação, e eliminada ou fortemente restringida a possibilidade de o recurso de amparo se converter num mero expediente dilatatório, nada obsta à sua implementação em Portugal. Julgamos ainda que o objecto do recurso de amparo não deverá limitar-se aos direitos, liberdades e garantias e aos direitos fundamentais análogos, mas deve abranger ainda os direitos económicos, sociais e culturais, mesmo que se entenda que os mesmos não se integram no âmbito dos primeiros.

6. Da prestação de assistência judiciária aos mais desfavorecidos

Nos termos do artigo 20.º, n.º 2 da Constituição Portuguesa, “[t]odos têm direito, nos termos da lei, à informação e consulta jurídicas, ao patrocínio judiciário e a fazer-se

³⁶⁴ Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional, aprovada pela Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, publicada no Diário da República, I Série, n.º 264, Suplemento, de 15 de Novembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 143/85, de 26 de Novembro, pela Lei n.º 85/89, de 7 de Setembro, pela Lei n.º 88/95, de 1 de Setembro, pela Lei n.º 13-A/98, de 26 de Fevereiro, e pelas Leis Orgânicas n.ºs 1/2011, de 30 de Novembro, 5/2015, de 10 de Abril e 11/2015 de 28 de Agosto.

Normas relevantes são as seguintes: artigo 78º-A (Exame preliminar e decisão sumária do relator), artigo 79º-B (Julgamento do objecto do recurso) e artigo 84º (Custas, multa e indemnização).

acompanhar por advogado perante qualquer autoridade”. Por outro lado, em sede criminal, “[o] arguido tem direito a escolher defensor e a ser por ele assistido em todos os actos do processo, especificando a lei os casos e as fases em que a assistência por advogado é obrigatória”, conforme determina o artigo 32.º, n.º 3 da CRP. Quanto ao artigo 208.º da CRP, dedicado ao patrocínio forense, estabelece que a lei “assegura aos advogados as imunidades necessárias ao exercício do mandato e regula o patrocínio forense como elemento essencial à administração da justiça”.

Assim, no ordenamento jurídico português existe uma rede garantística formal de uma relevância óbvia. O artigo 208.º da CRP frisa que o patrocínio forense é um elemento essencial à administração da justiça. Mas, se dermos um passo atrás, conseguiremos discernir que o patrocínio forense constitui uma garantia constitucional de acesso ao direito e aos tribunais.

O direito ao patrocínio judiciário encontra-se protegido na sua qualidade de direito fundamental de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias, e não pode ser desproporcionadamente limitado pelo legislador ordinário.

Contudo, tal como outros direitos com idênticas características, não pode ser aplicado *quo tale*, uma vez que o juiz, neste caso, não pode solucionar todos os problemas que certamente resultariam do princípio da aplicabilidade directa, o que, aliás, a Lei Fundamental assume, quando refere que a lei “regula o patrocínio forense”.

Assim, em Portugal, encontra-se em vigor a Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho, alterada pela Lei n.º 47/2007, de 28/08, designada Lei de Acesso ao Direito e aos Tribunais e cuja finalidade é cabalmente explicada no artigo 1.º do diploma:

“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”.

Nos termos da lei, a protecção jurídica engloba as modalidades de consulta jurídica e de apoio judiciário (artigo 6.º).

O conceito de consulta jurídica é apresentado no artigo 14.º da Lei e consiste “no esclarecimento técnico sobre o direito aplicável a questões ou casos concretos nos quais

avultem interesses pessoais legítimos ou direitos próprios lesados ou ameaçados de lesão”.

Quanto ao apoio judiciário, compreende as seguintes modalidades³⁶⁵:

- a) Dispensa de taxa de justiça e demais encargos com o processo;
- b) Nomeação e pagamento da compensação de patrono;
- c) Pagamento da compensação de defensor oficioso;
- d) Pagamento faseado de taxa de justiça e demais encargos com o processo;
- e) Nomeação e pagamento faseado da compensação de patrono;
- f) Pagamento faseado da compensação de defensor oficioso;
- g) Atribuição de agente de execução.

Em suma, a Lei de Acesso ao Direito e aos Tribunais, assim como outros componentes do sistema de acesso³⁶⁶ visam garantir que o mandamento constitucional que assegura o direito à informação e consulta jurídicas e ao patrocínio judiciário tem concretização substancial³⁶⁷ e que não é prejudicado em consequência de factores como a condição social ou cultural, ou por insuficiência de meios económicos.

Quanto ao direito de todos os cidadãos de se fazerem acompanhar por advogado perante qualquer autoridade, concordamos em absoluto com JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS³⁶⁸ nos seguintes pontos:

Em primeiro lugar, apesar da fórmula legal (“nos termos da lei”) constante do artigo 20.º, n.º 2, da CRP, nada parece impedir a aplicabilidade directa do preceito³⁶⁹, uma

³⁶⁵ Cfr. artigo 16.º da Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho.

³⁶⁶ Tal como o Decreto-Lei n.º 71/2005, de 17 de Março, que “completa a transposição para a ordem jurídica interna da Directiva n.º 2003/8/CE, do Conselho, de 27 de Janeiro, relativa à melhoria do acesso à justiça nos litígios transfronteiriços, através do estabelecimento de regras mínimas comuns relativas ao apoio judiciário no âmbito desses litígios, desenvolvendo o regime previsto na Lei 34/2004, de 29 de Julho”.

³⁶⁷ O *patrocínio oficioso* é fundamental nesta matéria. Se inexistisse a possibilidade de recurso a essa figura, a garantia de acesso aos tribunais por pessoas desfavorecidas economicamente ficaria severamente prejudicado, e ficaríamos perante uma garantia meramente formal.

³⁶⁸ MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – Constituição..., Tomo I, 1.ª ed., ...*op. cit.*, p. 180, igualmente encontrando apoio em GERMANO MARQUES DA SILVA.

³⁶⁹ Refira-se que o Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 37/98, publicado no DR, II Série, de 07-11-2001, se manifestou contrário a esta posição. Contudo, em nosso entendimento, este Parecer apresenta-se

vez que se trata de preceito suficientemente densificado.

Em segundo lugar, a expressão “qualquer autoridade” significará “qualquer autoridade pública ou, atendendo à letra e teleologia do preceito, perante entidades privadas investidas de poderes de autoridade, [...] pelo menos se estiver em causa a defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos”.

No que respeita ao sistema angolano, importa recordar o estipulado no artigo 29.º, n.º 1 da CRA: “A todos é assegurado o acesso ao direito e aos Tribunais para a defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência dos meios económicos”.

A Assistência Judiciária em Angola poderá ser definida como “o mecanismo em que a intervenção do Estado, através dos Ministérios da Justiça, das Finanças, do ponto de vista de orçamento, e a Ordem dos Advogados de Angola [...], que a apoia técnica e administrativamente, garante aos cidadãos sem recursos financeiros o acesso à Justiça”³⁷⁰.

O antigo bastonário da Ordem dos Advogados de Angola³⁷¹, INGLÊS PINTO, afirmou à Angop que “o pobre também tem direito à justiça, não pode ser excluído dentro do conceito mais geral de igualdade perante a Lei e de oportunidade, que está previsto no texto Constitucional”.

Deste modo, a ausência de meios económicos por parte de algum cidadão não pode constituir motivo que conduza a que lhe seja negado o acesso ao direito e aos Tribunais.

É diversa a legislação que, em Angola, de forma mais ou menos directa, versa sobre a questão do patrocínio judiciário, regulamentando assim o preceito constitucional. É o caso dos seguintes dispositivos legais:

- Lei n.º 3/95, de 6 de Janeiro (Lei da Advocacia). O artigo 9.º prevê a remuneração dos advogados por serviços prestados aos beneficiários de assistência judiciária;

hoje completamente ultrapassado, e mesmo à época já o estaria, conforme se pode concluir pela leitura do interessante voto de vencido assinado pelo Conselheiro ALBERTO AUGUSTO ANDRADE DE OLIVEIRA, ao qual aderiu outro Conselheiro: EDUARDO DE MELO LUCAS COELHO.

³⁷⁰ Cfr. artigo intitulado “Assistência judiciária garante acesso a pessoas carentes”, publicado em 11 Junho de 2010 pela ANGOP – Agência Angola Press, contendo entrevista ao Bastonário da Ordem dos Advogados de Angola, Inglês Pinto, disponível em: http://www.angop.ao/angola/pt_pt/noticias/politica/2010/5/23/Assistencia-judiciaria-garante-acesso-pessoas-carentes,a9ce702d-18ce-40bf-a662-867bb637b76d.html.

³⁷¹ O actual bastonário é Hermenegildo Cachimbombo, reeleito bastonário da Ordem dos Advogados de Angola (OAA), para o triénio 2015/2017.

- O Decreto-Lei n.º 15/95, de 10 de Novembro, talvez o mais importante nesta matéria, e que prevê os mecanismos para a concretização da previsão programática constante do artigo 36.º da Lei Constitucional, garantindo às pessoas mais desfavorecidas o acesso à justiça, isentando-as do pagamento de custas de honorários e de despesas;
- Decreto Executivo Conjunto n.º 49/97, de 7 de Novembro, dos Ministros da Justiça e das Finanças, que estabelece o “regime financeiro” para a assistência judiciária, decretando que os valores devidos aos advogados devem ser suportados pelo OGE, através de verba consignada ao Cofre Geral de Justiça;
- Instrutivo do Bastonário da OAA, de 1999, sobre a forma de cobrança dos honorários pelos advogados;
- O comunicado da OAA, de 1 de Agosto de 2000, sobre a forma de requerimento da assistência judiciária, que enaltece os requisitos para beneficiar desta assistência e estabelece os modelos de requerimentos a preencher pelos interessados;
- Código de Ética e Deontologia Profissional, aprovado em Assembleia Geral de Advogados nos dias 20 e 21 de Novembro de 2003, que consagra na alínea d) do n.º 1 do artigo 10.º o dever de o advogado colaborar no acesso ao direito e a aceitar nomeações oficiosas nas condições fixadas na lei.

Recorde-se ainda a existência de convenções internacionais ratificadas por Angola. Com relevância neste âmbito, o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (artigo 14.º, n.º 3, alíneas b) e d)), é um exemplo.

Apesar deste conjunto de diplomas que deveriam sustentar devidamente o edifício da prestação de assistência judiciária, com especial destaque para o Decreto-Lei n.º 15/95, de 10 de Novembro, há alguma distância entre aquilo que se encontra positivado na ordem jurídica angolana e a realidade objectiva.

Na verdade, seja no que se refere à nomeação de patrono, seja no que respeita à figura da isenção total ou parcial de custas judiciais, existe ainda muito trabalho a desenvolver em Angola, sem o que ficará prejudicada a garantia constitucional de acesso ao direito e aos tribunais.

Como exemplos de alguns problemas neste domínio, podemos mencionar, em primeiro lugar, uma oferta de serviços jurídicos desajustada da procura de serviços jurídicos contra uma baixa oferta jurídica.

Comparando com a situação portuguesa:

Em Portugal, em 2015, estavam inscritos na Ordem dos Advogados 29.699 advogados³⁷², sendo a população do país, de acordo com o censo de 2011, de 10.562.178 habitantes³⁷³, pelo que havia 287,2 advogados por cada 100.000 habitantes.

Em Angola, em 2016, havia cerca de 1.700 advogados para servir uma população de 25.789.024 habitantes³⁷⁴, o que significa apenas cerca de 6,5 advogados por cada 100.000 habitantes. Igualmente preocupante, conforme informou recentemente o bastonário da Ordem dos Advogados de Angola, Hermenegildo Cachimbombo, “96 por cento dos 1700 advogados inscritos” encontra-se em Luanda, distribuindo-se os restantes escassos 4% por vastas zonas do país, em “províncias, como Benguela, Huíla, Cabinda e Huambo”. Ou seja, “naturalmente os advogados estão distribuídos por onde existe capacidade económica que lhes permita a subsistência”³⁷⁵.

É ainda importante referir que, “em 2015, o orçamento destinado ao Sistema Nacional de Assistência Judiciária (Patrocínio Judiciário) foi reduzido de 40 milhões de kwanzas para 20 milhões”. E no corrente ano, segundo a Ordem dos Advogados angolana, “o montante para a assistência judiciária [baixou] para os 3 milhões de Kwanzas”. Isto levou o acima mencionado bastonário da Ordem dos Advogados de Angola a afirmar que “na sequência dos vários cortes orçamentais que têm sido feitos, o Estado também reduziu

³⁷²<http://www.pordata.pt/Portugal/Advogados+total+e+por+sexo-245>.

³⁷³https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0005889&contexto=bd&selTab=tab2.

³⁷⁴<http://www.portugaldigital.com.br/lusofonia/ver/20101708-populacao-de-angola-chega-a-quase-26-milhoes>.

³⁷⁵<http://www.angonoticias.com/Artigos/item/52123/faltam-muitos-advogados-em-angola-e-os-que-existem-estao-quase-todos-em-luanda>.

significativamente a alocação financeira que faz para a gestão da assistência judiciária”³⁷⁶.

Por outro lado, a vigente tabela de honorários apresenta valores excessivamente baixos e pouco motivantes para a generalidade dos advogados.

Urge, pois, um importante investimento do Estado em meios humanos e logísticos que tornem efectivo este importante direito, designadamente por intermédio da criação do advogado (ou defensor) público, custeado pelo Estado, mas necessariamente independente funcionalmente, sem sujeição a qualquer hierarquia, devendo, no entanto, respeitar os normativos da Ordem dos Advogados e ficar sujeito às respectivas regras disciplinares.

7. Da eventual obrigação do Estado de indemnizar em consequência de desrespeito do dever de proferir decisão em prazo razoável

Escreve JOÃO DAMIÃO, na perspectiva do ordenamento jurídico angolano³⁷⁷:

“A consagração constitucional do acesso ao Direito e à tutela jurisdicional efectiva na Constituição da República de Angola – 2010, de 5 de Fevereiro, fundamenta a evidência de um avanço significativo, pelo facto de consagrar de forma expressa que, para a defesa dos direitos, liberdades e garantias pessoais, a lei assegura aos cidadãos procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade, de modo a obter a tutela efectiva e em tempo útil contra ameaças ou violações desses direitos, conforme estabelece a CRA no n.º 5 do artigo 29.º

A perspectiva da celeridade não é salvaguardada apenas no procedimento, mas no direito de reconhecer ao cidadão um julgamento justo, caracterizado pela celeridade, conforme previsto no artigo 72.º da CRA”.

O mencionado artigo 72.º da CRA, com a epígrafe “Direito a julgamento justo e

³⁷⁶ <http://opais.co.ao/falta-de-verbas-compromete-patrocinio-judiciario/>.

³⁷⁷ DAMIÃO, João, *op. cit.*, p. 65.

conforme” tem o seguinte conteúdo: “A todo o cidadão é reconhecido o direito a julgamento justo, célere e conforme a lei”.

Também a Constituição Portuguesa estabelece³⁷⁸ que “[t]odos têm direito a que uma causa em que intervenham seja objecto de decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo”, na esteira do artigo 6º, §1º, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem³⁷⁹.

Havendo um atraso anormal e injustificado na prolação de uma decisão judicial, que poderá o cidadão fazer? Deverá aceitar passivamente a situação, ou poderá reagir, de forma efectiva, contra a violação do normativo constitucional?

Focando-nos especialmente no estudo da jurisprudência dos tribunais superiores portugueses³⁸⁰, procuraremos encontrar os critérios que poderão conduzir à constituição da obrigação do Estado de indemnizar em consequência de desrespeito do dever de proferir decisão em prazo razoável. Frisamos que apenas consideraremos nesta exposição o dever de indemnizar exclusivamente decorrente desse desrespeito e não de qualquer outro factor, nomeadamente a responsabilidade do Estado por danos decorrentes de erro judiciário.

A violação dos dispositivos acima mencionados pode, na verdade, constituir o Estado na obrigação de indemnizar, beneficiando, nesse caso, o interessado “de uma presunção natural de existência de um dano moral decorrente daquela violação”³⁸¹.

Contudo, essa presunção é ilidível, ou seja, aceita prova em contrário.

Entretanto, a jurisprudência do STA, assim como a do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, têm considerado que isso “não dispensa os AA de alegar e provar factos que demonstrem os restantes requisitos da responsabilidade civil extracontratual do Estado, já que eles são de verificação cumulativa (o facto ilícito e culposo e o nexo de

³⁷⁸ Cfr. o artigo 20.º, n.º 4.

³⁷⁹ Que estabelece o seguinte, sob a epígrafe (do artigo) “Direito a um processo equitativo”: “Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela. O julgamento deve ser público, mas o acesso à sala de audiências pode ser proibido à imprensa ou ao público durante a totalidade ou parte do processo, quando a bem da moralidade, da ordem pública ou da segurança nacional numa sociedade democrática, quando os interesses de menores ou a protecção da vida privada das partes no processo o exigirem, ou, na medida julgada estritamente necessária pelo tribunal, quando, em circunstâncias especiais, a publicidade pudesse ser prejudicial para os interesses da justiça”.

³⁸⁰ Na doutrina, é de salientar, também pela análise histórica e pela sua excelente sistematização e capacidade de exposição e de síntese, o trabalho de COSTA, Salvador da— Responsabilidade Civil por Danos Derivados do Exercício da Função Jurisdicional..., *op. cit.*

³⁸¹ Cfr. Acórdão do STA, de 09.10.2008, P. 319/08.

causalidade entre o facto e o dano moral presumido), sendo certo que, tratando-se de uma presunção natural ou judicial de dano moral, e portanto assente em regras de experiência e não estabelecida na lei, é a mesma ilidível por mera contraprova”³⁸²³⁸³³⁸⁴.

Relevam para este efeito os artigos 346.º e 351.º do Código Civil.

O artigo 346.º estabelece que, “à prova que for produzida pela parte sobre quem recai o ónus probatório pode a parte contrária opor contraprova a respeito dos mesmos factos, destinada a torná-los duvidosos; se o conseguir, é a questão decidida contra a parte onerada com a prova”³⁸⁵.

Tenha-se em consideração que contraprova não é o mesmo que prova em contrário. A contraprova cria incerteza. A prova do contrário prova que algo que nada tem a ver com o alegado, ocorreu.

Por outro lado, o artigo 351.º do Código Civil estabelece que as “presunções judiciais só são admitidas nos casos e termos em que é admitida a prova testemunhal”. Ou seja, se a prova testemunhal não é legalmente admissível³⁸⁶, a presunção natural também não o é.

Destarte, o STA tem entendido que um atraso numa decisão judicial que ponha em causa o direito a uma decisão em prazo razoável, “garantido pelo artigo 20.º, n.º 4, da CRP, em sintonia com o artigo 6.º, § 1.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, pode gerar uma obrigação de indemnizar”³⁸⁷³⁸⁸. Todavia, a obrigação de indemnizar resulta da demonstração da existência dos requisitos da responsabilidade civil extracontratual, tais como o nexo de causalidade entre o atraso na tramitação do processo e os danos patrimoniais ou não patrimoniais que sejam invocados³⁸⁹.

³⁸² *Idem*.

³⁸³ Cfr. artigos 346.º e 351.º do Código Civil.

³⁸⁴ No mesmo sentido, VARELA, Antunes, Revista de Legislação e Jurisprudência, Ano 122.º, p. 218.

³⁸⁵ A excepção a esta regra reside no artigo 347.º, que dispõe que a “prova legal plena só pode ser contrariada por meio de prova que mostre não ser verdadeiro o facto que dela for objecto, sem prejuízo de outras restrições especialmente determinadas na lei”.

³⁸⁶ Se para efeito de prova de um facto, é inadmissível legalmente a prova testemunhal, então também a presunção judicial não pode, igualmente, ser admitida, pois se exige um superior grau de segurança na prova desse facto.

³⁸⁷ Cfr. Acórdão do STA, de 09.10.2008, P. 319/08.

³⁸⁸ Neste sentido, cfr. os seguintes acórdãos: – de 12-4-1994, recurso n.º 32906, AP-DR de 31-12-96, 2478; – de 17-6-1999, recurso n.º 44687, AP-DR de 30-7-2002, 4038; – de 1-2-2001, recurso n.º 46805, AD n.º 482, 151, e AP-DR de 21-7-2003, 845, – de 9-4-2003, recurso n.º 1833/02; – de 17-3-2005, recurso n.º 230/03.

³⁸⁹ Neste sentido, cfr. igualmente o Acórdão do STA n.º 0336/10, de 01-03-2011, que teve como relatora FERNANDA XAVIER.

Cfr. igualmente: CANOTILHO, Gomes, Revista de Legislação e Jurisprudência, ano 123.º, n.º 3799, p. 306, MIRANDA, Jorge, Manual de Direito Constitucional, tomo IV, 1988, página 268, MEDEIROS, Rui de, Ensaio sobre a Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado por Actos Legislativos, página 112.) e BARRETO, Ireneu, “A Convenção Europeia dos Direitos do Homem”, Anotada, p. 300, todos *apud*

Assim, em tese, uma ofensa de um direito fundamental pode redundar na obrigação de indemnizar.

É esta a conclusão que se extrai do artigo 22.º da CRP, e do qual resulta que o Estado bem como as outras entidades públicas são “civilmente responsáveis, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem”, não se restringindo esta responsabilidade à existência de danos materiais³⁹⁰.

Não há, contudo, um efeito automático resultante da responsabilidade decorrente do exercício da função jurisdicional. Por outras palavras, não há obrigação de indemnizar sem se demonstrar a existência de um dano. É esta a posição dominante da doutrina nacional³⁹¹.

Acrescente-se ainda que o TEDH, em consequência da interpretação do artigo 6.º, § 1, da CEDH, tem igualmente seguido este entendimento, cuja adopção o STA assume³⁹².

Um exemplo entre muitos, é o caso KŘÍŽ contra a REPÚBLICA CHECA, processo n.º 26634/03, profusamente citado pela jurisprudência superior portuguesa, no qual se escreve:

“La Cour ne relève aucun lien de causalité entre le prétendu dommage matériel et la violation constatée des articles 6 § 1 et 8. Pour ce qui est du préjudice moral tel qu’allegué par l’intéressé, elle note qu’il se rapporte uniquement au grief tiré du droit au respect de la vie familiale au sens

Acórdão do STA, de 09.10.2008, P. 319/08.

No que respeita à jurisprudência do TEDH, mencionam-se o acórdão de 9-1-2007, proferido no caso KŘÍŽ contra REPÚBLICA CHECA, processo n.º 26634/03, de 9-1-2007, proferido no caso MEZL contra REPÚBLICA CHECA, processo n.º 27726/03, processo n.º 62361, de 29 de Março de 2006 (caso Riccardi Pizzati c. Itália), acórdão de 26 de Junho de 1991, processo n.º 12369/86, no caso Letellier c. França, acórdão de 21 de Abril de 2005, processo n.º 3028/03, no caso Basoukou c. Grécia, acórdão de 21 de Março de 2002, processo n.º 46462/99, no caso F... c. Portugal, acórdão de 29 de Abril de 2004, processo n.º 58617/00, proferido no caso G... c. Portugal) e o acórdão de 29 de Março de 2006, proferido no processo n.º 64890/01, no caso Apicella c. Itália.

³⁹⁰ Cfr. ainda o artigo 29.º, n.º 6 da CRP: “Os cidadãos injustamente condenados têm direito, nas condições que a lei prescrever, à revisão da sentença e à indemnização pelos danos sofridos”.

³⁹¹ GOMES CANOTILHO, Revista de Legislação e Jurisprudência, ano 123.º, n.º 3799, página 306, escreve que “a responsabilidade por facto da função jurisdicional e, mais concretamente, por omissão de pronúncia de sentença em prazo razoável, não dispensa a análise dos pressupostos da responsabilidade civil extracontratual do Estado por factos ilícitos”. Vide ainda JORGE MIRANDA, Manual de Direito Constitucional, tomo IV, 1988, página 268 e RUI DE MEDEIROS, Ensaio sobre a Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado por Actos Legislativos, página 112. Cfr. nota 373, que antecede.

³⁹² Cfr. nota 372.

de l'article 8 de la Convention; dès lors, il n'y a pas lieu à indemnisation du chef de la violation de l'article 6 § 1 de la Convention”.

Deste modo, o TEDH entende que deve presumir-se que da morosidade judicial resulta um dano moral, mas sem prejuízo da possibilidade de apresentação de contra-prova³⁹³.

Em conclusão, o nascimento da obrigação do Estado de indemnizar em consequência de desrespeito do dever de proferir decisão em prazo razoável deve ultrapassar algumas filtragens básicas:

Primeiramente, é necessário analisar a situação processual dos autos, numa análise global, independentemente do eventual desrespeito pelos diversos prazos existentes em cada fase do processo, se daquele não resultou a excedência do prazo razoável para a decisão da causa.

Em segundo lugar, é necessário que a morosidade não resulte da própria actividade do interessado, *id est*, é necessário apurar se este, abusivamente, lançou mão de expedientes processuais – dedução de incidentes, reclamações ou recursos – comprovadamente com o objectivo de atrasar o processo. Não basta alegar-se, obviamente, que o interessado exerceu o direito ao contraditório, já que este, legalmente, lhe assiste.

Por último, importa verificar se existiu uma demora na prolação da decisão, claramente superior à média expectável por um cidadão médio para um processo de determinada complexidade, e tendo em consideração os incidentes processuais eventualmente registados.

Uma vez respeitados estes critérios fundamentais, pode nascer efectivamente a obrigação de o Estado indemnizar um cidadão em consequência de desrespeito do dever de proferir decisão em prazo razoável, constitucionalmente consagrado.

³⁹³ “Por vezes o Tribunal entende que a **constatação da violação é bastante para reparar o dano moral** (vide BARRETO, Ireneu, “A Convenção Europeia dos Direitos do Homem”, Anotada, p. 300; acórdão de 26 de Junho de 1991, processo nº 12369/86, no caso Letellier c. França; acórdão de 21 de Abril de 2005, processo nº 3028/03, no caso Basoukou c. Grécia)” (sublinhado nosso). Vide Acórdão do STA, n.º 0336/10, de 03/01/2011, *cit*.

CAPÍTULO IV – O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES E DA INDEPENDÊNCIA DOS TRIBUNAIS

1. Das origens e evolução histórica do Princípio da Separação de Poderes

As origens mais remotas do princípio da separação de poderes, ou, pelo menos, as suas primeiras sombras, podem situar-se na Antiguidade Clássica, mais concretamente na *Política*, de Aristóteles³⁹⁴. Nesta obra, defende-se o governo misto, que atribuiria funções distintas a diversos actores no processo político, A classificação aristotélica de regimes (monarquia/tirania, aristocracia/oligarquia e democracia/demagogia), “pressupunha uma natural degeneração dos tipos de governo e, para evitar essa degeneração, Aristóteles propõe um governo com elementos de cada tipo, um governo misto. Os controles colocados à natural tendência de abuso de poder tinham por escopo a manutenção dos regimes virtuosos. A noção de equilíbrio vinda do governo misto está, portanto, muito vinculada à ideia de manutenção de um regime, de evitar a sua degeneração”³⁹⁵.

Na obra acima mencionada, Aristóteles considerava a existência de três poderes basilares, o Poder Deliberativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário: “Em todo governo, existem três poderes essenciais, cada um dos quais o legislador prudente deve acomodar da maneira mais conveniente. Quando estas três partes estão bem acomodadas, necessariamente o governo vai bem, e é das diferenças entre estas partes que provêm as suas. O primeiro destes três poderes é o que delibera sobre os negócios do Estado. O segundo compreende todas as magistraturas ou poderes constituídos, isto é, aqueles de que o Estado precisa para agir, suas atribuições e a maneira de satisfazê-las. O terceiro abrange os cargos de jurisdição”³⁹⁶.

A ideia do governo misto prosseguiu sua marcha durante a Idade Média; contudo, a ideia da divisão de poderes visava objectivos diversos dos actuais. Desde logo, discutia-se o poder eclesiástico, o que implica uma palavra sobre o movimento conciliarista, que discutia a necessidade e os termos da eventual submissão do poder papal aos

³⁹⁴ Aristóteles foi um filósofo grego (384 - 322 a.C.) que se debruçou sobre inúmeras áreas do conhecimento, e a sua obra filosófica foi compilada no *Corpus Aristotelicum*, em consequência do extraordinário trabalho dos estudiosos da era escolástica. Uma das grandes obras de Aristóteles foi justamente “*Política*” (Πολιτικά), composta por oito livros, cujas reflexões teriam tido origem nos tempos em que ele preceptor de Alexandre Magno.

³⁹⁵ ABRAMOVAY, Pedro Vieira – A separação de Poderes..., *op. cit.* p. 14.

³⁹⁶ ARISTÓTELES. *Política*. (Coleção: Obra prima de cada autor). São Paulo: Martin, Claret, 2005, p. 87, *apud* CIRÍACO, Patrícia Karinne de Deus – O Debate..., *op. cit.*, p. 16.

concílios da Igreja, assim se limitando a autoridade instituída. A este propósito, informa PEDRO VIEIRA ABRAMOVAY que o historiador QUENTIN SKINNER escreveu que “conciliaristas como Gerson criam uma imagem da Igreja como monarquia limitada agindo por meio de uma assembleia representativa [...]. Essa ideia fica clara em Guilherme de Ockham que, no Brevilóquio do Poder Papal, afirma que o Papa «tem autoridade de Deus apenas para preservar, e não para destruir»”³⁹⁷.

Assim se entende que, antes do século XVII, a ideia de governo misto visava essencialmente evitar que alguns poderes instituídos perdessem força, isto é, vissem o seu estatuto social e político degradado.

Acrescente-se ainda que, quando falamos em governo misto e em separação de poderes, não estamos a pensar exactamente na mesma coisa³⁹⁸.

Existia essencialmente um esforço com um pendor essencialmente conservador e preservacionista e não um desejo de transformação radical da sociedade, com a introdução clara e transparente de mecanismos de limitação de poderes.

Para falarmos dos modernos conceitos de separação de poderes, é indispensável citar o papel inovador da Inglaterra.

Neste ponto importa salientar a obra de PHILIP HUNTON, *A Treatise of Monarchy*, de 1643³⁹⁹. Na secção IV deste Tratado, HUNTON enumera um conjunto de pontos fundamentais no que respeita a saber até onde o soberano pode levar os seus poderes numa monarquia mista.

³⁹⁷ *Idem, ibidem*, p. 15.

³⁹⁸ Tal como se pode ler na obra de BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO Gianfranco – *Dicionário de Política...*, *op. cit.*, p. 559: “Em seu significado original, o Governo misto é o resultado da distribuição do poder entre as diversas forças sociais, cuja colaboração há de servir para manter a concórdia necessária à convivência civil. A separação dos poderes resulta, em vez disso, da distribuição das três funções principais do Estado, legislativa, executiva e judiciária, por órgãos diversos. Poderia haver uma certa correspondência entre ambas as concepções, se cada força social fosse titular de uma função específica, se, por outras palavras, houvesse correspondência entre os sujeitos a quem é distribuído o poder e as funções exigidas aos detentores do poder político, ou seja, se se pudessem estabelecer estas três equações: rei — poder executivo, aristocracia = poder judiciário, democracia = poder legislativo. Mas tal correspondência não é de modo algum o escopo do Governo misto, que visa não tanto a evitar a concentração das diversas funções do Estado numa só mão, mas à participação das diversas forças sociais, com seus respectivos órgãos, no exercício do poder, particularmente na função principal que é a legislativa. A confusão pode nascer e tem nascido de fato de ambas terem sido excogitadas para resolver um problema de equilíbrio. Mas um é o equilíbrio das forças sociais que tem em vista o Governo misto e outro o das funções e seu respectivo exercício a que mira a separação dos poderes. A melhor prova da sua diversidade pode ser encontrada na diferença dos respectivos opostos: a negação do Governo moderado é o despotismo; a negação do Governo misto são as várias formas de Governo simples, que não são necessariamente despóticas”.

³⁹⁹ HUNTON, Philip – *A Treatise of Monarchy*. Disponível em: <http://www.yorku.ca/comninel/courses/3025pdf/Treatise.pdf>.

O terceiro ponto apontado por PHILIP HUNTON⁴⁰⁰ é particularmente importante, pois se refere a um governo misto com componentes democráticas e outras aristocráticas, no qual considera que se o monarca, nomeadamente, invade a esfera de outro poder, pode-se gerar, relativamente a este poder, não apenas um direito, mas antes o dever de recusar submissão a procedimentos ilegais.

Outra obra relevante nesta matéria é *Excellencie of a Free-State: Or, The Right Constitution of a Commonwealth*, de MARCHAMONT NEDHAM, de 1656⁴⁰¹. Outros autores importantes são os amigos JOHN TRENCHARD (1662-1723) e WALTER MOYLE (1672-1721), com o apoio de JOHN TOLAND (1670-1722), possíveis autores ou divulgadores da expressão “*checks and balances*”⁴⁰², pela qual se identifica um sistema político no qual os diversos ramos do poder surgem dotados de poder de veto relativamente a outros ramos, a fim de evitar abusos de poder.

DAVID WOOTON⁴⁰³ traz-nos uma interessante tese, apoiado na doutrina de JOHN TRENCHARD e WALTER MOYLE⁴⁰⁴ mediante a qual se defende que o sistema *checks and balances* não apenas se contrabalança, mas, principalmente, progride, com recurso à moderna mecânica. Assim, teriam sido as novas descobertas da ciência que trouxeram consigo o conceito de equilíbrio dinâmico. A partir desse momento, percebeu-se que forças exercendo pressões em sentido oposto proporcionavam, sob determinadas circunstâncias, um efectivo progresso. Deste modo, seria o equilíbrio entre os poderes políticos que conduziria à evolução política.

O nome de JOHN LOCKE⁴⁰⁵ (1632-1734) revela-se fundamental nesta matéria.

⁴⁰⁰ O texto original respeitante a este terceiro ponto é o seguinte: “Thirdly, in such a composed state, if the monarch invade the power of the other two, or run in any course tending to the dissolving of the constituted frame, they ought to employ their power in this case to preserve the state from ruin; yea, that is the very end and fundamental aim in constituting all mixed policies: not that they, by crossing and jarring, should hinder the public good; but that, if one exorbitate, the power of restraint and providing for the public safety should be in the rest. And the power is put into divers hands that one should counterpoise and keep even the other: so that, for such other estates, it is not only lawful to deny obedience and submission to illegal proceedings (as private men may), but it is their duty; and by the foundation of the government they are bound to prevent the dissolution of the established frame”.

⁴⁰¹ Consultável na “Online Library of Liberty”:

<http://oll.libertyfund.org/titles/nedham-excellencie-of-a-free-state>.

⁴⁰² Neste sentido, vide WOOTON, David, *Liberty...*, *op. cit.* Este mesmo Autor sustenta uma interessante tese, mediante a qual defende que o sistema *checks and balances* não apenas se contrabalança, mas, principalmente, progride, com recurso à moderna mecânica. Assim, teriam sido as novas descobertas da ciência que trouxeram consigo o conceito de equilíbrio dinâmico. A partir desse momento, percebeu-se que forças exercendo pressões em sentido oposto proporcionavam, sob determinadas circunstâncias, um efectivo progresso. Deste modo, o equilíbrio entre os poderes políticos conduziria à evolução política.

⁴⁰³ Vide WOOTON, David, *Liberty...*, *op. cit.*, pp. 18 e 19.

⁴⁰⁴ Vide, por exemplo, TRENCHARD, John (com MOYLE, Walter) – *An Argument...*, *op. cit.*

⁴⁰⁵ Uma boa e simples biografia (em inglês) encontra-se no sítio electrónico dedicado ao filósofo inglês: <http://www.johnlocke.net/>.

As suas obras mais importantes nesta matéria⁴⁰⁶ são os dois Tratados Sobre o Governo Civil (*Two Treatises of Government*), 1660-1662. O Primeiro Tratado destinava-se a refutar o pensamento de Robert Filmer, sistematizador do patriarcalismo. O Segundo Tratado definiu a teoria política da sociedade civil fundada no direito natural e na teoria do contrato social⁴⁰⁷⁴⁰⁸.

Locke entende que os poderes do Estado lhe advêm do contrato social que o legitima. Quanto ao Poder Legislativo, Locke considera-o preponderante, uma vez que procede, não à criação, mas antes à declaração das normas que pré-existiam na vida em sociedade, ainda que, eventualmente, complexificando-as e aperfeiçoando-as e, ainda, estabelecendo as regras que deverão reger outros ramos do Estado.

Na filosofia lockeana, mesmo o poder que ele considera mais importante – o legislativo – encontra-se limitado pelo contrato social que o legitima e que garante um conjunto de direitos naturais como a vida, a liberdade ou a propriedade, anteriores à positivação dos mesmos. Temos, assim, uma teoria de separação de poderes ancorada na proeminência do Poder Legislativo.

É da autoria de JORGE BACELAR GOUVEIA uma excelente síntese acerca das ideias de John Locke nesta matéria, e a que aderimos. De acordo com Locke, o poder político deveria deter três funções distintas:

- “O poder legislativo, enquanto capacidade para emitir leis, a ser entregue ao parlamento como assembleia de representantes;
- O poder executivo, enquanto faculdade de aplicado das

⁴⁰⁶ Publicada anonimamente.

⁴⁰⁷ Um resumo possível seria o seguinte:

“Primeiro tratado do governo civil

1. Réplica ao Patriarcha de Robert Filmer.
2. Crítica à teoria do legado da soberania pela linhagem de Adão.

Segundo tratado do governo civil

1. Definição de poder político. Estado de natureza. Outras formas de poder: despótico, escravagista, parental. Cap.1-6
2. Origem e fim do poder político. Poder supremo legislativo. Inter-relação e limites aos poderes legislativos, executivo e federativo Cap. 7-14
3. Recapitulação, distinção entre paternal, político e despótico. CAP 15
4. Modos ilegítimos de ganhar ou usar o poder político: conquista, usurpação, tirania. CP 16-18
5. Dissolução do poder político e suas consequências: retorno temporário ao estado de natureza. Cp. 19”.

Resumo recolhido no sítio: <https://ensaiosenasotas.com/2016/05/19/locke-e-suas-ideias-politicas/>

⁴⁰⁸ O Segundo Tratado encontra-se acessível em linha, aqui: <http://www.gutenberg.org/files/7370/7370-h/7370-h.htm>

- leis aos casos concretos, através da administração e através dos tribunais, a confiar-se ao rei e ao governo;
- O poder federativo, enquanto sector de gestão das relações internacionais do Estado, bem como atinente à segurança do Estado, também a ser cometido ao rei e ao seu governo”⁴⁰⁹.

Existiria ainda aquilo que Locke considerava a prerrogativa, “que funcionaria como poder residual e ilimitado do rei, para defesa do Estado perante situações anormais”⁴¹⁰.

Quanto ao poder legislativo, deveria submeter-se a quatro limites:

- “(i) a igualdade de aplicação sem variação de casos particulares, como o rico ou o pobre, o cortesão ou o camponês;
- (ii) a vinculação das leis ao bem do Povo;
- (iii) a necessidade do consentimento do Povo no aumento dos impostos;
- (iv) a impossibilidade da atribuição de poderes legislativos a órgão diverso do Parlamento”⁴¹¹.

Em 1689 nasceu Charles-Louis de Secondat, mais conhecido como MONTESQUIEU (1689-1755).

Montesquieu visou especialmente a prevenção do abuso de poder. Para tal concebeu uma tripartição de poder, um mecanismo de segurança que visava a realização desse objectivo e que, ainda hoje, conserva, de algum modo, a sua actualidade.

As palavras de ordem chave eram, para Montesquieu, a distribuição das tarefas, a regulação de competências e a compensação das funções. Conciliação e equilíbrio entre as forças sociais eram as verdadeiras finalidades da separação de poderes.

Sem prejuízo das suas semelhanças, há aspectos fundamentais que distinguem

⁴⁰⁹ GOUVEIA, Jorge Bacelar – Direito Constitucional de Angola, *op. cit.*, pp. 224 e 225. O mesmo Autor escreve algo de semelhante na sua obra Manual de Direito Constitucional, 5.ª ed., II vol., *op. cit.*, no ponto 144-II.

⁴¹⁰ *Idem, ibidem*, p. 225.

⁴¹¹ *Idem, ibidem*, p. 225.

Locke e Montesquieu: enquanto Locke visa especialmente estreimar o poder régio, transmitindo-lhe a ideia de que o povo, origem da soberania, tem o direito de reagir perante o abuso ou o desleixo notório, Montesquieu não tem como escopo fundamental a separação de poderes em termos puramente jurídicos, mas antes a necessidade de equilibrar as forças sociais, sem o que a liberdade quedaria em risco.

Assim, embora encontremos semelhanças entre Montesquieu e Locke, nomeadamente no que se reporta ao poder legislativo, reservando-se o mesmo ao Parlamento, e ao poder executivo e federativo (que Montesquieu juntou numa única figura, precisamente o poder executivo) e que correspondia à administração do Estado, da responsabilidade do rei e do seu governo, a grande diferença entre ambos reside no exercício do poder judicial, que seria claramente extirpado do âmbito do poder executivo e entregue a tribunais independentes e ainda numa perspectiva dinâmica de relacionamento entre os poderes do Estado, fazendo opor uma *faculté de statuer* a uma *faculté d'empêcher* (isto é, estatuir versus impedir).

Ou seja, dito de forma simples, as funções federativa e prerrogativa de Locke encontram-se incluídas na função executiva de Montesquieu, o qual, ao contrário de Locke, autonomiza a função judiciária⁴¹².

Em suma, tal como ensina MARCUS FARO DE CASTRO⁴¹³, “[o] resultado da Separação de Poderes é, segundo Montesquieu, não a paralisia institucional, mas sim uma peculiar dinâmica do processo político, em que permanece inviável o uso instrumental do poder a serviço de qualquer concepção concreta de ordem, valorizada como um bem exclusivamente por um indivíduo ou grupo social em detrimento de outros. Assim, para Montesquieu, estando distribuídos entre diferentes pessoas ou corpos de magistratura distintos, «estes três poderes [de legislar, de executar e de julgar] deveriam formar um repouso ou uma inação». Contudo, “como pelo movimento necessário das coisas, eles são impulsionados a agir, eles serão forçados a se mover de maneira concertada”.

Assistimos, portanto, a partir do século XVIII ao início de um movimento no sentido de ultrapassar a ideia do sistema de *checks and balances* enquanto instrumento destinado exclusivamente a evitar o despotismo, mas igualmente como motor do progresso.

No que se reporta à matéria *sub judice*, ainda hoje se faz sentir a influência dos ensinamentos de Locke e, especialmente, de Montesquieu.

⁴¹² COSTA, Hekelson Bitencourt Viana da – A Superação da Tripartição de Poderes... *op. cit.*, p. 12.

⁴¹³ CASTRO, Marcus Faro de – Política e relações ..., *op. cit.*, p. 65.

Contudo, a doutrina expendida por estes dois grandes pensadores está muito ligada, como é natural, à época em que aqueles viveram. Evidentemente, deve existir, e tem existido, um esforço contínuo de adaptação dos grandes princípios da divisão de poderes às novas realidades, assim se impondo uma também incessante reformulação de conceitos.

2. Uma perspectiva contemporânea da doutrina da Separação de Poderes

Conforme antevisto, o pensamento liberal de Locke e, particularmente, o de Montesquieu conduziu a uma concepção segundo a qual deveriam existir poderes-estranque correspondentes a funções exercidas por diversos órgãos. Assim, ao Parlamento competiria o exercício da função legislativa, ao governo, a função administrativa e aos tribunais, a função jurisdicional. O objectivo preponderante desta construção seria a prevenção e o combate ao poder absoluto.

Assume particular importância a emergência do Estado Social no século XX, com alterações na estrutura da sociedade, e que originaram profundas mudanças no exercício das funções administrativa e legislativa.

Há aspectos essenciais que, de uma perspectiva funcional, relevam particularmente: “recuo do espaço da matéria legislativa, dando-se mais protagonismo à auto-regulação social, ao mesmo tempo que se acenou à contratualização legislativa”⁴¹⁴.

Numa perspectiva diversa, esta do ponto de vista da função legislativa, assistimos a uma evolução que, provavelmente, surpreenderia Locke e Montesquieu: os parlamentos deixaram de ter competência exclusiva, passando esta a ser partilhada com o órgão executivo.

Recorde-se que, para Locke, o poder legislativo do Estado era o poder supremo, com quatro grandes limitações, e uma delas era a “impossibilidade da atribuição de poderes legislativos a órgão diverso do Parlamento”⁴¹⁵.

Também Montesquieu encarava o poder legislativo numa óptica muito próxima

⁴¹⁴ Cfr. fls. 227.

⁴¹⁵ Para Locke, segundo BACELAR GOUVEIA, Manual de Direito Constitucional, 5.^a ed., II vol., *op. cit.*, no ponto 144-II, esses limites eram os seguintes:

“(i) a igualdade de aplicação sem variação de casos particulares, como o rico ou o pobre, o cortesão ou o campesino;
(ii) a vinculação das leis ao bem do Povo;
(iii) a necessidade do consentimento do Povo no aumento dos impostos;
(iv) a impossibilidade da atribuição de poderes legislativos a órgão diverso do Parlamento”.

de Locke, atribuindo ao Parlamento responsabilidade absoluta nesta matéria.

Actualmente existem motivos de peso para uma visão muito diferente daquela que era defendida pelos dois grandes pensadores mencionados, óbvia e naturalmente muito influenciados pelas épocas em que viveram.

Em primeiro lugar⁴¹⁶, é importante referir a especial técnica crescente das leis, que tornaram progressivamente menos viável a exclusividade parlamentar.

Evidentemente, pode colocar-se em causa a legitimidade democrática desta evolução, uma vez que os cidadãos eleitores escolhem a composição do Parlamento, sendo o poder executivo uma representação de carácter secundário.

Ainda assim, é bom não esquecer que os governos respondem perante os parlamentos. Por outro lado, a especialização governativa em matérias altamente complexas é, hoje em dia, considerada indispensável.

Por outro lado, há ainda que acrescentar que há matérias que pela sua natureza específica continuam reservadas ao Parlamento. Em Portugal, exemplos de matérias de reserva absoluta do parlamento são as eleições, partidos políticos, orçamento do Estado, referendo, bases gerais do ensino e defesa nacional. Por outro lado, em outras matérias o Governo apenas pode legislar mediante uma autorização legislativa do Parlamento. Exemplos são os direitos liberdades e garantias, a definição de crimes e medidas de segurança, os impostos e sistema fiscal, a política agrícola e monetária, o arrendamento rural e urbano, a competência dos tribunais ou a matéria referente aos serviços de informação.

Mais: os governos continuam obrigados a prestar contas perante os representantes directos dos eleitores.

Em segundo lugar, a necessidade de agilizar a produção legislativa, o que, igualmente, em muitos casos, dificilmente se coaduna com a morosidade dos trabalhos parlamentares.

O pano de fundo desta nova perspectiva está igualmente ligado à ascensão da legitimidade democrática como componente transversal dos diversos órgãos de soberania, que choca com a realidade vivida por Locke e Montesquieu, muito marcada pelo risco do absolutismo régio.

Ocorre aqui a palavra “desparlamentarização” da função legislativa, com origem

⁴¹⁶ Nestas referências, seguimos especialmente o pensamento de GOUVEIA, Jorge Bacelar – Direito Constitucional de Angola, *op. cit.*, pp. 227 e 228.

em PAULO OTERO⁴¹⁷⁴¹⁸. Sobre este tema, vide ainda ERIKSEN, E.O. e FOSSUM, J. E⁴¹⁹

Outros aspectos interessantes nesta evolução contemporânea do princípio da separação de poderes são os seguintes e têm merecido a reflexão doutrinária⁴²⁰:

- “- entre o Estado e as estruturas descentralizadas dotadas de poder legislativo, pela atribuição de poderes no âmbito da função legislativa às regiões autónomas, concorrente mente com o poder legislativo estadual [...];
- entre o Estado-Poder e o Estado-Comunidade, através dos mecanismos referendários, cada vez mais precisos e específicos, interferindo directamente na produção normativa, para alguns verdadeiros actos jurídico-públicos;
- entre o Estado-Poder e o Estado-Comunidade, corporativamente constituído, através dos mecanismos de concertação legislativa, em que se presencia a progressiva contratualização das decisões legislativas;
- entre a maioria e a oposição, por força da democratização generalizada dos órgãos legislativos e executivos, observando-se que as grandes contraposições políticas estão necessariamente relacionadas com o sistema partidário”.

Sem prejuízo destas novas reflexões ou perspectivas em torno da doutrina da separação de poderes, não restam dúvidas que a função legislativa continua a ser qualificada como fundamental e como incumbência parlamentar, ainda que existam alguns cambiantes, conforme vimos, no que respeita à partilha com o executivo; todavia, essa partilha justifica-se tecnicamente, não deixando, por outro lado, os eleitos do povo de deter um

⁴¹⁷ Conforme afirma BACELAR GOUVEIA, Manual de Direito Constitucional, 5.^a ed., II vol., *op. cit.*, nota 1368, citando PAULO OTERO: *O Desenvolvimento de Leis de Bases Pelo Governo - Sentido do Artigo 201 n., alínea c) da Constituição*, Lex-Edições Jurídicas: 1996.

⁴¹⁸ Igualmente se pode utilizar a palavra desparlamentatização em outros planos, nomeadamente para aqueles que criticam a perda de influência dos parlamentos nacionais europeus em face do poder de alguns órgãos supranacionais da União Europeia, com eventual crise democrática.

⁴¹⁹ ERIKSEN, E.O. e FOSSUM, J. E. – *Post-national...*, *op. cit.*, pp. 1-28.

⁴²⁰ Este é o esquema apresentado por JORGE BACELAR GOUVEIA – Direito Constitucional de Angola, *op. cit.*, p. 228, apoiado em GEORG JELLINEK, *L'État Moderne et son Droit*, II, Paris, 2013, pp. 327 e ss.

apertado controlo das matérias consideradas mais relevantes (vide supra).

Temos assim uma continuação da doutrina da separação de poderes, mas, actualmente, de matiz distinto, já sem unidades rigorosamente demarcadas e completamente independentes entre si.

Tal como escreve BACELAR GOUVEIA, “[a] separação de poderes no século XX esteia-se, portanto, recordando a velha contraposição *[gubernaculum]-iurisdictio*, sobretudo entre a função decisória, de um lado, e a função de controlo, do outro lado, esta ainda assumindo uma faceta de controlo da própria constitucionalidade”⁴²¹.

Para se compreender esta realidade é importante compreender-se como funciona actualmente, em termos práticos, ainda que genéricos, o princípio da separação de poderes.

Atente-se na seguinte formulação que encontramos no caso *Kilbourn v. Thompson*, 103 U.S. 168 (1880) do U.S. Supreme Court:

“Que todos os poderes confiados ao governo, estadual ou nacional, estão divididos em três grandes departamentos, o executivo, o legislativo e o judiciário. Que das funções apropriadas a cada um desses ramos do governo será investido um corpo separado de funcionários públicos, e que a perfeição do sistema exige que as linhas que separam e dividem esses departamentos devam ser ampla e claramente definidas. Também é essencial para o funcionamento bem-sucedido desse sistema que às pessoas às quais foi confiado o poder em cada um desses ramos não seja permitida a intromissão nos poderes confiados aos outros, mas que cada um deva, por meio da lei de sua criação, limitar-se ao exercício dos poderes apropriados ao seu próprio departamento e a nenhum outro”⁴²².

Pareceria, deste modo, que seria possível estabelecer balizas rígidas entre os três poderes e torná-los completamente estanques.

A realidade, todavia, é outra. Consideramos a existência de duas funções precípuas do Estado:

- A criação do Direito
- A aplicação do Direito

A questão essencial é que podemos encontrar uma imensidão de actos do Estado

⁴²¹ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar – Direito Constitucional de Angola, *op. cit.*, pp. 229.

⁴²² Cfr. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/103/168/case.html>. A tradução que utilizamos neste trabalho é a de HANS KELSEN – Teoria Geral do Direito e do Estado.... *op. cit.*, p. 385.

que simultaneamente criam e aplicam o Direito. No que respeita à função legislativa, não existe, modernamente, um único órgão com competência exclusiva nessa matéria. Conforme já referimos anteriormente, os parlamentos não detêm em exclusivo competência legislativa.

Para além disso, existem normas que, embora com valor infralegal e estando sujeitas ao primado da lei, não podem tratar de matérias reservadas a actos legislativos, nem existir sem fundamento em prévia lei, designada lei de habilitação. Falamos dos regulamentos administrativos, que, não constituindo lei, não deixam de, caso se trate de regulamentos relacionais e externos, de produzir efeitos susceptíveis de afectar drasticamente particulares, além de, eventualmente, outras entidades administrativas⁴²³. Mesmo nessa situação, estamos muito perto da função legislativa, ainda que de carácter secundário, indirecto e dependente de precedência de lei, e não exercida por um único órgão específico.

Por outro lado, podemos falar de função legislativa dos tribunais⁴²⁴ quando estes decidem não aplicar normas que consideram inconstitucionais. Atente-se que em sistemas diferentes do nosso – direito anglo-saxónico, baseado na *common law* – uma decisão judicial pode criar um precedente que influencia drasticamente a decisão em casos similares posteriores. Em termos práticos, é criada uma norma geral.

Mais, em sistemas nos quais o direito consuetudinário é aceite, obviamente a criação de normas de carácter geral não se encontra igualmente reservada ao parlamento.

Em suma, acompanhemos as importantes considerações que HANS Kelsen teceu acerca desta matéria. De acordo com este Autor, não se poderia “falar de uma separação entre a legislação e as outras funções do Estado no sentido de que o chamado órgão «legislativo» – excluindo os chamados órgãos «executivo» e «judiciário» – seria, sozinho, competente para exercer essa função”.

Uma constituição pode consagrar expressamente o princípio da separação de poderes. Contudo, a função legislativa, mesmo que a um único órgão seja concedida a designação de órgão “legislativo” “é sempre distribuída entre vários órgãos”. Ainda de acordo com o mesmo Autor, o referido órgão “nunca tem um monopólio da criação de normas gerais, mas, quando muito, uma determinada posição favorecida, tal como a previamente caracterizada. A sua designação como órgão legislativo é tão mais justificada

⁴²³ Um exemplo é a aplicação de coimas, que podem atingir valores elevados.

⁴²⁴ Neste sentido, vide HANS Kelsen, *idem, ibidem*, p. 389.

quanto maior for a parte que ele possui na criação de normas gerais”⁴²⁵.

3. A independência do poder judicial como garantia do direito de acção

A Constituição Portuguesa prevê expressamente a separação de poderes, mas também a respectiva interdependência. O artigo 111.º, com a epígrafe “separação e interdependência” determina que “[os] órgãos de soberania devem observar a separação e a interdependência estabelecidas na Constituição” (n.º 1) e que “[n]enhum órgão de soberania, de região autónoma ou de poder local pode delegar os seus poderes noutros órgãos, a não ser nos casos e nos termos expressamente previstos na Constituição e na lei” (n.º 2).

O mesmo sucede com a Constituição angolana.

Desde logo, no preâmbulo da Lei Fundamental angolana, se lê que “o Povo de Angola, através dos seus legítimos representantes, os Deputados da Nação, reafirma o seu comprometimento com diversos valores e princípios fundamentais, entre os quais se integra o princípio da separação e equilíbrio de poderes dos órgãos de soberania, e que constituem uma das “traves mestras que suportam e estruturam” a CRA.

Também no artigo 2.º, com a epígrafe “Estado Democrático de Direito”, qualifica-se a República de Angola como um Estado Democrático de Direito que tem como fundamento, entre outros de transcendente importância, a separação de poderes e a interdependência de funções.

Igualmente o artigo 105.º, prescreve que os “órgãos de soberania”⁴²⁶ devem respeitar “a separação e interdependência de funções estabelecidas na Constituição” (n.º 3).

A importância dos princípios da separação e da interdependência torna-se particularmente visível se analisarmos o artigo 236.º, referente aos limites materiais. Assim, qualquer revisão da Constituição deve respeitar a separação e interdependência dos órgãos de soberania, conforme estabelecido na alínea j) do supradito artigo.

A interdependência dos órgãos de soberania tem diversas manifestações, tanto na Constituição da República de Angola, como na Constituição Portuguesa.

No caso da CRA, dividimos do seguinte modo essas exteriorizações, das quais apresentamos alguns exemplos⁴²⁷:

⁴²⁵ Kelsen, Hans – Teoria Geral do Direito e do Estado... *op. cit.*, p. 390.

⁴²⁶ Isto é, o Presidente da República, a Assembleia Nacional e os Tribunais (n.º 1).

⁴²⁷ Inspiramo-nos na classificação exposta por JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS – Constituição...,

1 – Actos relativos à subsistência de titulares de outros órgãos

Ex.: Competência do Presidente da República, enquanto Chefe de Estado⁴²⁸, na nomeação do Juiz Presidente do Tribunal Constitucional e demais Juízes do referido Tribunal, do Juiz Presidente do Tribunal Supremo, do Juiz Vice-Presidente e dos demais Juízes do referido Tribunal, sob proposta do Conselho Superior da Magistratura Judicial, do Juiz Presidente do Tribunal de Contas, entre outros (cfr. artigo 119.º, n.º 1, alínea e) a k));

2 – Prática de actos de regulação e controlo

Ex.: Competência da Assembleia Nacional no domínio do controlo e da fiscalização, de velar pela aplicação da Constituição e pela boa execução das leis (artigo 162.º, alínea a)) e receber e analisar a Conta Geral do Estado e de outras instituições públicas que a lei obrigar (artigo 162.º, alínea b)).

Ex.: Possibilidade de não aplicação pelos tribunais de normas jurídicas inconstitucionais e ilegais e apreciação da constitucionalidade de quaisquer normas e demais actos do Estado; e apreciação preventiva da constitucionalidade das leis do parlamento, pelo Tribunal Constitucional (artigo 180.º, n.º 2 alíneas a, b, e d).

3 – Prática de actos de impulso

Ex.: Competência do Presidente da República, enquanto titular do Poder Executivo, de apresentação de propostas de lei à Assembleia Nacional (artigo 120.º, alínea i)).

Tomo II, 1.ª ed., ...*op. cit.*, p. 252 e ss., mas com adaptação à realidade constitucional angolana.

⁴²⁸ Angola adoptou um regime político presidencialista, portanto, o Presidente da República não nomeia um primeiro-ministro, uma vez que o próprio Chefe de Estado é, igualmente, Chefe do Executivo.

4 – Participação procedimental de diversos órgãos:

Ex.: Participação, no procedimento de revisão constitucional, da Assembleia Nacional (artigo 166.º, n.º 2, alínea a) e 169.º, n.º 1), do Presidente da República (artigo 119.º, alínea r)) e do Tribunal Constitucional (artigo 227.º, alínea c))

Ex.: Participação no procedimento de referendo da Assembleia Nacional, no âmbito da sua competência política e legislativa (artigo 161.º, alínea j), competência para propor ao Presidente da República a submissão a referendo de questões de relevante interesse nacional), do Presidente da República, enquanto Chefe do Estado (artigo 119.º, alínea l), competência para convocar referendos, e do Tribunal Constitucional (artigo 227.º, alínea d). A iniciativa de referendo nacional (artigo 168.º) pode ser exercida pelo Presidente da República, por um quinto dos Deputados em efectividade de funções e pelos Grupos Parlamentares.

Tenha-se em consideração que o esbatimento das fronteiras entre alguns poderes verificado nos anos mais recentes, designadamente no caso da função legislativa, na qual já não existe actualmente um monopólio mas antes uma posição privilegiada de criação de normas, não é aplicável à função jurisdicional.

É, pois, na função jurisdicional que encontramos um exemplo nítido do significado tradicional de separação de poderes.

No caso angolano interessam-nos especialmente os artigos 174.º e 175.º da CRA. Na CRP, consulte-se os artigos 202.º e 203.º.

Tal como escreve HERMANO SANTAMARIA⁴²⁹ “o Judiciário é um “poder” não só porque exerce uma das funções matrizes do Estado, isto é a jurisdição – como ainda “pela paridade jurídica” com outros poderes constitucionais”. Por este motivo, são concedidas garantias à função jurisdicional a fim de que se consiga um plano de paridade

⁴²⁹ Apoiado na doutrina de VINCENZO ZANGARA, “Studio sulla Separazioni dei Poteri”, in *Nuovi Cuaderni di Capestrano*, Padova: CEDAM, 1953, vol. II, pág. 424 (cfr. SANTAMARIA. Hermano Roberto – O Poder Judiciário como um dos Poderes de Estado, *op. cit.*, p. 134).

entre os poderes de soberania.

Estas garantias, constitucionalmente garantidas, nomeadamente aquelas previstas no artigo 179.º da CRA, visando os magistrados judiciais – *verbi gratia*, independência, inamovibilidade, intransferibilidade, irresponsabilidade – são indispensáveis para assegurar que a função jurisdicional não corre o risco de interferência das restantes funções do Estado.

A independência dos tribunais tem hoje uma relevância extraordinária e deve ser considerada uma pedra basilar num verdadeiro Estado Democrático de Direito. Tal como bem escreveu GIAN ANTONIO MICHELI⁴³⁰, essa independência constitui “*la caratteristica della giurisdizione nello stato moderno*”.

Deste modo, conforme ensina CARRÉ DE MALBERG: “a independência dos tribunais se constitui o verdadeiro fundamento e a fonte do conceito de jurisdição”. E mais adiante, “pelo facto mesmo de que a autoridade jurisdicional recebeu uma constituição orgânica que a transforma em órgão independente; pelo facto de que a autoridade jurisdicional está subordinada a formas especiais e as decisões judiciais têm uma força a que não atingem as decisões administrativas – a jurisdição, sob o aspecto jurídico, está erigida em poder distinto, isto é, em uma terceira função da soberania do Estado”⁴³¹.

À independência da magistratura corresponde a independência dos tribunais. A sua importância é de tal modo vincada que já no século XVIII EDMUND BURKE sustentava o seguinte:

“Whatever is supreme in a state ought to have, as much as possible, its judicial authority so constituted, as not only not to depend upon it, but in some sort to balance it. It ought to give security to its justice against its power. I thought to make its judicature, as it were, something exterior to the state” (sublinhado nosso; ou seja, “o poder judicial deve funcionar como se fosse algo de exterior ao próprio Estado”)⁴³².

⁴³⁰ “Prospettive giuridiche in tema di giurisdizione volontaria”, in *Scritti Giuridici in Onore di Francesco Carnelutti*, 1950, vol. II, pág. 384, citado por SANTAMARIA. Hermano Roberto – O Poder Judiciário como um dos Poderes de Estado..., *op. cit.*, p. 135.

⁴³¹ MALBERG, Carré de, Teoría General del Estado..., *op. cit.*, pp. 699 (primera frase) e 735 (segunda frase).

⁴³² HERMANO ROBERTO SANTAMARIA, apoiado em Pedro Lessa, “Do Poder Judiciário”, 1915, pág. 4, atribui esta frase ao Advogado americano JOSEPH STORY (1779-1845), cuja figura ficaria retratada é

Assim, a independência da magistratura e dos tribunais é uma criação do Direito que se sobrepõe ao próprio Estado.

Uma brilhante fundamentação da necessidade de existência de garantias de independência dos magistrados encontra-se numa obra de HAROLD J. LASKI⁴³³:

“A independência do poder judicial em face do Executivo, constitui, como temos visto, uma das condições essenciais da liberdade. Neste sentido, a doutrina da separação dos poderes encerra um fundo de verdade permanente. Porque é axiomático que se o órgão executivo puder modelar as decisões judiciais de conformidade com os seus desejos, torna-se indubitável que se erigiria no árbitro absoluto do Estado. É preciso confiar, em qualquer caso, a interpretação da lei a uma corporação de pessoas que não permaneçam ligadas à vontade do Executivo; é preciso, ainda mais, que possam fiscalizar a sua conduta; que possam resolver os litígios dos particulares de forma que as suas sentenças constituam um precedente equitativo para quando se trate de resolver contendas similares; que extraiam dos distintos interesses sociais em pugna, uma resolução que oferece a máxima transcendência política; que convertam uma resolução ditada para um caso particular em uma norma de carácter que quanto maior seja a independência dos juizes, tanto mais seguras serão as possibilidades de que realizem a sua função”.

A existência da função jurisdicional é fundamental num Estado Democrático de Direito, mas essa função não pode ser exercida em quaisquer condições.

famosa numa conhecida longa metragem designada “Amistad”, na qual se narra a história relacionada com o navio negreiro espanhol Amistad.

Contudo, julgamos que esta atribuição não está correcta e que a mesma deve ser direccionada para o politólogo e filósofo irlandês-americano EDMUND BURKE (1729-1797), in *Reflections on the Revolution in France* (1790). Existem múltiplas fontes acerca desta questão, por exemplo:

<http://prodpquotes.info/prodp/default/view/1617/Philosophers>.

⁴³³ HAROLD J. LASKI, “El Estado Moderno”, tomo II, 1932, págs. 312-313, *apud* HERMANO ROBERTO SANTAMARIA – O Poder Judiciário como um dos Poderes de Estado, *op. cit.*, pp. 137 e 138.

É indispensável que o poder judicial seja pujante e independente. Sem essas características, a defesa dos legítimos direitos e interesses dos cidadãos queda em perigo.

Sem um controlo jurisdicional fiável e independente, o cidadão ficaria indefeso perante todo o tipo de eventuais arbitrariedades, sujeito a actos administrativos ilegais, a normas inconstitucionais, enfim, a um conjunto de iniquidades. Ou seja, sem uma função jurisdicional independente, os direitos, liberdades e garantias existiriam apenas formalmente, teriam um carácter fictício. Seria, na realidade, o próprio edifício democrático estar ameaçado.

Neste sentido, é indispensável que sejam concedidas aos magistrados condições excepcionais de exercício das suas funções, sem as quais será impossível assegurar-se a independência face aos restantes poderes.

É neste sentido que a Constituição da República de Angola – tal como a Constituição portuguesa – outorga aos magistrados judiciais, no seu artigo 179.º, um importante conjunto de atributos sem os quais a sua independência perigaria e, conseqüentemente, seria esvaziado o artigo 175.º da mesma Constituição, que determina que “[n]o exercício da função jurisdicional, os Tribunais são independentes e imparciais, estando apenas sujeitos à Constituição e à lei”.

Daqui resulta que o Estado, no campo jurisdicional, não dispõe de qualquer vantagem ou superioridade sobre o particular, pois está, tal como este, obrigado a cumprir as decisões judiciais.

Resulta do princípio da separação de poderes, especialmente evidente no caso dos tribunais, que o poder judicial não é um poder do Estado, mas antes um poder anterior, emanado pelo próprio povo organizado em comunidade, visando, até onde tal for possível face ao estágio de evolução democrática de cada país, a igualdade de armas entre todos os cidadãos e destes relativamente ao Estado, e a mitigação das arbitrariedades. Embora os magistrados não sejam eleitos⁴³⁴, o seu poder resulta da organização democrática e do ordenamento constitucional que tem origem na concretização da vontade popular.

Conforme estatui o artigo 174.º, n.º 2 da CRA, no exercício da função jurisdicional, compete aos tribunais “dirimir conflitos de interesses público ou privado, assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos, bem como os princípios do acusatório e do contraditório e reprimir as violações da legalidade democrática”. Desta importante norma resulta com clareza a relevância suprema da função jurisdicional, mas

⁴³⁴ Nem poderiam sê-lo nunca, pois tal distorceria fatalmente as razões da própria independência dos magistrados e transformá-los-ia em meros políticos, o que seria verdadeiramente aberrante.

também a necessidade de independência dos tribunais, sem o que as suas missões não podem ser concretizadas.

Chegamos, pois, ao ponto fulcral: a independência do poder judicial constitui uma garantia basilar do direito de acção. Sem esta independência, o direito subjectivo de um particular de apresentar pretensões ao conhecimento de um órgão jurisdicional e de obter uma decisão, ficaria em risco. E se o particular pretendesse recorrer da decisão jurisdicional, eventualmente inquinada pela interferência de outros poderes, possivelmente ressurgiria o problema.

Destarte, a ausência de independência dos tribunais tornaria inviável o objectivo de se alcançar uma tutela efectiva, e o direito de acção perderia a sua mais importante garantia.

4. O direito de acção na sua qualidade de garantia de defesa da dignidade da pessoa humana, tendo como pano de fundo o conceito de justiça.

De acordo com RAWLS⁴³⁵ “[a] justiça é a primeira virtude das instituições sociais”⁴³⁶. Daqui resulta que as leis e as instituições podem ser extraordinariamente eficazes e organizadas, mas se são injustas não devem subsistir. Por outras palavras, o bem-estar de uma comunidade não pode justificar ou tornar aceitável que existam cidadãos numa situação inaceitável face àquilo que se considera justo.

Quando se fala de justiça, tal não pode significar o esmagamento dos direitos das minorias em favor da maioria dos cidadãos; quando muito, poderemos dizer que uma injustiça apenas será aceitável quando da não utilização das vias que a ela conduziram resultar um grau mais elevado de injustiça. Nas palavras de RAWLS “[s]endo virtudes primeiras das actividades humanas, a verdade e a justiça são indisponíveis”.

Em qualquer comunidade existe um respeito particular pela “justiça”, já que, generalizadamente se aceita que a mesma possui um valor intrínseco superior. Ainda assim, o conceito de justiça não é único. Embora uma comunidade se sustente em regras de cooperação entre os cidadãos, sendo algumas delas resultantes de uma convicção generalizada da necessidade do seu acatamento, existem igualmente focos de tensão que obri- gam à diluição do conceito cooperativo. Estes focos de tensão resultam das diversas per-

⁴³⁵ Acompanhamos neste pequeno excurso JOHN RAWLS – Uma Teoria da Justiça, *op. cit.*

⁴³⁶ *Idem, ibidem*, p. 3 e ss.

cepções da forma como os benefícios resultantes da cooperatividade são distribuídos entre os cidadãos. Desta situação decorre a necessidade de se erigir um conjunto de princípios que permitam distribuir de forma adequada esses benefícios, mas também os encargos da cooperação comunitária.

Deste modo, e tal como sustenta RAWLS, “uma sociedade é bem-ordenada não apenas quando está planeada para promover o bem de seus membros, mas quando é também efectivamente regulada por uma concepção pública de justiça”⁴³⁷

Ou seja, “trata-se de uma sociedade na qual:

- (1) todos aceitam e sabem que os outros aceitam os mesmos princípios de justiça, e
- (2) as instituições sociais básicas geralmente satisfazem, e geralmente se sabe que satisfazem, esses princípios”.

Eventualmente, cada membro da comunidade possui a sua própria concepção da justiça. Ainda assim, independentemente dessa concepção de justiça, que não se confunde com o conceito de justiça, os cidadãos de uma comunidade conseguem concordar em alguns aspectos, designadamente que “as instituições são justas quando não se fazem distinções arbitrárias entre as pessoas na atribuição de direitos e deveres básicos e quando as regras determinam um equilíbrio adequado entre reivindicações concorrentes das vantagens da vida social. Os homens conseguem concordar com essa descrição de instituições justas porque as noções de uma distinção arbitrária e de um equilíbrio apropriado, que se incluem no conceito de justiça, ficam abertas à interpretação de cada um, de acordo com os princípios da justiça que ele aceita”⁴³⁸.

Assim, ainda que existam inúmeros cambiantes da ideia de justiça, há alguns aspectos que são imutáveis e com os quais todos os cidadãos estão de acordo. Um Estado Democrático de Direito é forçosamente um Estado que fomenta e assegura a justiça e que promove as garantias que permitem a sua concretização. Este princípio reflecte-se num sistema jurisdicional que se baseie na correcta distribuição de direitos e deveres fundamentais e igualdade tendencial de oportunidades no acesso à justiça.

Tal como bem sustenta GOMES CANOTILHO, a justiça “fará, assim, parte da própria ideia de direito e esta concretizar-se-á através de princípios jurídicos materiais cujo denominador comum se reconduz à afirmação e respeito da dignidade da pessoa

⁴³⁷ *Idem, ibidem*, p. 5.

⁴³⁸ *Idem, ibidem*, p. 6.

humana, protecção da liberdade e desenvolvimento da personalidade e a realização da igualdade”⁴³⁹.

É à luz deste espírito que o Estado deve cumprir um conjunto de tarefas fulcrais, que constam, nomeadamente, do importante artigo 21.º da Constituição da República de Angola, tais como a necessidade de garantir a independência nacional, a integridade territorial e a soberania nacional, assegurar os direitos, liberdades e garantias fundamentais, promover a erradicação da pobreza, promover a igualdade de direitos e de oportunidades, promover a igualdade entre o homem e a mulher, defender a democracia, entre muitos outros aspectos relevantes.

Este artigo corresponde, de alguma forma, ao artigo 9.º da CRP, embora a Constituição angolana desenhe as tarefas fundamentais do Estado de forma mais abrangente. Muitos destes objectivos têm carácter programático, não podendo, em princípio, ser concretizados ou imediatamente invocados. Tal não significa, contudo, que sejam destituídos de valor jurídico⁴⁴⁰.

⁴³⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes – Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 5ª ed., *op. cit.*, p. 245.

⁴⁴⁰ As normas constitucionais programáticas desenham as grandes linhas de actuação do Estado. Encontram-se, no entanto, dependentes de um conjunto de factores, tais como as escolhas políticas e a existência de condições económicas adequadas para a sua execução.

Deste modo, as normas-programa constituem o Estado na obrigação de criar condições para a realização de determinados objectivos. Não existe propriamente uma imposição directa ao legislador, mas este não pode, contudo, ser indiferente à sua existência. A norma programática não pode constituir uma mera declaração destituída de conteúdo prático. Citando CANOTILHO, J.J. Gomes – *Direito Constitucional*, 6.ª ed., *op. cit.*, pp. 184 e 185: “[...] marcando uma decidida ruptura em relação à doutrina clássica, pode e deve falar-se da “morte” das normas constitucionais programáticas. Existem, é certo, normas-fim, normas-tarefa, normas-programa que «impõem uma actividade» e «dirigem» materialmente a concretização constitucional. O sentido destas normas não é, porém, o assinalado pela doutrina tradicional: «simples programas», «exortações morais», «declarações», «sentenças políticas», «aforismos políticos», «promessas», «apelos ao legislador», «programas futuros», juridicamente desprovidos de qualquer vinculatividade. Às «normas programáticas» é reconhecido hoje um valor jurídico constitucionalmente idêntico ao dos restantes preceitos da constituição. Não deve, pois, falar-se de simples eficácia programática (ou directiva), porque qualquer norma constitucional deve considerar-se obrigatória perante quaisquer órgãos do poder político (CRISA-FULLI). Mais do que isso: a eventual mediação concretizadora, pela instância legiferante, das normas programáticas, não significa que este tipo de normas careça de positividade jurídica autónoma, isto é, que a sua normatividade seja apenas gerada pela *interpositio* do legislador; é a positividade das normas-fim e normas-tarefa (normas programáticas) que justifica a necessidade da intervenção dos órgãos legiferantes. Concretizando melhor, a positividade jurídico-constitucional das normas programáticas significa fundamentalmente:

- (1) — Vinculação do legislador, de forma permanente, à sua realização (imposição constitucional);
- (2) — Vinculação positiva de todos os órgãos concretizadores, devendo estes tomá-las em consideração como directivas materiais permanentes, em qualquer dos momentos da actividade concretizadora (legislação, execução, jurisdição);
- (3) — Vinculação, na qualidade de limites materiais negativos, dos poderes públicos, justificando a eventual censura, sob a forma de inconstitucionalidade, em relação aos actos que as contrariam [...].

Em virtude da eficácia vinculativa reconhecida às «normas programáticas», deve considerar-se ultrapassada

Estas tarefas fundamentais do Estado surgem como um seu sustentáculo, exigindo uma rede garantística. É neste ponto que avulta o direito à tutela jurisdicional efectiva como direito subjectivo de todos os cidadãos, como garantia de defesa da dignidade da pessoa humana.

Em nosso entendimento, a dignidade da pessoa humana deve ser analisada de acordo com determinados parâmetros que lhe conferem um conteúdo real e perceptível. Assim, integram o conteúdo da dignidade da pessoa humana:

- 1) O princípio da igualdade⁴⁴¹, que constitui um princípio estruturante do regime geral dos direitos fundamentais, impondo, nomeadamente, a igualdade na aplicação do direito e igualdade quanto à criação do direito, igualdade de oportunidades e igualdade perante os cargos públicos;
- 2) O princípio da preservação da integridade física e espiritual da pessoa humana⁴⁴²;
- 3) O princípio do livre desenvolvimento da personalidade⁴⁴³;
- 4) Respeito pela autonomia individual por parte dos poderes públicos, em homenagem aos princípios do Estado

a oposição estabelecida por alguma doutrina entre «norma jurídica actual» e «norma programática» (aktuelle Rechtsnorm-Programmsatz): todas as normas são actuais, isto é, têm uma força normativa independente do acto de transformação legislativa. Não há, pois, na constituição, «simples declarações (sejam oportunas ou inoportunas, felizes ou desafortunadas, precisas ou indeterminadas) a que não se deva dar valor normativo, e só o seu conteúdo concreto poderá determinar em cada caso o alcance específico do dito valor» (GARCIA DE ENTERRIA) [...]. Problema diferente é o de saber em que termos uma norma constitucional é susceptível de "apelação directa" e em que medida é executável por si mesmo".

Precisamente quanto a esta questão da aplicabilidade das chamadas "normas programáticas", ensina o mesmo Autor que as mesmas "vinculam também os tribunais, pois os juízes «têm acesso à constituição», com o consequente dever de aplicar as normas em referência (por mais geral e indeterminado que seja o seu conteúdo) e de suscitar o incidente de inconstitucionalidade, nos feitos submetidos a julgamento, (cfr. CRP, art. 207.º) dos actos normativos contrários às mesmas normas".

Por outro lado, ainda de acordo com GOMES CANOTILHO, "[a]s normas constitucionais programáticas têm ainda efeito «derrogatório» ou «invalidante» dos actos normativos incompatíveis com as mesmas".

⁴⁴¹ O princípio da igualdade tem assento constitucional, tanto na CRA (artigo 23.º) como na CRP (artigo 13.º). No caso da CRA, estabelece-se que "todos são iguais perante a Constituição e a lei" e que "ninguém pode ser prejudicado, privilegiado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever 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".

⁴⁴² Na CRA, vide artigo 31.º (direito à integridade pessoal). Na CRP: artigo 25.º.

⁴⁴³ Na CRP, artigo 26, n.º 1; na CRA, não existe uma consagração expressa deste princípio, mas o mesmo é inferido a partir de diversas disposições, de que são exemplos diversos artigos do Capítulo II, referente aos "Direitos, Liberdades e Garantias Fundamentais".

Naturalmente, a dignidade da pessoa depende do respeito pela protecção dos direitos e das garantias fundamentais.

Conforme ensina JOSÉ AFONSO DA SILVA, “[d]ignidade da pessoa humana é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida”⁴⁴⁴. Citamos ainda GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, que consideram a dignidade da pessoa humana como “referência constitucional unificadora de todos os direitos fundamentais”, e rejeitam uma visão redutora da figura que a circunscreva apenas à defesa dos direitos pessoais tradicionais, “esquecendo-a nos casos de direitos sociais, ou invocá-la para construir 'teoria do núcleo da personalidade' individual, ignorando-a quando se trate de garantir as bases da existência humana”.

Conforme antedito, a defesa da dignidade da pessoa humana pode ser concretizada através dos mecanismos impostos pelo princípio da tutela jurisdicional efectiva. Tal como se estatui no artigo 268.º, n.º 4 da CRP “[é] garantido aos administrados tutela jurisdicional efectiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, o reconhecimento desses direitos ou interesses, a impugnação de quaisquer actos administrativos que os lesem, independentemente da sua forma, a determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos e a adopção de medidas cautelares adequadas”. A CRA igualmente estabelece que “[a] todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência dos meios económicos” (artigo 29.º, n.º 1).

O direito de acção concretiza o direito fundamental de acesso aos tribunais consagrado nos artigos 29.º da CRA e 20.º da CRP e encontra-se em consonância com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, com a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e ainda com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.

Em suma, o direito de acção permite a qualquer cidadão solicitar ao Estado o exercício do poder jurisdicional com o objectivo de salvaguardar os direitos ou interesses legítimos de que seja titular, sendo, portanto, um instrumento privilegiado na defesa dos direitos da dignidade da pessoa humana.

⁴⁴⁴ SILVA, José Afonso da – Curso de direito constitucional positivo. 30. ed., *op. cit.*, p. 107.

5. O direito à celeridade e à equidade processuais em contexto de efectivação do Direito.

Conforme sustenta JOÃO DAMIÃO “[a] perspectiva da celeridade não é salvaguardada apenas no procedimento, mas no direito de reconhecer ao cidadão um julgamento justo, caracterizado pela celeridade, conforme previsto no artigo 72.º da CRA”⁴⁴⁵.

Esta necessidade de celeridade está intimamente ligada ao acesso ao Direito e à tutela jurisdicional efectiva, que apenas o será se os procedimentos judiciais forem caracterizados, nomeadamente, pela presteza, de modo a obter a tutela efectiva e em tempo útil contra ameaças (actuação preventiva) ou violações (actuação repressiva) dos direitos dos cidadãos, e pela equidade.

Tal como se escreve no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 1169/96, 1.ª Secção, relator MONTEIRO DINIZ:

“Para além do direito de acção, que se materializa através do processo, compreendem-se no direito de acesso aos tribunais, nomeadamente:

- (a) o direito a prazos razoáveis de acção ou de recurso;
- (b) o direito a uma decisão judicial sem dilações indevidas;
- (c) o direito a um processo justo baseado nos princípios da prioridade e da sumariedade, no caso daqueles direitos cujo exercício pode ser aniquilado pela falta de medidas de defesa expeditas;
- (d) o direito a um processo de execução, ou seja, o direito a que, através do órgão jurisdicional se desenvolva e efective toda a actividade dirigida à execução da sentença proferida pelo tribunal.

O espírito emanado por este acórdão situa-se muito próximo daquilo que VITAL MOREIRA e GOMES CANOTILHO propugnam: “O direito de acesso aos tribunais compreende desde logo um direito a prazos razoáveis de acção ou de recurso, defendendo a proibição de prazos de caducidade exíguos do direito de acção ou de recurso”. E mais

⁴⁴⁵ DAMIÃO, João, *op. cit.*, p. 65.

adiante: “O direito de acesso aos tribunais concretiza-se também através do direito a uma decisão judicial sem dilações indevidas e que este direito é uma dimensão ineliminável do direito a uma tutela judicial efectiva. As partes formais num processo judicial em tramitação têm o direito de obter do órgão jurisdicional competente uma decisão dentro dos prazos legais pré-estabelecidos, ou, no caso de esses prazos não estarem fixados na lei, de um lapso temporal proporcional e adequado à complexidade do processo⁴⁴⁶.”

A equidade está intimamente ligada à efectivação do direito.

Trata-se de um importante instituto cuja origem repousa ao Direito Romano Clássico⁴⁴⁷, no qual se utilizava a expressão *bonum et aequum*, que de acordo com a doutrina⁴⁴⁸ se destinava a garantir que quem decidisse, o pudesse fazer dispondo de razoável discricionariedade para efeito de cálculo de valores indemnizatórios. O melhor exemplo de *actio in bonum et aequum concepta* era a *actio in iuriarum*⁴⁴⁹, que se referia a uma mera desconformidade com o Direito, afectando pessoa ou coisa, e que necessitaria de alguma liberdade de convicção do julgador, para efeito de fixação do valor da indemnização.

Daqui resultou a *aequitas*, que viria a ser personificada na figura da deusa *Aequitas*. A *aequitas*, transformou-se numa figura de tal modo opulenta que assumiu diversos aspectos⁴⁵⁰:

- “A *aequitas* como bitola de crítica ao Direito e como princípio do seu aperfeiçoamento; na verdade, o simples decurso do tempo torna qualquer Direito injusto; a *aequitas* permitiria aqui lançar uma ponte entre o Direito do passado e o do futuro, como princípio da justiça [...];

⁴⁴⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital – Constituição..., 3.^a ed. revista, *op. cit.*, p. 163.

⁴⁴⁷ Sob forte influência do pensamento grego, *maxime* aristotélico, especialmente pela ideia de *epieikeia*.

⁴⁴⁸ ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, A Decisão Segundo a Equidade..., *op. cit.*, p. 262, nota 2, cita como fontes, FRITZ PRINGSHEIM, *Bonum et aequum*, SZRom 52 (1932), 78-155 (85 ss.). (que considera um “clássico fundamental”), ALEXANDER BECK, *Zu den Grundprinzipien der bona fides im römischen Vertragsrecht*, Fs Simonius (1955), 9-27 (11), GERARDO BROGGINI, *iudex arbiterve/Prolegomena zum officium des römischen Privatrichters* (1957), 107, nota 43, GIUSEPPE GROSSO, *Ricerche intorno all’elenco classico dei «bonae fidei iudicia»*, RISG 1928, 39-96 (45-46), MAX KASER, *Das römische Zivilprozessrecht* (1966), 244, THOMAS, *Observations sur les actions in bonum et aequum conceptae*, NRH 25 (1901), 541-584 (549), e MORITZ WLASSAK, *Zur Geschichte der negotiorum gestio* (1879), 162.

⁴⁴⁹ *Idem*, *ibidem*, p. 262.

⁴⁵⁰ Uma tripartição criada por KIPP e aprofundada por PRINGSHEIM, segundo informa ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, A Decisão Segundo a Equidade..., *op. cit.*, p. 263.

- a *aequitas* como um princípio de interpretação do Direito: os contratos, os testamentos e as próprias leis não devem ser entendidos segundo a letra, mas antes segundo o espírito subjacente a cada caso [...];
- a *aequitas* como um modo de decisão diferente do Direito: a decisão do caso concreto seria encontrada, não segundo uma ordem firme, mas de acordo com o sentir do juiz”.

A *aequitas* pode genericamente ser definida deste modo:

“*Aequitas* identifica-se com aquela experiência comum e com o conjunto de instintos morais e intelectuais que constituem uma espécie de sabedoria prática empírica, mais profunda e mais densa do que qualquer construção artificial de homens sabedores”⁴⁵¹.

Assim, encontrando o julgador uma norma não aplicável com justiça ao caso concreto (*ius iniquum*), o pretor recorria à *aequitas*.

No Direito Romano pós-clássico, a figura sofre alguma restrição, acabando por ser reservado ao Imperador o poder da equidade. Contudo, as marcas do instituto perduram até à actualidade.

No direito português actual, a figura permanece pujante. Embora o conceito de equidade não seja definido no Código Civil, são inúmeras as normas que a ela fazem referência⁴⁵², transformando o juiz num pretor moderno, ainda que num contexto limitado, no qual não pode existir arbitrariedade, mas antes uma discricionariedade responsável, que se exerce particularmente nas situações em que não é possível uma quantificação abstracta, mas sempre sob o olhar atento da lei, que fixa o espaço no qual a equidade poderá operar.

Tenha-se em consideração que também no âmbito constitucional a equidade marca presença formal. Na CRA, mencionamos o artigo 90.º, alínea b), concernente à “justiça social”, estabelecendo-se que o Estado “promove o desenvolvimento social através [da] [p]romoção da Justiça social, enquanto incumbência do Estado, através de uma

⁴⁵¹ Salvatore Riccobono, *La definizione del «ius» al tempo di Adriano*, pp. 53-54, citado por ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, A Decisão Segundo a Equidade..., *op. cit.*, p. 264.

⁴⁵² Artigos 4.º, 72.º, n.º 2, 283.º, n.º 1, 400.º, n.º 1, 437.º, n.º 1, 489.º, n.º 1, 812.º, n.º 1, 883, n.º 1, 992.º, n.º 3, 993.º, n.º 1, 1114.º, n.º 2, 1158.º, n.º 2, 1407.º, n.º 2, 1675.º, n.º 3, 2016.º, n.º 3,

política fiscal que assegure a justiça, a equidade e a solidariedade em todos os domínios da vida nacional” e no artigo 231.º (Efeitos da fiscalização abstracta), n.º 4: “Quando a segurança jurídica, razões de equidade ou interesse público de excepcional relevo, que deve ser fundamentado, o exigirem, pode o Tribunal Constitucional fixar os efeitos da inconstitucionalidade ou da ilegalidade com alcance mais restrito do que o previsto nos n.ºs 1 e 2 do presente artigo”⁴⁵³.

Conforme escreve ANTÓNIO ALFREDO MENDES:

“A equidade não é uma forma autónoma de criação do Direito. De facto, a equidade não é fonte criadora do Direito; é, na medida em que dirime o caso concreto, fonte de justiça, moderadora dos direitos e interesses conflitantes. Colocando no devido lugar os respectivos direitos em confronto, estabelecendo-lhes prioridade no tempo e no espaço, sem os negar.

Representa, nesta linha de pensamento, um valor ético com pleno acolhimento nos princípios e direitos fundamentais constitucionais, de fácil identificação em face do que resulta das disposições dos artigos 1.º, 2.º, 9.º ais. b) e d), 12.º n.º 1, 13.º, 16.º, 17.º, 18.º, 20.º, como meros exemplos de normas constitucionais de conteúdo equitativo, a que o aplicador da lei, ao proferir uma sentença, tem de atender”.

A equidade e a celeridade, constituem, pois, institutos de valor essencial, melhor, correspondem à “substantividade das garantias judiciais dos cidadãos no acesso ao direito”⁴⁵⁴.

⁴⁵³ ANTÓNIO ALFREDO MENDES – *Habeas corpus e Cidadania*, op. cit., p. 160, nota 145.

⁴⁵⁴ Nas palavras de ANTÓNIO ALFREDO MENDES, *idem*, p. 160.

CAPÍTULO V – A JUSTIÇA ADMINISTRATIVA EM ANGOLA

1. Abordagem histórico-jurídica do problema

1.1. Generalidades

A Independência de Angola foi proclamada pelo seu primeiro Presidente António Agostinho Neto, no dia 11 de Novembro de 1975, enveredando o novel Estado pela via socialista, com uma orientação política marxista-leninista, formalizada nos estatutos do MPLA⁴⁵⁵ no congresso realizado em 1977, na sequência da tentativa de golpe de estado liderada por Nito Alves⁴⁵⁶.

Neste período, que integramos na I República⁴⁵⁷, verifica-se uma organização dos poderes político e económico de carácter centralista, na qual não se encontra consagrado constitucionalmente um sistema de contencioso administrativo, apresentando um defeituoso controlo dos actos do poder público, devido à inexistência de uma verdadeira separação de poderes que protegesse a função jurisdicional.

Nas diversas Leis de Revisão Constitucional, nomeadamente através da Lei n.º 71/76, de 11 de Novembro, por deliberação do Comité Central do MPLA (3.º Plenário, realizado em Outubro de 1976), da Lei n.º 13/77, de 7 de Agosto, Lei n.º 1/79, de 16 de Janeiro, Lei n.º 1/86, de 1 de Fevereiro e da Lei n.º 2/87, de 31 de Janeiro, não existe menção de um sistema de justiça administrativa angolano.

Nesta fase da vida da República de Angola, temos, portanto, um regime que se caracteriza, por opção política, pela inexistência do princípio da separação de poderes. Os actos de poder político, por exemplo, não podiam ser sindicados jurisdicionalmente. Consequentemente, não podemos falar, nesta época, da existência de um contencioso administrativo angolano⁴⁵⁸.

⁴⁵⁵ Movimento Popular de Libertação de Angola, depois designado por MPLA-PT, correspondendo PT a “Partido do Trabalho”.

⁴⁵⁶ Tentativa designada oficialmente por *fracciosismo*. Agostinho Neto escreveu uma obra sobre esta questão, intitulada “O que é o fraccionismo”, integrada na Colecção Resistência, editada pelo DOR (Departamento de Orientação Revolucionária), em 1977.

⁴⁵⁷ Neste sentido, cfr. PACA, Cremildo – Direito do Contencioso..., *op. cit.*, p. 47 e ss.

⁴⁵⁸ Tal como bem observa DAMIÃO, João, *op. cit.*, p. 123: “Qualquer que fosse o ângulo de observação em que nos posicionássemos - quer no sentido orgânico (conjunto de tribunais administrativo), quer em sentido funcional (actividade desenvolvida pelos tribunais administrativos), quer ainda em sentido material (matéria da competência dos tribunais administrativos), ou mesmo em sentido instrumental (meios processuais de utilização pelos particulares contra actos da Administração Pública através dos tribunais adminis-

Saliente-se, no entanto, neste período a aprovação da Lei n.º 18/88, de 31 de Dezembro, designada Lei do Sistema Unificado de Justiça. Determinava esta Lei que “os Tribunais de Comarca e os Tribunais Municipais passam, desde a entrada em vigor desta lei, a reger-se pelas normas respeitantes aos Tribunais Populares Provinciais e Municipais”⁴⁵⁹. Mais, o artigo 116.º deste diploma, com a epígrafe “Extinção de Tribunais”, estabelecia que se consideravam “extintos os tribunais que não foram instituídos ou previstos na presente lei, devendo a sua conversão e afectação de pessoal e meios constar de diploma regulamentar”. Na prática, isto implicou a extinção do Tribunal de Menores e de Execução de Penas, dos Tribunais Especiais ou de Excepção e dos Tribunais Populares Revolucionários.

Esta Lei igualmente estabeleceu as condições da divisão judicial e da hierarquia dos tribunais⁴⁶⁰, adaptando a divisão judicial à divisão político-administrativa do Estado, pelo que qualquer alteração desta implicaria uma alteração da divisão judicial, e estabelecendo uma hierarquia judicial com o seguinte conteúdo:

- Tribunal Popular Supremo;
- Tribunais Populares Provinciais;
- Tribunais Populares Municipais.

O modelo de partido único, baseado nos regimes socialistas da Europa de Leste, viria a sofrer uma profunda alteração em 1991, com uma viragem para um sistema democrático multipartidário, após o desenrolar de um processo de paz que culminou com os Acordos de Bicesse, no Estoril, sendo mediadores representantes de Portugal, dos Estados Unidos da América e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. O Acordo foi assinado pelo presidente da então designada República Popular de Angola, José Eduardo dos Santos, e o presidente da União Nacional para a Independência Total de Angola(UNITA),

trativos) ou, por último, em sentido normativo (normas jurídicas reguladoras da acção dos tribunais administrativos como garantia dos particulares) possibilitava uma visão nítida da ausência da organização judiciária do Contencioso Administrativo”.

⁴⁵⁹ Cfr artigo 115.º desta Lei.

⁴⁶⁰ Os artigos relevantes para este efeito são o

“Artigo 5.º

(Divisão Judicial)

1. A divisão judicial ajusta-se à divisão político-administrativa do Estado, salvo quanto aos tribunais militares.

2. Qualquer alteração à divisão político-administrativa faz derivar, em conformidade, a alteração da divisão judicial”.

E ainda o artigo 6.º, referente à hierarquia dos tribunais, que (n.º1) divide os mesmos em 3 categorias, *id est* o - Tribunal Popular Supremo, os Tribunais Populares Provinciais e os Tribunais Populares Municipais. O n.º 2 deste artigo estatui ainda que “Em matéria de jurisdição militar, os tribunais militares são tribunais de primeira instância”.

Jonas Malheiros Savimbi.

Genericamente integrada neste processo, ainda que em momento temporalmente anterior, assinala-se que a transição para um sistema democrático ficou igualmente marcada pela deliberação do Comité Central do MPLA, de Junho de 1990, que lançou as bases para um amplo processo de liberalização política e económica.

Evidencie-se a Lei n.º 17/90, de 20 de Outubro, que estabeleceu que para “a apreciação das questões contenciosas que digam respeito à Administração Pública, bem como à fiscalização dos actos que envolvam nomeação ou contratação de funcionários da Administração Pública, serão competentes as Salas e Câmara dos Tribunais Provinciais e do Tribunal Supremo”⁴⁶¹.

Podemos assim sustentar que estas duas leis – a Lei do Sistema Unificado de Justiça, aprovada pela Lei n.º 18/88, de 31 de Dezembro e a Lei n.º 17/90, de 20 de Outubro constituem a génese da justiça administrativa angolana⁴⁶².

Ainda que Angola tivesse um longo caminho a percorrer até à paz, uma vez que os Acordos de Bicesse apenas trouxeram uma paz frágil que se revelou relativamente breve, foi neste período que se começou a construir um país renovado.

Neste período avulta a aprovação de importantes diplomas, tais como a lei do direito à greve (Lei n.º 23/91, de 15 de Junho), a lei que regulou o direito de reunião e de manifestação (Lei n.º 16/91 de 11 de Maio), e particularmente a lei de revisão constitucional n.º 12/91, de 6 de Maio. No caso desta última lei, sobressai, para este efeito, o artigo 81.º, que estabelece que os tribunais “decidem sobre a legalidade dos actos administrativos”.

Apesar de tudo, a aprovação da Lei Constitucional da República Popular de Angola, de 1975, e os tempos politicamente conturbados que se lhe seguiram, não deixavam de deixar transparecer que ainda se apresentava longínquo o surgimento do contencioso administrativo angolano.

Apenas após o advento da II República se inicia a construção da estrada que conduz à verdadeira justiça administrativa.

Em nosso entendimento, foi a Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro que proporcionou

⁴⁶¹ Cfr. artigo 27.º da referida Lei.

⁴⁶² No mesmo sentido, PACA, Cremildo – Direito do Contencioso..., *op. cit.*, p. 49 e DAMIÃO, João, *op. cit.*, 127, salientando este último Autor, na nota 114, que se tratou de um início “retraído”, visto que, do “ponto de vista material, não era garantido aos cidadãos o direito de impugnar contenciosamente os actos da Administração susceptíveis de lesar os direitos e interesses legalmente protegidos”.

algumas alterações de relevo, com especial destaque para o seu artigo 43.º, que determinava que os cidadãos “têm o direito de impugnar e de recorrer aos tribunais, contra todos os actos que violem os seus direitos estabelecidos na presente Lei Constitucional e demais legislação em vigor”. Por outro lado, o artigo 121.º determinava que “Os tribunais garantem e asseguram a observância da Lei Constitucional, das leis e demais disposições normativas vigentes, a protecção dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos e das demais instituições e decidem sobre a legalidade de actos administrativos”.

Portanto, a CRA de 1992 dispunha já de alguns mecanismos que permitiam aos cidadãos a impugnação dos actos que considerassem violadores dos seus direitos e, consequentemente, o recurso aos tribunais.

Destarte, fica claro que a mencionada Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro, criou os primeiros princípios constitucionais básicos que consagraram formalmente Angola como um Estado Democrático de Direito, com alargamento do reconhecimento e a garantia dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, daqui resultando a atribuição a todos os cidadãos da garantia da salvaguarda dos seus direitos e interesses legítimos, legalmente consagrados.

Assim, a Lei n.º 23/92 obrigou a Administração Pública angolana a sujeitar-se ao princípio da legalidade, o que significa que aquela não podia actuar senão dentro dos estritos limites da lei. Essa orientação já decorria da Lei n.º 17/90, cujo artigo 1.º, n.º 1, estabelece que “[a] administração pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”, e o n.º 2, que “[o]s órgãos e agentes administrativos estão subordinados à lei e devem actuar com justiça e imparcialidade no exercício das funções”.

Tal como já assinalámos anteriormente, foi também a Lei n.º 23/92 que consagrou a tutela jurisdicional efectiva, relevando para este efeito, especialmente, o seu artigo 43.º, que obrigou à conformação do legislador ordinário, que passou a ficar impedido de prejudicar ou impedir o direito de recurso aos tribunais.

Por outro lado, a II República, cujo marco inicial deve colocar-se no dia 16 de Setembro, data da aprovação da Lei n.º 23/92, trouxe a hipótese de criação de tribunais administrativos, separados dos tribunais comuns, com o fim do poder irrestrito da Administração Pública, cujos actos deixam de ser insindicáveis, para estarem sujeitos à impugnação contenciosa. Esta conclusão é perfeitamente visível na Lei n.º 23/92, pois, conforme estatui o seu artigo 121.º, n.º 1, “[o]s tribunais garantem e asseguram a observância da Lei Constitucional, das leis e demais disposições normativas vigentes, a protecção dos

direitos e interesses legítimos dos cidadãos e das instituições e *decidem* sobre a legalidade dos actos administrativos” (destacado nosso), e ainda (n.º 2) que “[as] decisões dos tribunais são de cumprimento obrigatório para todos os cidadãos e as demais pessoas jurídicas e prevalecem sobre as de outras autoridades”.

Consagrou ainda a Lei n.º 23/92 o duplo grau de jurisdição, com a atribuição da primeira instância aos Tribunais Municipais e Provinciais e a segunda instância ao Tribunal Supremo, que é a entidade judicial de topo.

Neste período, assume ainda relevância a aprovação de algumas leis que consideramos particularmente importantes neste contexto:

- Lei n.º 2/94, de 14 de Janeiro, que aprova a Lei da Impugnação dos Actos Administrativos (LIAA);
- Decreto-Lei n.º 16-A/95, de 15 de Dezembro, que aprova [a Lei das] Normas de Procedimento e da Actividade Administrativa (LNPA);
- Decreto-Lei n.º 4-A/96, de 5 de Abril, que regula o Processo Contencioso Administrativo (RPCA);
- Lei n.º 8/96, de 19 de Abril, que aprova a Lei da Suspensão da Eficácia do Acto Administrativo (LSEAA).

Quanto à LNPA, esta lei está ligada ao surgimento do princípio da legalidade democrática, consagrado na Constituição da República de 1992, que procura conciliar o exercício da autoridade administrativa com os direitos e interesses legitimamente protegidos dos particulares. A intenção da LNPA foi a de traçar as regras fundamentais de relacionamento entre Administração e administrados, delimitando os respectivos direitos e deveres.

O RPCA surgiu na sequência da LIAA, e da verificação de dificuldades de ordem prática sentidas pelos órgãos jurisdicionais e por todos os intervenientes processuais, que exigiam uma regulamentação da referida LIAA, por forma a torná-la exequível em termos práticos. O próprio RPCA efectuará o inventário de importantes lacunas em diversas áreas, como sejam a “suspensão da eficácia dos actos administrativos impugnados, a suspensão temporária e a inexecução das decisões dos tribunais, transitadas em julgado

e a garantia em tais casos, de indemnização e liquidação dos prejuízos causados, quando aquelas decisões não são ou não podem ser executadas”.

Finalmente, a LSEAA procurou resolver alguns problemas susceptíveis de prejudicar os particulares e/ou o Estado, que a LIAA não solucionou. Estamos a falar das situações em que da execução possam resultar prejuízos de difícil reparação, designadamente, “das situações em que a execução imediata das decisões judiciais transitadas em julgado acarreta prejuízos consideráveis à Administração Pública”, ou quando o Estado se encontra numa situação de impossibilidade prática de dar execução às decisões judiciais, sem prejuízo de os interessados serem justamente indemnizados pelos danos que da não execução daquelas decisões podem decorrer para os mesmos.

A LIAA, aprovada pela Lei n.º 2/94, de 14 de Janeiro, veio permitir a impugnação contenciosa dos actos administrativos feridos de ilegalidade.

Surge esta Lei na sequência das transformações verificadas em Angola após 1992, e tendentes a uma viragem democrática no sentido da concretização de um Estado Democrático de Direito. O objectivo proclamado desta Lei era o de constituir um instrumento de protecção dos particulares em face de eventuais decisões ilegais da Administração.

Foi com a entrada em vigor da LIAA, complementada pelos diplomas que mencionámos imediatamente antes, que se começou a poder falar verdadeiramente do início da história da justiça administrativa angolana.

Este novo rumo viria a ser solidificado na CRA de 2010, uma Constituição perfeitamente alinhada com outros ordenamentos jurídico-constitucionais dos modernos Estados Democráticos de Direito, mas possuidora de uma personalidade própria, que lhe permite ser qualificada como uma das mais avançadas do mundo no que se refere à protecção dos direitos humanos e dos direitos fundamentais.

1.2. Génese da organização judicial angolana

Naturalmente, a história da organização judicial angolana confunde-se, até à independência do país, com a evolução judicial em Portugal.

Recordamos, em breve síntese, alguns marcos dessa evolução:

- Período liberal, de 1832 a 1930/33, em que vigorou o modelo administrativista francês da chamada *justice*

retenue, ou de justiça reservada. Neste período, *rec-tius*, entre 1800 e 1930, em Portugal e nas suas colónias, a organização judiciária administrativa padecia de uma importante inconstância e volubilidade;

- Entre 1842 a 1845, temos o advento do constitucionalismo, surgindo uma embrionária separação de poderes, com a criação em cada província de um Conselho de Prefeitura⁴⁶³;
- Os Decretos de 9 e 11 de Junho de 1870 criaram o Supremo Tribunal Administrativo⁴⁶⁴, inicialmente com carácter meramente consultivo;
- Em 1892 verifica-se uma involução parcial neste processo, sendo determinada a extinção dos tribunais administrativos distritais, gerando-se um sistema contencioso híbrido⁴⁶⁵;
- Com o Código de 1896 regressou-se, todavia, ao duplo grau de jurisdição especializada;
- Este sistema vigorou até 1924, sem prejuízo de um reforço das competências do STA⁴⁶⁶ em 1908. A instauração da República, em 1910, não levou a alterações em matéria contenciosa e de organização judicial;
- Em 1924, foram de novo abolidos os tribunais administrativos, incluindo o STA, passando todas as competências nessa sede para os tribunais comuns e para o STJ⁴⁶⁷.

⁴⁶³ Cfr. Decreto n.º 23, de 16 de Maio de 1832, artigo 8.º.

⁴⁶⁴ Doravante STA.

⁴⁶⁵ Cfr. Decreto de 21 de Abril de 1892, do Governo de Dias Ferreira.

⁴⁶⁶ Cfr. artigo 89.º, n.º 3 da Lei Orçamental de 9 de Setembro de 1908.

⁴⁶⁷ Cfr. Decreto n.º 9340, de 7 de Janeiro de 1924.

- Em 1925, regressa o STA⁴⁶⁸; contudo, o Decreto n.º 12.258, de 4 de Setembro de 1926, repristinou o Decreto n.º 9340.
- Em 1930 foram criados verdadeiros tribunais administrativos, chamados Auditorias (em Lisboa, Porto e Coimbra) e o Supremo Conselho de Administração Pública (com as funções contenciosas do antigo STA), posteriormente substituído por um novo Supremo Tribunal Administrativo, dotado de jurisdição própria e sem funções consultivas, constituído pelo Contencioso Administrativo, pelo Contencioso das Contribuições e Impostos e pelo Contencioso do Trabalho e Previdência⁴⁶⁹.
- Fase 2: Período autoritário, de 1930/33 a 1975, com o nascimento de um verdadeiro sistema de “tribunais administrativos”, mas com um sistema judicialista mitigado. Recorde-se que o Supremo Tribunal Administrativo funcionava junto da Presidência do Conselho de Ministros e era composto por juízes nomeados directamente pelo Governo, o que condicionava a sua independência.

Proclamada a independência de Angola, em 11 de Novembro de 1975, não se verificou, uma imediata alteração do regime de organização dos tribunais administrativos; o que não pode constituir surpresa, desde logo porque a primeira Constituição angolana não se debruçava sobre a especialização dos tribunais. Manteve-se assim, no essencial, a organização e estruturas que existiam no período anterior.

Deste modo, durante mais de uma década, Angola não dispôs de uma verdadeira

⁴⁶⁸ Cfr. Decreto n.º 11250, de 19 de Novembro de 1925. Contudo, o Decreto n.º 12.258, de 4 de Setembro de 1926 repristinou o Decreto n.º 9340.

⁴⁶⁹ Cfr. Decreto-Lei n.º 23185, de 30 de Outubro, de 1933.

jurisdição administrativa.

Apenas em 1988, por intermédio da Lei do Sistema Unificado de Justiça (Lei n.º 18/88, de 31 de Dezembro), foi instituída a divisão judicial, excepto no que se refere aos tribunais militares. Aquela Lei criou a Câmara do Cível e Administrativo junto do Tribunal Supremo e as Salas do Cível e Administrativo dos Tribunais Provinciais, competentes para dirimir litígios decorrentes das relações jurídico-administrativas e aboliu todos os tribunais especiais.

2. Princípios gerais da estruturação dos tribunais angolanos

2.1. Modelos de organização contenciosa administrativa e o caso angolano

Ao longo dos tempos têm sido adoptados pelas diferentes ordens jurídicas diversos tipos de modelos de contencioso, o que implica perspectivas bastante diferentes no que respeita a um vasto conjunto de caminhos para solucionar problemas de carácter organizativo, especialmente no que respeita às funções do juiz e à relevância e formas que o processo há-de assumir.

Para este efeito, interessa-nos particularmente distinguir dois sistemas: objectivista e subjectivista. Em traços largos, no primeiro sistema ressalta a defesa da legalidade e do interesse público; no segundo, é o interesse dos particulares que assume relevância máxima.

De acordo com LAMPUÉ⁴⁷⁰, “a teoria da distinção dos contenciosos, baseada no carácter da decisão tomada pelo juiz, foi exposta por Aucoc, em 1869, nas suas *Conférences sur l’Administration et le Droit Administratif*. Ela foi retomada por Lafferrière, no *Traité de la juridiction Administrative et des Recours Contentieux*, em 1887. Ducroq adoptou-a, pelo menos nos seus aspectos essenciais, depois Barthélêmy”.

De acordo com VASCO PEREIRA DA SILVA⁴⁷¹, a distinção “entre um contencioso objectivo e um contencioso subjectivo, feita directamente em função da natureza da questão trazida a juízo”, é da responsabilidade de DUGUIT, para quem o contencioso será subjectivo, sempre que estejam em causa posições jurídicas dos particulares e será

⁴⁷⁰ *La Distinction des Contentieux, Mélanges Scelles*, 1950, pp. 285 e ss., *apud* VASCO PEREIRA DA SILVA – Para um Contencioso Administrativo dos particulares, *op. cit.* p. 261.

⁴⁷¹ Cfr. VASCO PEREIRA DA SILVA – Para um Contencioso Administrativo dos particulares, *op. cit.* p. 262.

objectivo quando estejam em causa, apenas, questões de legalidade.

Importa, pois, perceber se estamos perante um sistema que protege especialmente os particulares (legalidade subjectiva) ou a Administração Pública (legalidade objectiva).

Quanto às diferenças entre os dois sistemas, consideraremos o seguinte⁴⁷²:

Em primeiro lugar, o sistema objectivista ou de tipo francês distancia-se do sistema subjectivista ou de tipo alemão, desde logo porque o primeiro visa primordialmente acautelar a legalidade e a prossecução do interesse público e não a protecção dos direitos dos cidadãos, pelo menos individualmente considerados.

Ao contrário, num sistema de tipo alemão, o aspecto mais importante é a tutela dos direitos subjectivos dos particulares, sem prejuízo da existência de uma tutela de legalidade, que, contudo, assume a característica de acessoriedade, pois não é aquela a *ratio essendi* do sistema.

Um segundo aspecto distintivo é que num sistema objectivista puro não é exigido um julgador materialmente independente, uma vez que este modelo visa primordialmente a defesa da legalidade, podendo caracterizar-se o contencioso administrativo como integrante da actividade administrativa, constituindo aquele uma espécie de recurso gracioso, ainda que para uma diferente entidade. Num sistema destes, não é exigível que seja um tribunal independente a decidir as questões problemáticas; *rectius*, é preferível ou mesmo imposto que a decisão final parta de um órgão administrativo, sendo esta ilação resultante de um conceito de rigorosa independência da Administração Pública sobre a qual um tribunal não tem jurisdição.

Num modelo subjectivista, tudo se passa de forma diversa. É fundamental que exista um controlo efectuado por uma entidade independente e imparcial, que deverá estar integrada no poder judicial. A justificação para se trilhar este caminho tão diferente resulta clara se pensarmos que a Administração é parte interessada na decisão, e que, por isso, teria uma tendência vincada para tomar decisões que tivessem em conta, especialmente, os seus próprios interesses, e não particularmente a protecção dos direitos e legítimos interesses dos particulares. Assim, no sistema alemão, a Administração e a Justiça, em sentido lato, encontram-se separadas, sendo indispensável a existência de tribunais administrativos integrados, não na Administração, mas antes no poder judicial.

⁴⁷² Em sentido similar, vide VASCO PEREIRA DA SILVA, *idem*, p. 264 e ss.

Outro aspecto que importa realçar é o de que um particular, num sistema objectivista, não é uma parte em sentido material, não é considerado como defendendo uma posição jurídica própria, mas é antes visto como um colaborador da Administração, com vista à prossecução do interesse público. Verificamos, portanto, a existência de uma inversão de planos; o particular coloca-se numa posição que não corresponde à defesa dos seus direitos e interesses legítimos é antes numa posição de colaboração com a Administração. Se o interesse do particular coincide com o daquela, isto é, se o facto ou factos em causa são da conveniência da Administração, então aquele pode ver a sua pretensão satisfeita, mas apenas em função dessa coincidência.

Num plano subjectivista, particulares e Administração encontram-se no mesmo plano, sendo os seus diferendos solucionados pelo recurso a uma entidade terceira, idealmente isenta e imparcial. Portanto, não se pode dizer de forma alguma que os particulares estejam simplesmente, de um ponto de vista processual, ao serviço da Administração, ao contrário daquilo que sucede numa óptica objectivista.

Por outro lado, num sistema objectivista, a Administração não constitui uma parte, mas antes uma entidade que tem como missão colaborar com o tribunal com o objectivo de encontrar a solução que se revela adequada no caso concreto. Deste modo, a Administração não é considerada como se encontrando numa situação de litígio com um particular, antes sendo sua missão colaborar com o tribunal, e competindo a ambos – tribunal e Administração – a defesa do interesse público.

No que respeita ao objecto do processo, num modelo objectivista, é a eventual invalidade um acto administrativo que está em causa.

Contudo, num sistema subjectivista o objecto do processo não é simplesmente a validade ou a invalidade do acto, mas sim estas características em conjunção com a tutela de um direito subjectivo eventualmente ofendido de um particular.

No que concerne às prerrogativas do tribunal, num sistema de tipo francês o que está em causa é apenas a análise de um acto administrativo que, em caso de invalidade, o tribunal se limita a anular, sem cuidar de analisar a conduta da Administração ou ter em conta o direito subjectivo do particular.

Pelo contrário, num sistema de tipo alemão, ou subjectivista, o tribunal analisa a validade do acto administrativo, mas faz mais que isso. O tribunal surge como uma entidade imparcial entre dois interesses contrapostos, o do particular e o da Administração. Deste modo, o tribunal não se limita ao poder de anular um acto inválido. Pode fazer muito mais que isso, pode igualmente prolatar uma sentença de simples apreciação ou de

condenação. Daqui resulta que a Administração pode ficar condicionada à satisfação do direito subjectivo do particular, assim se delineando um caminho que, no caso concreto, é obrigada a trilhar, ainda que a contragosto.

Outro aspecto relevante é que num sistema objectivista os limites materiais do caso julgado envolvem todo o processo. Em caso de invalidade, o acto é afastado da ordem jurídica e, no que respeita aos limites subjectivos, a sentença adquire uma eficácia *erga omnes*.

Ao contrário, num sistema de tipo alemão, está em causa a relação controvertida entre a Administração e um particular ou mais particulares. Assim, os limites materiais do caso julgado não podem ir além das questões controversas efectivamente objecto de diferendo entre as partes. Por outro lado, os limites subjectivos apenas abrangem as partes processuais e não quaisquer outros particulares que nenhuma ligação tiveram com o processo.

No que se reporta à execução das sentenças, importa assinalar que num sistema objectivista a Administração não tem forçosamente de executar uma sentença judicial, já que, num juízo de oportunidade, pode entender que a mesma é desfavorável ao interesse público.

Pelo contrário, num sistema de tipo alemão, a execução das sentenças tem carácter obrigatório, nesse ponto não diferindo das consequências das sentenças proferidas em sede de processo civil. Se a Administração não cumpre uma sentença, o particular pode lançar mão de um processo executivo que determine que a Administração seja condenada a adoptar certa conduta, sob pena de os órgãos e agentes que a representem no caso concreto poderem vir a ser condenados em sede penal em consequência do incumprimento. Pode ainda haver lugar, em caso de condenação à prestação de facto infungível, ao pagamento de indemnização compensatória.

São estes os aspectos que se nos afiguram fundamentais para distinguir os dois sistemas⁴⁷³.

⁴⁷³ VASCO PEREIRA DA SILVA, *idem*, pp. 274 e 275, menciona ainda aquilo que designa como “âmbito de controlo”, apoiado na doutrina de KREBBS, afirmando que, “[n]um modelo objectivo de contencioso, a amplitude do controlo realizado pelos tribunais administrativos é maior do que aquela que corresponde a um sistema subjectivo”. A explicação para isto é que, “num contencioso objectivo «todos os critérios jurídicos de decisão (para a Administração) são também potenciais critérios jurídicos de controlo (para o tribunal)» [...] Assim, podem ser objecto de controlo não apenas as normas relacionais como as próprias normas internas, pois a função do controlo é a defesa da legalidade”. Ao contrário, “[n]um sistema subjectivo, o âmbito do controlo é forçosamente mais limitado, uma vez que só são controladas as actuações administrativas, na medida em que forem lesivas dos direitos dos particulares. Neste sistema, como diz Krebs, «nem todas as vinculações jurídicas são (...) relevantes em termos de controlo. A protecção jurídica subjectiva é, nessa medida, contrariamente ao controlo jurídico objectivo, uma protecção jurídica restritiva»

O modelo objectivista pressupõe, deste modo, uma concepção radical do princípio da separação de poderes, que permite sustentar que “julgar a Administração é ainda julgar”. Daqui resultava que apenas o recurso de anulação se apresentasse viável. Esta concepção objectivista é designada inúmeras vezes como o “modelo francês”, uma vez que nasceu com a Revolução francesa de 1789 e com a jurisprudência do *Conseil d'État*.

Quanto ao modelo subjectivista, é designado, conforme referimos anteriormente, como “modelo alemão”, uma vez que surge na Alemanha no período posterior à segunda guerra mundial, e que permitiu aos administrados adquirir um estatuto de parte, antes vedado.

O modelo francês influenciou inicialmente a orientação seguida pela Alemanha⁴⁷⁴, mas foi a concepção subjectivista a vingar, especialmente por razões históricas relacionadas com a tradição seguida no Sul da Alemanha⁴⁷⁵, por oposição ao modelo prussiano de pendor objectivista.

Os modelos objectivistas puros parecem actualmente carecer de sentido, devido à sua incapacidade para garantir os direitos dos particulares, havendo, portanto, uma rota clara no sentido do subjectivismo na justiça administrativa. No entanto, a realidade é que o sistema objectivista contém princípios importantes, que nos conduzem à conclusão de que, neste modelo, existem mais intensas garantias de defesa da legalidade, o que, em termos práticos, redundava de forma especialmente favorável aos interesses difusos dos particulares.

Deste modo, parece-nos que a justiça administrativa não se pode resumir exclusivamente a assegurar a protecção dos interesses dos particulares que, *in casu*, com a Administração têm uma relação imediata, mas igualmente a salvaguarda da prossecução do interesse público, no fundo do interesse da comunidade em geral.

Assim, parece-nos que a solução mais adequada resultará da combinação de factores objectivos e subjectivos, e da absorção e simbiose dos aspectos mais significativos

[...]. Isto, porque «o direito subjectivo torna-se no critério de selecção para a amplitude do controlo e o objecto do controlo» (citando KREBBS).

⁴⁷⁴ ANDRADE, José Carlos Vieira de – A Justiça Administrativa, 15.ª ed., *op. cit.*, p. 21, nota 13.

⁴⁷⁵ Por inspiração no projecto de Constituição liberal de 1849, chamado de *Paulskirchenverfassung*. Este projecto foi designado com a Constituição de Frankfurt, ou *Frankfurter Reichsverfassung*, Constituição da Igreja de São Paulo, ou *Paulskirchenverfassung*, mas designada oficialmente por Constituição do Império Alemão (*Verfassung des Deutschen Reiches*) de 28 de Março de 1849. A designação oficial não é habitualmente usada a fim de evitar confusão com a Constituição com o mesmo nome, de 1871, da responsabilidade de Otto von Bismarck.

dos mesmos⁴⁷⁶, daí advindo sistemas mistos que combinam elementos objectivos e subjectivos⁴⁷⁷.

Se pretendemos distinguir um sistema objectivista (ou com maior pendor objectivista) de um sistema subjectivista, é importante termos em consideração as características essenciais que anteriormente enunciámos.

Em suma, se um modelo de contencioso administrativo protege especialmente a legalidade objectiva, ou seja, a Administração, temos um sistema objectivista, especialmente focado na defesa da legalidade e dos interesses públicos; se cuida particularmente da legalidade subjectiva, isto é, dos particulares teremos um sistema subjectivista, apoiado numa maior densificação material e procedimental da fiscalização judicial da actividade administrativa.

Aproveitando estas noções, e num exercício de direito comparado entre Portugal e Angola, começaremos por considerar que em Portugal vigora actualmente um sistema com marcado pendor subjectivista.

Esta nossa conclusão resulta principalmente da análise do artigo 268.º, n.º 4 da CRP, que determina ser “garantido aos administrados tutela jurisdicional efectiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, o reconhecimento desses direitos ou interesses, a impugnação de quaisquer actos administrativos que os lesem, independentemente da sua forma, a determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos e a adopção de medidas cautelares adequadas”.

Igualmente o artigo 2.º do CPTA, especialmente o n.º 2 (“A todo o direito ou interesse legalmente protegido corresponde a tutela adequada junto dos tribunais administrativos [...]”), contribui para consagrar um sistema subjectivista em Portugal.

Este artigo demonstra uma intenção clara de ir muito além das fronteiras objectivistas e de consagrar um sistema no qual a protecção dos direitos subjectivos e dos interesses legítimos dos particulares tenha lugar de primazia, com um óbvio destaque para a tutela dos direitos subjectivos dos cidadãos.

No caso angolano, a situação apresenta-se de forma diferente.

De um ponto de vista constitucional, o sistema angolano aparenta possuir características próximas do ordenamento português. O importante artigo 29.º da Constituição

⁴⁷⁶ No que respeita ao sistema objectivista, por exemplo, não faz hoje sentido que o tribunal não possa condenar a Administração Pública a praticar um acto que omitiu.

⁴⁷⁷ No mesmo sentido ANDRADE, José Carlos Vieira de – A Justiça Administrativa. 15.ª ed., *op. cit.*, p. 22.

angolana, nomeadamente o seu n.º 1, que determina que “[a] todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência dos meios económicos”, parece caminhar nesse sentido.

No entanto, a realidade é outra. Verificaremos que o legislador não deu sequência aos princípios constitucionais nesta matéria, que abrem as portas a qualquer particular para poder impugnar qualquer acto administrativo.

Em primeiro lugar, o legislador ordinário angolano determinou a precedência obrigatória no contencioso de Angola⁴⁷⁸, o que dificulta o cumprimento da tutela jurisdiccional efectiva consagrada na Constituição.

Igualmente não se encontra prevista a responsabilidade civil da Administração. *Idem* para a acção para o reconhecimento de um direito. Os tribunais encontram-se impossibilitados de condenar a Administração à prática do acto administrativo devido, ao contrário do que sucede num sistema subjectivista.

Deste modo, e apesar do espírito emanado pela Constituição da República de Angola, a prática processual ordinária é outra e, por isso, o sistema do contencioso angolano deve ainda ser qualificado como objectivista, ou, pelo menos, a sua tónica é particularmente objectivista.

O contencioso angolano visa primordialmente fiscalizar a legalidade da actuação da Administração, não estando voltado de raiz para a protecção dos direitos e interesses legítimos dos particulares. Os juízes não têm verdadeiramente poderes para condenar a Administração, mas antes se limitam a fiscalizar os actos da Administração e a declará-los nulos ou a anulá-los⁴⁷⁹ – trata-se de um limite funcional.

Em conclusão, tendo em conta as considerações anteriormente avançadas, especialmente as limitações dos tribunais, é nosso entendimento que, apesar dos princípios constantes da CRA, o modelo do contencioso administrativo angolano é, em termos práticos, claramente objectivista.

2.2. A estruturação dos tribunais angolanos e os princípios e as regras gerais da nova organização e funcionamento dos Tribunais da jurisdição comum.

A Constituição de Angola no seu artigo 174.º estabelece que os tribunais são:

⁴⁷⁸ Cfr. artigo 12.º da Lei n.º 2/94, de 14 de Janeiro.

⁴⁷⁹ Cfr. artigo 21.º da Lei n.º 2/94, de 14 de Janeiro.

- “O órgão de soberania com competência de administrar a justiça em nome do povo”.

Compete aos tribunais angolanos, no exercício da função jurisdicional:

- “Dirimir conflitos de interesses público ou privado, assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos, bem como os princípios do acusatório e do contraditório e reprimir as violações da legalidade democrática”.

Aos tribunais é devida a cooperação de todas as entidades públicas e privadas na execução das suas funções, devendo praticar, nos limites da sua competência, os actos que lhes forem solicitados pelos tribunais.

Nos termos do artigo 175.º da CRA, com a epígrafe “Independência dos tribunais”, “[n]o exercício da função jurisdicional, os Tribunais são independentes e imparciais, estando apenas sujeitos à Constituição e à lei.

Contudo, verdadeiramente importante nesta matéria é o artigo 176.º da CRA, com a epígrafe “sistema jurisdicional” e que estatui o seguinte:

“Artigo 176.º

(Sistema jurisdicional)

1. Os Tribunais superiores da República de Angola são o Tribunal Constitucional, o Tribunal Supremo, o Tribunal de Contas e o Supremo Tribunal Militar.
2. O sistema de organização e funcionamento dos Tribunais compreende o seguinte:
 - a) Uma jurisdição comum encabeçada pelo Tribunal Supremo e integrada igualmente por Tribunais da Relação e outros Tribunais;
 - b) Uma jurisdição militar encabeçada pelo Supremo Tribunal Militar e integrada igualmente por Tribunais Militares de Região.

3. Pode ser criada uma jurisdição administrativa, fiscal e aduaneira autónoma, encabeçada por um Tribunal superior.
4. Podem igualmente ser criados tribunais marítimos.
5. É proibida a criação de tribunais com competência exclusiva para o julgamento de determinadas infracções.

Existem diversos critérios para aferir das competências dos tribunais do ponto de vista das competências⁴⁸⁰ jurisdicionais executadas. Dois desses critérios são referidos neste artigo da CRA.

Deste modo, em primeiro lugar, de um ponto de vista material, temos:

- **Jurisdição comum** – tem no topo o Tribunal Supremo e é integrada igualmente por Tribunais da Relação e outros Tribunais (artigo 176.º, n.º 2, alínea a) da CRA);
- **Jurisdição militar** – encimada pelo Supremo Tribunal Militar e integrada igualmente por Tribunais Militares de Região (artigo 176.º, n.º 2, alínea b) da CRA);
- **Outras jurisdições** – tais como tribunais marítimos (artigo 176.º, n.º 4, da CRA) ou outros tribunais a criar, integrados numa jurisdição administrativa, fiscal e aduaneira autónoma, tendo no cume um Tribunal superior (artigo 176.º, n.º 3, da CRA).

⁴⁸⁰ A competência, para o presente efeito, pode ser qualificada como um “pressuposto processual que se determina pelo modo como o autor configura o pedido e a respectiva causa de pedir, que importa analisar antes de se conhecer do fundo da causa, de que depende poder o Juiz proferir decisão de mérito sobre a mesma, condenando ou denegando a providência judiciária requerida pelo demandante” (cfr. MANUEL DE ANDRADE, *Noções Elementares de Processo Civil*, 1976, 74 e 75; ANSELMO DE CASTRO, *Lições de Processo Civil*, II, 1970, 379, *apud* Acórdão do Tribunal dos Conflitos, Processo:054/14, 22-04-2015, Relator: HELDER ROQUE), mas os *pressupostos processuais* “constituem as condições mínimas de que depende o exercício da função jurisdicional e, no caso da competência, visam assegurar a justiça da decisão, a garantia de que a mesma é dimanada do Tribunal mais idóneo” (Anselmo de Castro, *Lições de Processo Civil*, II, 1970, 379 e 380, *apud* Acórdão do Tribunal dos Conflitos, Processo:054/14, 22-04-2015, Relator: HELDER ROQUE).

Ainda na perspectiva material, outras jurisdições não previstas no artigo 176.º da CRA⁴⁸¹:

- **Jurisdição constitucional** – Ao Tribunal Constitucional “compete, em geral, administrar a justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional, nos termos da Constituição e da lei” (artigo 180.º, n.º 1 da CRA)⁴⁸².
- **Jurisdição financeira** – O Tribunal de Contas é 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 da CRA).

De outra perspectiva, de carácter hierárquico:

- **Jurisdição única** – Exemplos são as competências constitucionais do Tribunal Constitucional e do Tribunal de Contas.
- **Jurisdições diferenciadas** – Correspondentes aos tri-

⁴⁸¹ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar – Direito Constitucional de Angola..., *op. cit.*, p. 439.

⁴⁸² Determina o artigo 180.º, n.º 2, da CRA que “compete ao Tribunal Constitucional:

- a) Apreciar a constitucionalidade de quaisquer normas e demais actos do Estado;
- b) Apreciar preventivamente a constitucionalidade das leis do parlamento;
- c) Exercer jurisdição sobre outras questões de natureza jurídico-constitucional, eleitoral e político-partidária, nos termos da Constituição e da lei;
- d) Apreciar em recurso a constitucionalidade das decisões dos demais Tribunais que recusem a aplicação de qualquer norma com fundamento na sua inconstitucionalidade;
- e) Apreciar em recurso a constitucionalidade das decisões dos demais Tribunais que apliquem normas cuja constitucionalidade haja sido suscitada durante o processo.

O Tribunal Constitucional “é composto por onze Juizes Conselheiros designados de entre juristas e magistrados, isto é por “Quatro juizes indicados pelo Presidente da República incluindo o Presidente do Tribunal; quatro juizes eleitos pela Assembleia Nacional por maioria de dois terços dos Deputados em efectividade de funções, incluindo o Vice-Presidente do Tribunal; c) Dois juizes eleitos pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial; d) Um juiz seleccionado por concurso público curricular, nos termos da lei”. Por outro lado, “os juizes do Tribunal Constitucional são designados para um mandato de sete anos não renovável e gozam das garantias de independência, inamovibilidade, imparcialidade e irresponsabilidade dos juizes dos restantes Tribunais” (cfr. artigo 180.º, n.ºs 3 e 4 da CRA).

bunais com diferentes categorias, de que são exemplos os tribunais militares e os tribunais comuns.

A organização judiciária dos tribunais no que respeita ao contencioso administrativo de Angola assentou durante muitos anos na Lei n.º 18/88, de 31 de Dezembro.

Esta Lei, na qualidade de Lei Orgânica sobre o Sistema de Justiça definiu a divisão e hierarquia judicial no artigo 6.º: “os Tribunais estão divididos de acordo com a seguinte hierarquia: Tribunal Supremo, Tribunais Provinciais e Tribunais Municipais”.

Cerca de dois anos depois, foi aprovada a Lei n.º 17/90, de 20 de Outubro, que no seu artigo 27.º determinava que para “a apreciação de questões contenciosas que digam respeito à Administração Pública, bem como à fiscalização dos actos que envolvam nomeação ou contratação de funcionários da Administração Pública serão competentes as Salas e a Câmara dos Tribunais Provinciais e do Tribunal Supremo”. Estas Salas e Câmara referiam-se, nos termos da Lei n.º 18/88, à Câmara e Sala do Cível e Administrativo quer do Tribunal Supremo, quer do Tribunal Provincial.

A entrada em vigor da CRA de 1992 inaugurou a II República e instituiu o Estado Democrático de Direito, e, na parte que nos importa, constitucionalizou a justiça administrativa, sendo tal circunstância visível em três pontos especialmente relevantes:

- O princípio da legalidade passou a obrigar os órgãos do Estado angolano e a Administração Pública (cfr. alínea b), do artigo 54.º da CRA de 1992, e no n.º 2, do artigo 1.º da Lei n.º 17/90, de 20 de Outubro, nos termos dos quais “os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à lei”;
- O direito à tutela jurisdicional efectiva, previsto no artigo 43.º, consagrou o direito de os cidadãos impugnarem qualquer acto ilegal ou inconstitucional;
- Consagrou-se a possibilidade de criação de tribunais administrativos, autónomos dos tribunais comuns⁴⁸³.

O artigo 125.º, n.º 3 da CRA de 1992 admitia a possibilidade de criação, entre outros, de tribunais administrativos, mas não estabeleceu a obrigatoriedade de criação de uma ordem jurisdicional administrativa autónoma, ficando esta possibilidade afastada no

⁴⁸³ PACA, Cremildo – Direito do Contencioso Administrativo Angolano, *op. cit.*, pp. 49-50.

caso de, no entendimento do legislador ordinário, não se encontrarem reunidas as condições de carácter logístico e humano adequadas⁴⁸⁴.

Na prática isto significou uma opção deliberada por um modelo de organização monista, em detrimento de um modelo no qual os tribunais comuns e tribunais administrativos (autónomos) detivessem espaços próprios e diferenciados.

Deste modo, a função jurisdicional administrativa tem sua modelação no artigo 15.º da Lei n.º 2/94, de 14 de Janeiro⁴⁸⁵, que estabelece a competência do Tribunal Supremo e dos Tribunais Provinciais para conhecer dos recursos e acções previstos nesta Lei, assim consagrando um sistema de duplo grau de jurisdição, competindo àqueles tribunais conhecer os recursos de anulação de actos administrativos e as acções derivadas de contratos administrativos.

O Tribunal Provincial é um tribunal de 1.ª instância que inclui a Sala do Cível e Administrativo, conforme estabelece o artigo 18.º da Lei n.º 2/94.

Este Tribunal tem como missão conhecer “os recursos dos actos administrativos dos órgãos locais do poder do Estado, abaixo do Governador Provincial, das pessoas colectivas de direito público e das empresas gestoras dos serviços públicos de âmbito local; das acções derivadas de contratos de natureza administrativa, celebrados pelos órgãos e organismos referidos no número anterior e de outros recursos e acções que lhe sejam cometidos por lei”.

Quanto à Câmara do Cível e Administrativo do Tribunal Supremo, nos termos do artigo 17.º da Lei n.º 2/94 funciona como instância de recurso de decisões administrativas proferidas pelos Tribunais Provinciais. É também da competência do Tribunal Supremo conhecer em 1.ª instância “dos recursos dos actos administrativos dos membros do governo, dos governadores provinciais e das pessoas colectivas de direito público de âmbito nacional; das acções derivadas de contratos de natureza administrativa, celebrados pelos órgãos e organismos referidos no artigo 1.º”, isto é, os órgãos da administração central e local do Estado e órgãos de direcção das pessoas colectivas de direito público, entendendo-se como pessoas colectivas de direito público os serviços personalizados do Estado e os estabelecimentos públicos, para além de “outros recursos e acções que lhe sejam cometidos por Lei”.

⁴⁸⁴ *Idem, ibidem*, p. 58.

⁴⁸⁵ Qualificada no seu preâmbulo como lei que “deverá constituir um instrumento necessário para a protecção geral dos cidadãos contra eventuais erros, excessos ou abusos dos órgãos públicos, por virtude de tomada de decisões executórias ou deliberações administrativas violadoras da lei”.

No entanto, no que se reporta à desejada competência especializada em matéria de contencioso administrativo da Câmara do Cível e Administrativo, eventualmente decorrente do artigo 17.º da Lei n.º 2/94, e da Sala do Cível e Administrativo (cfr. artigo 18.º do mesmo diploma legal), a questão não se apresenta clara.

Neste ponto, é nosso entendimento⁴⁸⁶ que, em termos de organização jurisdicional administrativa angolana, existe ainda um longo caminho a percorrer.

Existe um extenso debate acerca das vantagens e inconvenientes da especialização, por contraposição à generalização de conhecimentos. Normalmente, em termos genéricos, apontam-se como desvantagens da especialização um menor grau de probabilidade de exploração de sinergias entre tarefas, ou a dificuldade de um trabalhador especializado desempenhar outras funções além daquelas em que se especializou.

Em nosso entendimento, porém, este tipo de questão não se põe no caso presente, uma vez que um juiz deve possuir um vasto leque de formação e de conhecimentos jurídicos que lhe permitam, se necessário, desempenhar as suas funções em quaisquer outras áreas judiciais; contudo, o aspecto mais relevante aqui é o interesse da comunidade, o interesse público, a utilidade que resulta da especialização para a generalidade dos cidadãos. Salvo melhor opinião, neste caso particular a especialização apenas apresenta vantagens, já que a jurisdição administrativa tem um carácter específico e genuíno, não se compadecendo com um mero conhecimento administrativo genérico que um juiz de vocação primordialmente civilística tendencialmente ostentará. Vale aqui o aforismo “julgar a administração é específico”⁴⁸⁷.

Considere-se ainda que, de uma forma geral, a especialização dos tribunais permite-lhes confrontarem-se de forma mais adequada perante advogados ligados a interesses poderosos, detentores de uma formação especializada, que poderá ter consequências

⁴⁸⁶ No mesmo sentido, PACA, Cremildo – Direito do Contencioso Administrativo Angolano, *op. cit.*, p. 61. Na verdade, existem sérias dúvidas acerca da efectividade da competência especializada em matéria de contencioso administrativo, da Câmara do Cível e Administrativo e da Sala do Cível e Administrativo (cfr. artigos 17.º e 18 da Lei n.º 2/94). A este propósito, salientam-se as palavras do autor citado, às quais manifestamos o nosso assentimento: “[...] a organização jurisdicional administrativa angolana, prevista na Lei 18/88 e desenvolvida pela Lei 2/94, através da Câmara e Salas do Cível e Administrativo, não está estruturada e muito menos funciona como uma jurisdição especializada”. E acrescenta: “É demasiado ambígua e prolixa a formulação legal para aferirmos que a Câmara e as Salas do Cível e Administrativo têm natureza especializada. Que especialidade é esta que faz um ‘casamento’ – até que a reforma os separe [...] – entre o cível e administrativo e do qual resulte a Câmara ou a Sala [...] [do] ‘cível e administrativo’?”. Assim, “[t]rata-se de uma união a contragosto da verdadeira vocação da jurisdição administrativa, de tal maneira que as questões administrativas controvertidas são apreciadas por juizes da jurisdição ordinária comum, quando de facto, requerem a especialização de matérias e do seu corpo aplicador”.

⁴⁸⁷ Cfr. JEAN-FRANÇOIS HERTEGEN, A Utilidade de uma Jurisdição Administrativa *in* Revista Jurídica da Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, Volume IV, 2000, p. 119, *apud* PACA, Cremildo – Direito do Contencioso Administrativo Angolano, p. 62.

no sentido das sentenças proferidas.

Destarte, indiscutivelmente, podemos sustentar convictamente que:

- À especialização dos tribunais corresponde a uma justiça mais eficaz e de melhor qualidade.

A especialização dos magistrados angolanos em matéria administrativa é, pois, o caminho a trilhar logo que estiverem reunidas as condições precípua para se alcançar tal desiderato.

Estatui o artigo 174.º, n.º 1 da CRA, que “[o]s tribunais são o órgão de soberania com competência de administrar a justiça em nome do povo”.

Sucedem que, conforme referimos, inexistem tribunais especializados no âmbito da jurisdição administrativa, o que, se por um lado aumenta a dificuldade de gestão dos processos existentes – atente-se que a maioria dos processos se insere no âmbito da justiça administrativa – por outro lado, reduz a eficiência e as garantias de decisões técnicas de boa qualidade, uma vez que se trata de tribunais sem competência especializada. E tudo isto com prejuízo para o particular.

Conforme já referimos anteriormente, foi com a entrada em vigor em 1988 da Lei do Sistema Unificado de Justiça (Lei n.º 18/88, de 31 de Dezembro), que identificamos a primeira grande iniciativa no sentido da criação de uma verdadeira jurisdição administrativa em Angola, unificando e integrando as diversas jurisdições. Referimo-nos à criação da Câmara do Cível e Administrativo junto do Tribunal Supremo, e às Salas do Cível e Administrativo dos Tribunais Provinciais, competentes para dirimir litígios decorrentes das relações jurídico-administrativas e aboliu todos os tribunais especiais.

A Lei n.º 18/88 foi recentemente revogada expressamente pela Lei n.º 2/15, de 2 de Fevereiro.

Esta Lei n.º 2/15, designada Lei Orgânica sobre a Organização e Funcionamento dos Tribunais da Jurisdição Comum (LOFTJC)⁴⁸⁸, estabelece os princípios e as regras gerais da organização e funcionamento dos Tribunais da jurisdição comum – igualmente designados tribunais judiciais – nos termos do seu artigo 1.º.

A entrada em vigor da LOFTJC justifica-se tendo em conta o desfasamento exis-

⁴⁸⁸ A LOFTJC foi aprovada no dia 27 de Novembro de 2014, em Sessão Plenária Extraordinária, após a realização de uma votação final global que conduziu à aprovação do documento, aprovado com 187 votos, após aprovação na generalidade e discussão nas Comissões de Trabalhos Especializadas. Cfr. <http://www.crjd-angola.com/index.php?pagina=noticiasDetalhe&ID=17>.

tente entre o regime previsto na Lei n.º 18/88 e a actual Constituição angolana. Na verdade, aquela Lei previa um modelo em que todos os tribunais, incluindo os tribunais militares, se encontravam no mesmo patamar, tendo, no topo do mesmo, o Tribunal Supremo.

Contudo, como advento da CRA de 2010 o quadro alterou-se. O n.º 1 do artigo 176.º da Lei Fundamental prevê expressamente que os “Tribunais superiores da República de Angola são o Tribunal Constitucional, o Tribunal Supremo, o Tribunal de Contas e o Supremo Tribunal Militar”.

Desta forma temos⁴⁸⁹:

- Uma jurisdição comum encabeçada pelo Tribunal Supremo e integrada igualmente por Tribunais da Relação e outros Tribunais;
- Uma jurisdição militar encabeçada pelo Supremo Tribunal Militar e integrada igualmente por Tribunais Militares de Região.

O Tribunal Supremo deixara então, constitucionalmente, de ser o tribunal máximo de todos os tribunais de Angola, e por isso afirmámos que passou a existir um desfasamento entre o regime previsto na Lei n.º 18/88 e a vigente Constituição angolana. Esta situação é particularmente importante do ponto de vista dos tribunais militares, que agora surgiam autonomizados e com um tribunal superior – o Supremo Tribunal Militar – no topo da hierarquia.

Deste modo, a CRA de 2010 apontou para um sistema misto, com hierarquias internas autónomas, por contraposição ao modelo monista previsto na Lei n.º 18/88, que deixava a jurisdição militar sujeita ao mesmo tribunal de topo da jurisdição comum.

A LOFTJC prevê a introdução dos Tribunais da Relação, com o objectivo de moderar a desmedida quantidade de recursos para o Tribunal Supremo, e que tem sobrecarregado os seus juízes e os competentes serviços administrativos. Estes Tribunais da Relação têm competência para as matérias que se encontram previstas no artigo 2.º, dedicado à função jurisdicional, sendo o elenco completo o seguinte: Tribunal Supremo – o tribunal superior – os Tribunais da Relação, os Tribunais de Comarca, e os “demais tribunais estabelecidos na lei”.

⁴⁸⁹ Cfr. n.º 2 do mesmo artigo. A CRA prevê ainda uma jurisdição administrativa, fiscal e aduaneira autónoma, encabeçada por um Tribunal Superior, podendo ainda ser criados tribunais marítimos (cfr. n.ºs 3 e 4).

Percebemos, deste modo, também pela leitura do artigo 24.º, que passamos a ter uma organização judicial com três graus.

Para além do Tribunal Supremo, o artigo 24.º, n.º 2, especifica que os Tribunais da Relação são, em regra, os tribunais de segunda instância que se ocupam do julgamento dos recursos das decisões dos Tribunais de Comarca nos termos das respectivas leis do processo e da lei sobre as alçadas⁴⁹⁰, e “com a entrada em vigor da Lei Orgânica dos Tribunais da Relação, estes Tribunais passam a ser competentes para conhecer os recursos interpostos das decisões de todos os tribunais de Comarca”.

A cada Região Judicial corresponde um Tribunal da Relação⁴⁹¹, designado pelo nome da Província em que se encontra instalado.⁴⁹²

Será a Lei Orgânica dos Tribunais da Relação a definir a organização e o funcionamento daqueles tribunais, conforme estabelecido no artigo 39.º da LOFTJC

Quanto aos tribunais de comarca, são qualificados como tribunais de primeira instância. Estes tribunais substituem os tribunais municipais, igualmente designando-se pelo nome do município em que se encontram instalados⁴⁹³. A respectiva distribuição pelo território nacional angolano obedece às mesmas regras dos municípios.

Para além da inovação de que falámos anteriormente – a introdução dos Tribunais da Relação – outra existe na LOFTJC, conforme referimos no parágrafo anterior, merecedora de um destaque particular. Referimo-nos precisamente à extinção dos tribunais provinciais, ficando os Tribunais de Comarca com a competência para “preparar e julgar, em primeira instância, todas as causas, independentemente da sua natureza e do seu valor, desde que não sejam abrangidas pela competência de outros Tribunais.”⁴⁹⁴

Estes Tribunais de Comarca desdobram-se nas assim designadas “Salas de Competência Especializada”, nos planos cível, criminal, de família, menores e sucessões; laboral, de comércio, propriedade intelectual e marítimo; administrativo, fiscal e aduaneiro e ainda de execução das penas. Admite-se ainda a criação de uma ou mais Salas de Pequenas Causas Criminais, caso o volume de litigância o justifique⁴⁹⁵.

No que respeita especialmente à Sala do Cível e do Administrativo⁴⁹⁶, cujas funções se encontram previstas na subsecção IV, artigo 50.º, destacamos:

⁴⁹⁰ Cfr. artigo 40.º da LOFTJC.

⁴⁹¹ Cfr. artigo 38.º, n.º 1 da LOFTJC.

⁴⁹² Cfr. artigo 38.º, n.º 2 da LOFTJC.

⁴⁹³ Cfr. artigo 41.º, n.º 1 da LOFTJC.

⁴⁹⁴ Cfr. artigo 42.º da LOFTJC.

⁴⁹⁵ Cfr. artigo 43.º da LOFTJC.

⁴⁹⁶ No Projecto de Lei (artigo 59.º) estava prevista uma Sala do Administrativo, Fiscal e Aduaneiro.

- As acções cíveis que não sejam atribuídas a outras Salas;
- Os procedimentos cautelares a que correspondam acções da sua competência;
- Cumprir as cartas rogatórias e precatórias que lhe sejam dirigidas;
- Executar as respectivas decisões, bem como as proferidas, em matéria cível, pelo Tribunal Supremo e pelos Tribunais da Relação;
- Todas as questões em matéria administrativa não confiadas a outros Tribunais;
- Todos os processos sobre matérias do contencioso administrativo;
- Os recursos interpostos das decisões de natureza administrativa que hajam sido proferidas em primeira instância pelo órgão competente;
- Os recursos dos actos contenciosamente recorríveis de indeferimento total ou parcial e impugnações administrativas dos actos a que se refere a alínea anterior;
- As acções para reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos em matéria administrativa;
- Exercer as demais competências estabelecidas por lei.

Importa averiguar como fica a organização judicial da província na qual ficam instalados os Tribunais de Comarca. Mas, antes disso, verifiquemos de que forma se arruma a organização judicial a nível nacional.

Nos termos do artigo 67.º da LOFTJC, a coordenação do sistema de jurisdição comum a nível nacional é exercida pela Comissão Nacional de Coordenação Judicial⁴⁹⁷.

Esta Comissão Nacional de Coordenação Judicial tem como função primordial

⁴⁹⁷ Naturalmente, sem prejuízo das competências próprias, definidas na Constituição e na lei, do Conselho Superior da Magistratura Judicial, do Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público e do Poder Executivo.

a coordenação do sistema judicial, tendo por função acompanhar o desempenho funcional dos Tribunais e demais órgãos do sistema de justiça.

Exerce a sua missão emitindo recomendações e pareceres sobre todas as matérias relacionadas com o desenvolvimento do sistema de justiça.

Nomeadamente, compete à Comissão Nacional de Coordenação Judicial⁴⁹⁸:

- Acompanhar e apreciar o desempenho funcional dos Tribunais Judiciais e dos órgãos de justiça de jurisdição comum nos termos das competências e dos objectivos gerais fixados pela Constituição e pela lei;
- Apreciar, propor e dar parecer sobre medidas e iniciativas legislativas com impacto no funcionamento do Sistema Judiciário Comum;
- Apreciar, propor planos, programas e projectos que sejam do âmbito e do interesse do funcionamento do Sistema Judiciário Comum;
- Emitir parecer sobre todas as matérias em que a lei preveja a sua audição;
- Propor medidas que visem uma melhor articulação entre os vários órgãos da Administração da Justiça e entre os seus operadores e, em geral, com aqueles que cooperam com o sistema judicial;
- Propor aos órgãos competentes sindicâncias ou inspecções extraordinárias aos Tribunais, a qualquer organização da justiça ou a qualquer agente judicial.
- Elaborar anualmente, para apresentar ao Presidente da República, à Assembleia Nacional e aos Conselhos Superiores da Magistratura Judicial e do Ministério Público, um relatório sobre o movimento processual de todos os Tribunais da Jurisdição Comum, que deve ser publicado na terceira Série do Diário da República.

⁴⁹⁸ Cfr. artigo 68.º da LOFTJC.

A extraordinária importância desta Comissão Nacional de Coordenação Judicial é visível, também, pela sua composição permanente⁴⁹⁹, a saber: o Presidente do Tribunal Supremo, que preside; os Presidentes dos Tribunais da Relação; os Juizes Presidentes das Comissões Provinciais de Coordenação Judicial; o Procurador Geral da República ou seu representante; o Provedor da Justiça; e o Bastonário da Ordem dos Advogados⁵⁰⁰.

Complementarmente, temos finalmente o Conselho Provincial de Coordenação Judicial⁵⁰¹, criado em cada Província. As suas competências são um espelho das que são atribuídas à Comissão Nacional de Coordenação Judicial, sendo presidido pelo Juiz-Presidente do Tribunal de Comarca indicado pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial, e é integrado pelos representantes provinciais dos órgãos e entidades que integram o Conselho Nacional Judicial e pelos Presidentes dos Tribunais de Comarca, podendo ainda ser convidadas a participar nas sessões do Conselho outras entidades, embora sem direito a deliberar.⁵⁰²

Confirmamos, deste modo, o desaparecimento formal do Tribunal Provincial e do respectivo Conselho Provincial da Magistratura Judicial.

Por outro lado, importa referir a criação da Unidade de Gestão Provincial, instituída nos termos do artigo 76.º da LOFTJC, e que se distingue do Conselho Provincial de Coordenação Judicial, uma vez que aquela apenas se dedica à “gestão de recursos humanos, dos recursos materiais e financeiros dos Tribunais de Comarca”, com a excepção expressa dos magistrados, e incluindo, nomeadamente, a elaboração do projecto de orçamento para todos os Tribunais da Província, incluindo os órgãos do Ministério Público junto dos Tribunais e os planos anuais e plurianuais de necessidades de recursos e de actividades para todos os Tribunais da Província e órgãos do Ministério Público junto desses Tribunais, bem como os respectivos relatórios de actividades⁵⁰³.

Esta Unidade, cujá criação consideramos um sinal no sentido da autonomização dos tribunais, é presidida pelo Juiz Presidente da Comissão Provincial de Coordenação Judicial e integrada pelo Secretário Administrativo e os Secretários Judiciais dos Tribunais de Comarca.

⁴⁹⁹ Cfr. artigo 69.º da LOFTJC, e sem prejuízo da possibilidade de audição de outras entidades, sem poder deliberativo.

⁵⁰⁰ Na versão do Projecto, eram indicados como integrantes do Conselho o Ministro da Justiça e dos Direitos Humanos e o Ministro do Interior, o que, em nosso entendimento, poderia contender com o princípio da separação de poderes.

⁵⁰¹ Cfr. Artigo 71.º da LOFTJC.

⁵⁰² Artigo 72.º da LOFTJC

⁵⁰³ Cfr. artigo 76.º, n.º 3 da LOFTJC.

Outra novidade trazida pela LOFTJC é a possibilidade de recurso a duas categorias de colaboradores especializados, obrigatoriamente de nacionalidade angolana⁵⁰⁴:

- Consultores, obrigatoriamente Doutores ou Mestres em Ciências do Direito, Economia, Medicina Legal ou em Psicologia Forense, contratados em regime de avença ou por tarefa.
- Assessores licenciados em direito e contratados como funcionários em regime de exclusividade.

Estes especialistas serão contratados na sequência de decisão fundamentada que demonstre a existência de um suficiente volume ou complexidade dos serviços, mas sempre tendo em consideração as disponibilidades orçamentais”. Esta é, pois, mais uma manifestação da autonomia administrativa e financeira do Poder Judicial, no mesmo sentido que mencionámos anteriormente, relativamente à criação da Unidade de Gestão Provincial.

O n.º 4 do artigo 19.º da Lei que vimos acompanhando está ligada à extinção da figura dos assessores populares, de que falaremos seguidamente. Esta norma deixa uma saída profissional para os antigos juízes que não eram licenciados em Direito, e que, assim, poderão continuar a contribuir com a sua experiência profissional para o funcionamento do sistema judicial angolano.

Outra novidade é a extinção dos assessores populares em Angola.

Na revogada LSUJ dizia-se que “os tribunais são em regra colegiais e integrados por juízes e assessores populares, com os mesmos direitos e deveres quanto ao julgamento da causa”. Os juízes e os referidos assessores populares no exercício das suas funções eram “independentes a apenas devem obediência à lei” (itálicos nossos)⁵⁰⁵.

Nos termos do artigo 28.º da LSUJ, os Tribunais Populares Provinciais eram constituídos, para além do Juiz Presidente do Tribunal e dos Juízes das Salas, pelos Assessores Populares.

De acordo com o disposto no artigo 37.º da LSUJ os Tribunais Populares Municipais eram constituídos por um Juiz e dois Assessores Populares.

⁵⁰⁴ Cfr. artigo 19.º da LOFJC.

⁵⁰⁵ Cfr. Artigo 2.º, alíneas d) e) do LSUJ.

Um aspecto relevante a assinalar é o de que as deliberações judiciais no âmbito da LSUJ eram tomadas em conferência, tendo o voto dos juizes profissionais e dos assessores populares igual valor, conforme estatuído no artigo 69.º

Nos termos do artigo 102.º da LOFTJC, é “extinta a figura dos assessores populares, passando os tribunais de jurisdição comum a ser integrados apenas por juizes de direito”.

Esta decisão, se tivesse efeitos práticos imediatos, poderia originar sérios problemas para o sistema judicial angolano, mas sobre esse tema nos pronunciaremos *infra*.

Em Angola existem quatro figuras que a CRA qualifica como instituições essenciais à Justiça⁵⁰⁶:

- Provedor de Justiça;
- Advocacia;
- Defesa Pública, e
- Julgados de Paz.

De momento importa-nos particularmente a Advocacia, uma vez que nos pretendemos referir a outra ou outras das grandes inovações que trouxe consigo a LOFTJC, e que se refere precisamente a essa instituição.

O Advogado tem um papel essencial num Estado Democrático de Direito, consistindo essa importância na sua defesa, e, consequentemente, no amparo dos direitos e garantias dos cidadãos e na colaboração na administração da Justiça, constituindo peça basilar no direito fundamental de acesso ao direito e aos tribunais, conforme estatuído no artigo 29.º da CRA.

Compete ao Advogado, nomeadamente, “praticar em todo o território nacional actos profissionais de consultoria e representação jurídicas, bem como exercer o patrocínio judiciário, nos termos da lei”, encontrando-se abrangido por uma rede de garantias que inclui imunidades, nos termos e limites consagrados na lei, a inviolabilidade dos documentos respeitantes ao exercício da profissão e a limitação da admissibilidade, buscas, apreensões, arrolamentos e diligências semelhantes, e ainda o direito de comunicar pessoal e reservadamente com os seus patrocinados em amplas circunstâncias⁵⁰⁷, o direito de assistir aos interrogatórios dos arguidos, ainda que em prisão preventiva, o direito de dispor de bancada própria e de falar sentado nas audiências de julgamento⁵⁰⁸, entre muitos

⁵⁰⁶ Cfr. artigo 192.º e ss. da CRA.

⁵⁰⁷ Cfr. artigo 193.º, n.º 2 da CRA.

⁵⁰⁸ Cfr. artigo, 46.º, n.º 2 do Estatuto da Ordem dos Advogados de Angola.

outros direitos e garantias.

Refira-se que, recentemente, foi publicada no Órgão Oficial da República de Angola a nova Lei da Advocacia (Lei n.º 8/17, de 13 de Março), que estabelece o “regime jurídico sobre o exercício da advocacia em Angola, a definição dos actos próprios dos advogados, bem como do regime da responsabilização pelo exercício ilegal da advocacia”, nos termos do artigo 1.º desta Lei e que clarifica os actos inerentes a advocacia, isto é, o “exercício regular do mandato e do patrocínio judiciário”, “a prestação de assistência jurídica, sob todas as formas permitidas, às entidades públicas e privadas que a solicitarem” e a “representação e a defesa, perante qualquer entidade, pública ou privada, dos interesses dos constituintes”, nos termos do artigo 4.º da mesma Lei.

Esta referência à Advocacia, neste âmbito, justifica-se, visto que a LOFTJC apresenta algumas importantes inovações no que se reporta ao exercício da mesma e que se reflectem numa evidente melhoria das condições desse exercício, no sentido do reforço da cidadania e da dignificação da actividade.

Um exemplo é a obrigatoriedade de existência de salas onde os Advogados podem, “privada e privativamente, consultar os processos e os seus constituintes ou clientes”⁵⁰⁹.

Por outro lado, o Juiz Presidente do Tribunal deve adoptar as medidas que considere adequadas para garantir que “nas salas destinadas aos Advogados existem condições físicas e ambientais para que estes possam praticar os seus actos, incluindo a possibilidade de se comunicarem telefonicamente com terceiros sem qualquer risco de restrição, de interceptação ou de interferência”⁵¹⁰.

Por outro, vinque-se o reforço das garantias e imunidades no exercício da profissão, mas também a vinculação dos Advogados (e dos Defensores Públicos) a critérios de legalidade e às regras deontológicas definidas nos competentes estatutos.

De assinalar ainda a consagração da incompatibilidade para o exercício da Advocacia pelos assessores dos tribunais e dos assessores dos respectivos Magistrados, que se encontram impossibilitados de exercer patrocínio judiciário, dar consultas ou prestar auxílio judiciário⁵¹¹.

⁵⁰⁹ Cfr. artigo 90.º, n.º 1 da LOFTJC.

⁵¹⁰ Cfr. artigo 90.º, n.º 2 da LOFTJC

⁵¹¹ Também a Lei da Advocacia, referida *supra*, no seu artigo 11.º determina serem incompatíveis com o exercício da advocacia, as funções seguintes:

- a) Presidente da República;
- b) Vice-Presidente da República;
- c) Magistrados Judiciais e do Ministério Público;

Assim sendo, esta Lei da Organização e Funcionamento dos Tribunais da Jurisdição Comum parece constituir um marco importante na evolução judicial angolana – e é-o sem dúvida – visando uma Justiça mais célere e eficaz, mas também geograficamente mais próxima do cidadão.

Contudo, como sucede com todas as medidas que introduzem processos novos, quase “revolucionários”, alguns problemas são susceptíveis de ser apontados enquanto impossibilitam uma implementação tão rápida quanto era desejável de uma parte das regras da organização e funcionamento dos Tribunais de Jurisdição Comum.

Em primeiro lugar, a imediata extinção da figura dos assessores populares nos termos do artigo 102.º da LOFTJC seria susceptível de originar problemas que afectassem a operacionalidade dos tribunais angolanos. Na verdade, é sabido que muitos operadores da justiça angolana, tais como juízes assessores e juízes municipais não possuem como habilitações literárias a licenciatura em Direito, e essa realidade está ligada à enorme carência desses licenciados.

Se a Lei fosse aplicada sem qualquer ressalva ou contemporização, muitos cidadãos veriam o seu direito de acesso ao Direito e à Justiça cerceado ou mesmo impossibilitado.

Contudo, há que salientar em primeiro lugar a existência de um Regime Experimental – Preparação, Acompanhamento e Avaliação da Fase Experimental da Reforma, presente no capítulo XII da LOFTJC (artigos 91.º e seguintes) e, particularmente, o papel do Conselho Superior de Magistratura Judicial de Angola no processo de transição.

De acordo com o artigo 91.º, n.º 1, 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” (sublinhado nosso).

Por outro lado, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo, o “Programa de Implementação da Lei Orgânica sobre a Organização e Funcionamento dos Tribunais da Jurisdição

-
- d) Ministros de Estado, Ministros, Secretários de Estado e Vice-ministros;
 - e) Provedor de Justiça e Provedor-Adjunto;
 - f) Governador e Vice-Governadores Provinciais;
 - g) Governador e Vice-Governadores do Banco Nacional de Angola,
 - h) Funcionários dos Tribunais, da Polícia e dos Serviços equiparados;
 - i) Quaisquer outras entidades que exerçam funções que, por lei, sejam incompatíveis com o exercício da advocacia.

Comum é aprovado por Decreto Presidencial, ouvidos os Conselhos Superiores da Magistratura Judicial e da Magistratura do Ministério Público”.

Importa salientar especialmente o artigo 93.º da LOFTJC, que determina que os “Conselhos Superiores da Magistratura Judicial e da Magistratura do Ministério Público tomam as deliberações, no âmbito da sua competência, necessárias à entrada em vigor, a título experimental e a título definitivo”.

Foi o pragmatismo e o reconhecimento das dificuldades na imediata implementação dos novos princípios e as novas regras gerais da organização e funcionamento dos Tribunais da Jurisdição Comum que levaram o Conselho Superior da Magistratura Judicial da República de Angola a pronunciar-se, por intermédio da Resolução n.º 3/2015, de 15 de Abril⁵¹².

Nessa Resolução, reconhece-se que é necessário adoptar medidas necessárias à implementação prática da Lei, na fase de transição e experimental, assim se evitando uma eventual denegação de justiça.

Assim, e em suma, a Resolução decidiu o seguinte:

- Os tribunais existentes deverão continuar a fazer julgamentos como tribunais singulares enquanto:
 1. Não forem criados os Tribunais de Comarca;
 2. Não existirem condições para admissão de novos Juízes, que permitirão o funcionamento dos tribunais colectivos.
- Todos os tribunais angolanos devem continuar a realizar julgamentos nos moldes anteriores até que novas instruções sejam emanadas;
- Os magistrados não licenciados mantêm-se, na fase transitória e experimental, salvo indicação em contrário do Conselho Superior da Magistratura Judicial.

⁵¹² <http://www.oaang.org/sites/default/files/Conselho%20Superior%20da%20Magistratura.pdf>.

Assim sendo, a possibilidade de drástica redução da capacidade dos meios humanos existentes para fazer face aos pedidos de intervenção judicial em Angola, após a publicação da LOFTJC, o que geraria uma situação caótica, receio aventado por alguns cidadãos angolanos, ainda que compreensível, não se justifica, tendo em conta a intervenção do Conselho Superior da Magistratura Judicial, fundada na própria Lei.

Aliás, Raul Araújo, Coordenador da Comissão da Reforma da Justiça e do Direito, citado pelo jornal digital “Observador”⁵¹³, em 22 de Setembro de 2014, portanto em data anterior à entrada em vigor da LOFTJC, salientava aquelas que, em seu entendimento, seriam as diferenças para o modelo português de reorganização judiciária, considerando que do mesmo resultou a anarquia, criticando a falta de um período de transição. Raul Araújo mencionou “a anarquia que se implementou naquele país [Portugal]! Também é bom nós falarmos nisso, porque eles estão sempre a criticar os nossos erros, a realçarem a incompetência dos angolanos e não só. Tudo o que é do Sul é incompetente; quando é mais do Norte, mais competente é”.

A realidade parece confirmar as palavras de Raul Araújo, especialmente no que se reporta à anarquia que se seguiu à Reforma do Mapa Judicial, através do diploma que procede à regulamentação da Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto (Lei da Organização do Sistema Judiciário), e que estabeleceu o regime aplicável à organização e funcionamento dos tribunais judiciais em Portugal. Conceição Gomes, do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, citada por um jornal diário português⁵¹⁴ afirmou que os “episódios lamentáveis com o Citius mostram como faltou preparação a esta reforma. O caos que se gerou trouxe tudo menos a desejada eficiência”. A extinção de 20 tribunais, para além dos transtornos e dificuldades extremas que causou às populações – “um problema social”, conforme afirmou a juíza que dirige a comarca de Viseu, Maria José Monteiro Guerra⁵¹⁵, conduziu a dificuldades diversas, nomeadamente aquelas relacionadas com a concentração de processos, juízes e trabalhadores provenientes de 20 tribunais que foram encerrados e outros 27 que se mantiveram abertos, mas com competências muito reduzidas. Também segundo o presidente da Associação Sindical de Juizes Portugueses, Mouraz Lopes, a lei da reorganização judiciária “colidiu com a realidade” faltando-lhe “di-

⁵¹³ <http://observador.pt/2014/09/22/coordenador-da-reforma-da-justica-em-angola-fala-em-anarquia-em-portugal/>.

⁵¹⁴ <https://www.publico.pt/sociedade/noticia/quando-a-reorganizacao-dos-tribunais-nao-bate-certo-improvisase-1680640>, publicado em 29 de Dezembro de 2014.

⁵¹⁵ *Idem*.

mensão prática”, e acrescentando o “improviso”, a que foi necessário recorrer para colmatar as falhas criadas pelo mapa judiciário⁵¹⁶. Assim, na Reforma do Mapa Judicial português três problemas, pelo menos, é possível identificar: os problemas da plataforma Citius, a desadequação de instalações e a insuficiência de funcionários judiciais⁵¹⁷.

Estas circunstâncias parecem confirmar as palavras do Coordenador da Comissão da Reforma da Justiça e do Direito de Angola: “A vida mostra-nos que fazer mudanças repentinas, pela via da rotura, nunca dá bons resultados” (sublinhado é nosso)⁵¹⁸.

Deste modo, as novas regras gerais da organização e funcionamento dos Tribunais da Jurisdição Comum afiguram-se-nos claramente positivas, visando o alargamento da rede judicial e a aproximação da Justiça à população, assim se contribuindo para o desenvolvimento do interior angolano. Assim, a Lei prevê a divisão da jurisdição comum em⁵¹⁹:

- Regiões judiciais;
- Províncias judiciais;
- Comarcas.

As regiões judiciais são em número de cinco, ou seja:

- 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

⁵¹⁶ *Idem*.

⁵¹⁷ Entretanto, o impacto negativo da Reforma, levou a que o actual Governo português, pela mão da Ministra da Justiça Francisca van Dunem tomasse a decisão de reabrir os tribunais que tinham sido encerrados, assim se efectivando a reactivação das 20 circunscrições extintas pela reforma do mapa judiciário. Essa reabertura sucedeu no dia 2 de Janeiro de 2017.

⁵¹⁸ <http://observador.pt/2014/09/22/coordenador-da-reforma-da-justica-em-angola-fala-em-anarquia-em-portugal/>.

⁵¹⁹ Cfr. artigos 20.º e ss. da LOFTJC.

Províncias Judiciais da Lunda-Norte, Lunda-Sul e Moçico.

Quanto às Províncias Judiciais, estão ligadas às províncias da divisão político-administrativa de Angola e agregam todas as Comarcas da sua circunscrição territorial.

Por sua vez, a Comarca pode compreender o território de um ou de vários municípios da mesma Província Judicial, num total de 60 circunscrições, que correspondem, cada uma delas, a uma Comarca.

Conforme antedito, a dimensão da Reforma pressupõe a existência de um regime experimental, previsto na letra da lei⁵²⁰ e que atribui um importante papel ao Conselho Superior de Magistratura Judicial de Angola no processo de transição. Nesta medida, foi certamente com o foco nas dificuldades que se adivinham para a realização das novas regras gerais da organização e funcionamento dos Tribunais da Jurisdição Comum, que o Senhor Coordenador da Comissão da Reforma da Justiça e do Direito de Angola considerou que será previsível que a total implementação das mesmas apenas deverá acontecer no ano de 2021.

Destarte, nenhum operador da justiça angolana pode ignorar o longo caminho que falta ainda percorrer até os novos princípios e as novas regras gerais da organização e funcionamento dos Tribunais da Jurisdição Comum entrarem plenamente em vigor, tendo em atenção, nomeadamente, constrangimentos financeiros e algumas fragilidades estruturais, que apenas o tempo e uma gestão ponderada cuidarão de solucionar.

3. Análise crítica dos meios processuais de acesso à justiça em Angola

Decorre do artigo 29.º da CRA a garantia constitucional do direito de impugnar e recorrer aos tribunais contra os actos que violem os direitos e legítimos interesses dos particulares.

Deste modo se garante igualmente aos cidadãos o direito de acesso ao Direito e à tutela jurisdicional efectiva, o que se consubstancia com o recurso à via judiciária a fim de encontrar uma solução para qualquer discórdia.

Em matéria de princípios de acesso aos tribunais destacamos dois:

- O princípio da tutela jurisdicional efectiva;

⁵²⁰ Cfr. artigos 91.º e ss. da LOFTJC.

- O princípio da proibição da denegação da justiça.

Acerca do princípio da tutela jurisdicional efectiva temos expendido neste trabalho varias considerações e aqui as recordamos visto que se interligam claramente com a matéria que ora abordamos.

Parece-nos evidente que a actual CRA assegura aos cidadãos a concretização de procedimentos judiciais céleres e prioritários que lhes permitam defender os seus direitos, liberdades e garantias pessoais contra qualquer ameaça ou violação dos mesmos⁵²¹.

Quanto ao princípio da proibição da denegação da justiça, encontra-se consagrado no artigo 29.º, n.º 1 da CRA, que intervém no âmbito do acesso ao direito e da tutela jurisdicional efectiva, e que estabelece que “[a] todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência dos meios económicos” (sublinhado nosso) e no artigo 174.º, n.º 5 da Constituição da República de Angola (CRA), que dispõe que: “[o]s tribunais não podem denegar a justiça por insuficiência de meios financeiros”.

A não gratuitidade do sistema não pode, portanto, significar que um cidadão que não tenha condições económicas mínimas para pagar as despesas judiciais – custas e outros encargos – veja prejudicado o seu acesso ao direito. Contudo, a Constituição angolana – tal como a portuguesa – utiliza um conceito indeterminado: “insuficiência dos meios económicos”.

Este importante princípio será melhor analisado no âmbito do ponto seguinte do nosso trabalho, integrado na questão mais vasta do estado actual do acesso ao direito e à justiça em Angola.

Uma obrigação fundamental de qualquer Estado de Direito Democrático para com os cidadãos consiste na outorga de meios processuais que lhe assegurem o respeito pelos seus direitos ou interesses legalmente protegidos por intermédio de um processo justo e célere.

⁵²¹ Tal como bem escrevem JÓNATAS MACHADO, PAULO NOGUEIRA DA COSTA e ESTEVES HILÁRIO, o princípio da tutela jurisdicional efectiva “pretende assegurar aos particulares uma ampla protecção jurídica, através das actividades legislativa, administrativa e jurisdicional”. Com efeito, defendem os autores que “[o] direito de acesso aos tribunais é um corolário, desde logo, da primazia e efectividade dos direitos fundamentais, os quais dependem da possibilidade de os cidadãos poderem contestar judicialmente, de forma clara e concreta, todo e qualquer acto, público ou privado, que atenta contra o seu âmbito de protecção”, deste modo, “[e]m termos mais restritos, o mesmo tem como subprincípio a tutela jurisdicional efectiva, que implica a subordinação dos tribunais à Constituição e à lei (art. 175.º da CRA), a reserva de juiz (art. 174.º da CRA), a independência dos tribunais (175.º da CRA), o acesso às vias judiciais e o direito a patrocínio judiciário e a auxílio judiciário (art. 29.º da CRA)” (cfr. MACHADO, Jónatas E. M., COSTA, Paulo Nogueira da e HILÁRIO, Esteves Carlos – *Direito Constitucional Angolano*, 3.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2014, *op. cit.*, pp. 100-101)

Conforme referimos anteriormente, a entrada em vigor da Lei do Sistema Unificado de Justiça, em 1988, marcou a génese da jurisdição administrativa em Angola, ou, pelo menos, o primeiro passo no sentido da criação de uma verdadeira jurisdição administrativa em Angola.

Todavia, o contexto político e ideológico angolano tornava difícil aos cidadãos um acesso efectivo aos tribunais.

A Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro, alterou a CRA e consagrou a constitucionalização da tutela jurisdicional efectiva. Todavia, tal como bem sustenta JOÃO DAMIÃO⁵²², o sentido e o alcance do artigo 43.º da CRA de 1992 “[...] não foram concretizados pela legislação ordinária, na [LIAA], e na [LNPAA], que estabelece, no seu artigo 10.º, o princípio do acesso à justiça, garantindo aos particulares o acesso à justiça administrativa na perspectiva da fiscalização contenciosa dos actos da Administração, para tutela dos seus direitos ou interesses legítimos”.

Embora o artigo 39.º do RPCA⁵²³ estabeleça que qualquer particular ou o representante do MP têm o direito de recorrer contenciosamente, pedindo a impugnação de um acto administrativo, a alínea d), do n.º 1, do artigo 45.º do mesmo RPCA⁵²⁴ obriga o juiz a exarar despacho ou exposição no prazo de 10 dias do qual conste o comprovativo do cumprimento da precedência do procedimento administrativo de reclamação e recurso hierárquico, previsto no artigo 12.º da LIAA.

Este artigo 12.º da Lei n.º 2/94, de 14 de Janeiro, subordinado à epígrafe “da precedência obrigatória” não deixa muitas dúvidas, uma vez que determina que o recurso contencioso é obrigatoriamente precedido de

⁵²² DAMIÃO, João, *op. cit.*, p. 75.

⁵²³ O texto do artigo é o seguinte: “(Direito de accionar) O recurso contencioso de impugnação de acto administrativo é iniciado pela pessoa ou pelo representante do Ministério Público que tenha intervindo no procedimento administrativo de reclamação ou recurso hierárquico que o antecede”.

⁵²⁴ Texto completo:

“Artigo 45º

(Despacho ou acórdão preliminar)

1. O juiz deve lavrar despacho ou exposição no prazo de 10 dias do qual conste:

- a) se o tribunal tem jurisdição ou competência para conhecer do processo;
- b) se o demandante está devidamente representado e tem legitimidade;
- c) se o acto impugnado é susceptível de impugnação contenciosa nos termos do artigo 8o da Lei n.º 2/94;

d) se o recurso foi precedido dos procedimentos administrativos previstos no artigo 12.º da Lei n.º 2/94;

e) se o recurso foi interposto dentro ou fora do prazo” (destaque nosso).

- **Reclamação** (para actos administrativos dos membros do Governo, governadores provinciais e administradores municipais);
- **Recurso hierárquico** (quanto aos actos dos órgãos hierarquicamente inferiores aos mencionados no item anterior e ainda dos órgãos directivos das pessoas colectivas e institutos de direito público).

Embora a CRA de 2010 tenha representado uma importante evolução da garantia dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos, assegurando a todos o acesso ao Direito e à Justiça para defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos e proibindo a denegação da justiça por insuficiência dos meios económicos, outra alternativa não resta ao particular que percorrer a escadaria graciosa, de carácter obrigatório, sem o que não poderá alcançar a fase contenciosa⁵²⁵.

Temos assim que o legislador ordinário, em nosso entendimento, ainda não acompanhou o espírito que brota da actual Constituição angolana, que, conforme já asseverámos anteriormente, consideramos uma das mais modernas, avançadas e inovadoras do mundo⁵²⁶.

⁵²⁵ Ao contrário do que sucede na actual justiça administrativa portuguesa.

⁵²⁶ Concordamos com JOÃO DAMIÃO, quando sustenta que “[...] tanto o recurso a vias graciosas estabelecidas na [LIAA], como a vinculação do juiz na apreciação prévia do cumprimento da precedência obrigatória do procedimento administrativo, previsto no artigo 12.º [do mesmo diploma legal], para proferir o despacho ou acordo preliminar, conforme o estabelecido na alínea d) do n.º 1 do artigo 45.º do [RPCA], limitam o acesso ao Direito e à tutela jurisdicional efectiva, para que os particulares façam valer os seus direitos e interesses legalmente protegidos, conforme o previsto no artigo 29.º da Constituição” – Cfr. DAMIÃO, João, *op. cit.*, p. 76.

CAPÍTULO VI – AS GARANTIAS

1. Abordagem conceptual das garantias dos particulares

A actual Constituição da República de Angola contém as bases do Estado Democrático de Direito, é uma constituição garantística, na linha das mais modernas constituições ocidentais e, conforme já anteriormente adiantámos, mais avançada em alguns pontos do que a própria Constituição da República Portuguesa, nomeadamente no que diz respeito à possibilidade de accionamento da figura do recurso extraordinário de inconstitucionalidade.

É também a Constituição angolana que “molda” as bases originárias do pensamento emanado pelas instituições, mas também pelos indivíduos nacionais de Angola, assim contribuindo para consolidar o pensamento constitucional, democrático e social, cuja essência se pretende progressivamente fortalecida no espírito de todos os cidadãos, desde os mais humildes até àqueles que têm uma responsabilidade mais concreta nas decisões que efectivamente impactam no traçar do caminho do desenvolvimento do país, sempre tendo em consideração os direitos e interesses legítimos de todos os cidadãos angolanos.

Exemplo destes alicerces é o artigo 1.º da CRA, no qual é salientada a importância da dignidade da pessoa humana e da vontade do povo angolano como pano de fundo de uma “sociedade livre, justa, democrática, solidária, de paz, igualdade e progresso social”.

Muito importante a este nível é igualmente o artigo 2.º, que decreta que a República de Angola é um Estado Democrático de Direito cujos fundamentos, enunciados na norma, não podem deixar de ter consequências práticas e de influenciar a atitude dos homens dedicados à vida política angolana e o legislador ordinário, entre outros:

- 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.

Não restam dúvidas que a CRA consagra plenamente um Estado Democrático de Direito, beneficiando de uma longa, lenta e complexa evolução da concepção de Estado democrático.

Esta conclusão retira-se, desde logo, de vários momentos do preâmbulo da Constituição angolana, nomeadamente quando se destaca “que a Constituição da República de Angola se filia e enquadra directamente na já longa e persistente luta do povo angolano” para alcançar três objectivos, dois dos quais aqueles que primeiramente referimos, em nosso entendimento claramente alcançados, e um terceiro em execução e consolidação:

- Resistência à ocupação colonizadora,
- Conquista da independência e a dignidade de um Estado soberano, e
- Edificação em Angola de um Estado democrático de direito e uma sociedade justa.

Outro momento é a atribuição ao povo de Angola de uma cultura de tolerância e de comprometimento, destacando nós, entre outros, os direitos à igualdade e a justiça. No mesmo sentido, saliente-se a vontade expressa de construir uma sociedade fundada na equidade de oportunidades, justa e de progresso, que respeita a vida, a igualdade, a diversidade e a dignidade das pessoas.

E o mesmo se diga de outro ponto do preâmbulo, no qual se garante “o comprometimento do povo angolano com os valores e princípios fundamentais da Independência, Soberania e Unidade do Estado democrático de direito, do pluralismo de expressão e de organização política, da separação e equilíbrio de poderes dos órgãos de soberania, do sistema económico de mercado e do respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do ser humano, que constituem as traves mestras que suportam e estruturam a presente Constituição” (destacámos as partes que consideramos particularmente relevantes para o presente efeito).

Outra norma muito relevante neste âmbito é o artigo 236.º, n.º 1, alínea f), da Constituição angolana, integrado no capítulo “revisão da Constituição”, e que estabelece que as alterações da Constituição têm de respeitar o Estado de Direito e a Democracia pluralista.

Deste conjunto de essenciais elementos extraem-se diversos princípios que subjazem às garantias dos particulares, uma vez que estão umbilicalmente ligados ao conceito de Estado Democrático de Direito.

De um desses princípios – o da separação de poderes, já anteriormente analisado

no presente trabalho – importa, para o presente efeito, recordar apenas que, actualmente, a separação de poderes já não corresponde à existência de fronteiras estanques entre os mesmos, mas antes entre duas funções distintas:

- a função decisória, e
- a função de controlo

Tal como bem sustenta HANS KELSEN, é mais certo falar-se hoje em *distribuição de poderes* do que em separação de poderes⁵²⁷.

Se atentarmos no artigo 105.º, n.º 3, da CRA, é isto mesmo que está em causa, quando se determina que “os órgãos de soberania devem respeitar a separação e interdependência de funções estabelecidas na Constituição” (sublinhado nosso). Esta norma corresponde a um notável culminar de toda uma evolução registada durante séculos.

O princípio da separação de poderes, *rectius*, de distribuição de poderes, é, pois, um dos alicerces sobre o qual assentam as garantias dos particulares.

Outro princípio importante nesta matéria é o da **segurança jurídica**.

Este princípio está intimamente ligado à obrigatoriedade de publicização dos actos emanados pelos órgãos do Estado, da qual decorre uma maior certeza e clareza do sentido desses actos.

Historicamente, importa referir, como passo de importância maior para a evolução do princípio da segurança jurídica, a Lei das XII Tábuas (*Lex Duodecim Tabularum*), já anteriormente mencionada, uma resposta dos plebeus à opacidade das leis exclusivamente aplicadas por pontífices e representantes dos patrícios, e através da qual se revelou uma transição de um sistema religioso, opaco e secreto, para um ordenamento jurídico devidamente publicitado⁵²⁸.

⁵²⁷ HANS KELSEN, Teoria Geral do Direito e do Estado, p. 390, escreveu o seguinte, que acompanhamos plenamente: “[...] não se pode falar de uma separação entre a legislação e as outras funções do Estado no sentido de que o chamado órgão “legislativo” - excluindo os chamados órgãos “executivo” e judiciário” - seria, sozinho, competente para exercer essa função. A aparência de tal separação existe porque apenas as normas gerais criadas pelo “órgão” legislativo são designadas como “leis” (*leges*). Mesmo quando a constituição sustenta expressamente o princípio da separação de poderes, a função legislativa - uma mesma função, e não duas funções diferentes - é distribuída entre vários órgãos, mas apenas a um deles é dado o nome de órgão “legislativo”. Esse órgão nunca tem um monopólio da criação de normas gerais, mas, quando muito, uma determinada posição favorecida, tal como a previamente caracterizada. A sua designação como órgão legislativo é tão mais justificada quanto maior for a parte que ele possui na criação de normas gerais”.

⁵²⁸ O Digesto de Justiniano refere-se expressamente a esta questão (Dig.1.2.2.3 e D.1.2.2.4.):

Dig. 1.2.2.3

Pomponius l.S. *enchir*.

Exactis deinde regibus lege tribunicia omnes leges hae exoleverunt iterumque coepit populus romanus incerto magis iure et consuetudine ali quam per latam legem, idque prope viginti annis passus est.

Dig. 1.2.2.4

Pomponius l.S. *enchir*.

Postea ne diutius hoc fieret, placuit publica auctoritate decem constitui viros, per quos peterentur leges a

Em Angola, actualmente, não restam dúvidas acerca da plena existência de condições para a integral divulgação das normas vigentes, como parte de um processo de reforço do Estado Democrático de Direito e de rechaço da arbitrariedade.

Nesta sede, revela-se fundamental mencionar a Lei n.º 2/10, de 25 de Março, Lei da Publicação e do Formulário dos Diplomas Legais, aprovada na sequência da promulgação e publicação da Constituição da República de Angola, no dia 5 de Fevereiro de 2010.

O artigo 1.º desta Lei preceitua que “[o]s actos sujeitos a publicação oficial, nos termos da Constituição e da lei, só se tornam juridicamente eficazes após a sua publicação no Diário da República”. Temos assim que fica proclamada uma regra essencial: a não publicização de uma lei é sancionada com a sua ineficácia jurídica.

A publicação é, pois, o acto por intermédio do qual uma lei é levada ao conhecimento geral. A lei, juridicamente, existe, todavia apenas o instituto da publicação lhe confere eficácia.

A publicização dos actos sujeitos a publicação oficial favorece o cidadão, uma vez que lhe permite ter pleno conhecimento das normas jurídicas que regem a vida em comunidade; mas, por outro lado, responsabiliza-o. A partir do momento em que uma lei é publicada, o cidadão não pode invocar o seu desconhecimento para evitar o seu cumprimento, assim se desobrigando de qualquer responsabilidade, o que seria gerador de uma situação de anarquia⁵²⁹.

O princípio da segurança jurídica surge muitas vezes associado a outros dois princípios: o da boa-fé e o da protecção da confiança.

O **princípio da boa-fé** impõe ao Estado uma conduta dotada de previsibilidade e respeito pelas regras existentes, não apenas de um ponto de vista objectivo, na qualidade de norma de conduta, conformada pelas soluções legais existentes, mas também de uma

graecis civitatibus et civitas fundaretur legibus: quas in tabulas eboreas perscriptas pro rostris composuerunt, ut possint leges apertius percipi: datumque est eis ius eo anno in civitate summum, uti leges et corrigerent, si opus esset, et interpretarentur neque provocatio ab eis sicut a reliquis magistratibus fieret. qui ipsi animadverterunt aliquid deesse istis primis legibus ideoque sequenti anno alias duas ad easdem tabulas adiecerunt: et ita ex accedenti appellatae sunt leges duodecim tabularum. quarum ferendum auctorem fuisse decemviris hermodorum quendam ephesium exulantem in italia quidam rettulerunt”.

Em breve resumo, narra-se neste texto que, após a expulsão dos reis por uma lei tribúncia, todas as leis caíram em desuso e o povo romano, por um período de 20 anos, regeu-se por leis incertas e pelo costume. Para evitar a continuação deste cenário, foram nomeadas 10 pessoas para solicitar leis às cidades gregas, para serem posteriormente aplicadas em Roma, tendo sido escritas em tábuas de marfim, posteriormente colocadas em praça pública, a fim de o seu conteúdo ser divulgado.

⁵²⁹ Sem prejuízo de o desconhecimento da lei poder relevar em sede criminal, nomeadamente para efeito de exculpação.

perspectiva psicológica, enquanto convicção da adopção de um comportamento conforme às imposições éticas do Direito vigente.

Em termos práticos, o princípio da boa-fé impõe ao Estado o dever de agir com transparência e lealdade. Um exemplo particular nesta matéria é a proibição da conduta *venire contra factum proprium*, correspondente à adopção de uma determinada conduta, susceptível de criar num cidadão, uma determinada expectativa, logo contrariada por uma conduta contraditória.

O **princípio da protecção da confiança** interrelaciona-se com os dois anteriores, já que exige que o normativo vigente não sofra constantes ou inesperadas flutuações que coloquem em causa as expectativas normais dos cidadãos.

Por força deste princípio, também a aplicação retroactiva das leis deve necessariamente ser fortemente restringida. A CRA preocupou-se seriamente em evitar uma retroactividade penalizadora do cidadão. Alguns exemplos são o n.º 2 do artigo 57.º (“[a]s leis restritivas de direitos, liberdades e garantias têm de revestir carácter geral e abstracto e não podem ter efeito retroactivo nem diminuir a extensão nem o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais”), o artigo 58.º, n.º 5, e) ([e]m caso algum a declaração do estado de guerra, do estado de sítio ou do estado de emergência pode afectar [...] [a] não retroactividade da lei penal”), o artigo 65.º, n.º 4 (“[n]inguém pode sofrer pena ou medida de segurança mais graves do que as previstas no momento da correspondente conduta ou da verificação dos respectivos pressupostos, aplicando-se retroactivamente as leis penais de conteúdo mais favorável ao arguido”) e o artigo 102.º, n.º 2 ([a]s normas fiscais não têm efeito retroactivo, salvo as de carácter sancionatório, quando sejam mais favoráveis aos contribuintes”).

Ainda que se possa afirmar que inexiste uma regra geral de proibição da aplicação retroactiva dos actos de poder público no direito angolano⁵³⁰, em termos práticos essa possibilidade estará, em nosso entendimento, sempre muito limitada, uma vez que qualquer cidadão pode invocar o princípio do Estado de Direito quando entenda que existe uma violação do princípio da protecção da confiança que coloque em causa as suas legítimas expectativas; nenhum Estado de Direito pode agir de forma arbitrária, ou quando não exista um justificado interesse público que fundamente a retroactividade.

Outro princípio fundamental nesta matéria é o princípio da igualdade, na sua dupla grandeza, isto é, no sentido de tratar de forma igual o que é equivalente e de tratar

⁵³⁰ Neste sentido, veja-se GOUVEIA, Jorge Bacelar – Direito Constitucional de Angola, p. 233.

de forma desigual aquilo que é diferente.

O artigo 23.º da CRA assume primordial relevância neste ponto, especialmente o seu n.º 1: “Todos são iguais perante a Constituição e a lei”. Também o n.º 2 deste artigo enfatiza, a título exemplificativo, assim facilitando a tarefa do intérprete, situações da vida ou outras que proíbem, nomeadamente, discriminações negativas ou positivas injustificadas: “Ninguém pode ser prejudicado, privilegiado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever 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”.

Frisámos anteriormente que consideramos o elenco do n.º 2 do artigo 23.º da CRA meramente exemplificativo. Este entendimento baseia-se na ideia de que seria desajustado imaginar que qualquer outro facto, circunstância ou situação da vida de importância semelhante às mencionadas, não merecesse a protecção que esta norma confere. Veja-se ainda o artigo 2.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, cujos dois parágrafos têm um carácter muito abrangente e cujo conteúdo não pode ser rejeitado por um Estado de Direito: “Todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na presente Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação” (§ 1.º). E ainda: “Além disso, não será feita nenhuma distinção fundada no estatuto político, jurídico ou internacional do país ou do território da naturalidade da pessoa, seja esse país ou território independente, sob tutela, autónomo ou sujeito a alguma limitação de soberania”.

O princípio da dignidade da pessoa humana coloca o ser humano como a preocupação suprema do Estado e do Direito – em suma, do Estado Democrático de Direito.

Alguns aspectos importa salientar:

- A dignidade da pessoa humana corresponde à dignidade da pessoa individual e concreta – longe, portanto, do individualismo abstracto do Liberalismo.
- Existe uma relação directa entre a vida em comunidade e o reconhecimento por cada indivíduo da dignidade das outras pessoas;
- A conduta social de uma pessoa não perturba a sua dignidade;

- A dignidade da pessoa humana comporta a existência de condições mínimas de carácter material;
- A liberdade prevalece sobre a propriedade (ou seja, o ser prevalece sobre o ter);
- A dignidade da pessoa humana situa-se num plano superior ao da vontade popular, já que desta não pode resultar – nunca – um atentado àquela.

Este princípio encontra-se amplamente enunciado na Constituição de Angola, como o demonstram os seguintes exemplos:

- Preâmbulo, no qual se menciona a determinação do povo de Angola de edificar uma sociedade que respeita a “dignidade das pessoas”;
- Ainda no preâmbulo, referência aos “altos anseios” do povo angolano, entre outros, o da dignidade;
- No artigo 1.º preceitua-se que Angola é uma República baseada na dignidade da pessoa humana;
- No artigo 7.º, aceita-se o costume como fonte de Direito, mas existe uma restrição importante: é indispensável que o recurso ao costume, nessa vertente, não atente contra a dignidade da pessoa humana;
- O artigo 31.º, n.º 2, da CRA obriga o Estado a respeitar e proteger a pessoa e a dignidade humanas;
- O artigo 32.º, n.º 2, da CRA obriga o legislador ordinário a criar “garantias efectivas contra a obtenção e a utilização, abusivas ou contrárias à dignidade humana”;
- No âmbito da organização e regulação das actividades económicas, existe um princípio constitucionalmente garantido no artigo 89.º, n.º 1 da CRA, e que obriga, designadamente, à necessidade de o Estado garantir na valorização do trabalho, na dignidade humana e na justiça social. Deste modo, a lei que regular as formas e o regime de intervenção do Estado, deve conformar-se ao princípio da dignidade humana (n.º 2);

- O Estado angolano reconhece as instituições do poder tradicional constituídas de acordo com o direito consuetudinário. Deste reconhecimento resulta que os “valores e normas consuetudinários observados no seio das organizações político-comunitárias tradicionais” devem ser respeitados por todas as entidades, quer sejam públicas ou privadas, mas apenas quando esses valores e normas não colidirem com a CRA nem com a dignidade da pessoa humana (artigo 223.º da Constituição angolana).

Atente-se ainda que, nos termos do artigo 236.º, n.º 1, da CRA, a dignidade da pessoa humana constitui limite material às revisões constitucionais.

Para além destas referências formais, importa dizer que a Constituição de Angola se situa na linha das grandes constituições democráticas ocidentais, também em consequência do papel de excelência que é reservado ao princípio da dignidade da pessoa humana, nomeadamente na precedência da dignidade da pessoa humana sobre a vontade popular.

Tal como sustenta o Venerando Juiz Conselheiro do Tribunal Constitucional de Angola, RAUL ARAÚJO, “o Estado deve tomar medidas atinentes à defesa e protecção da dignidade da pessoa humana contra todos aqueles que a possam pôr em causa” e ainda que o princípio da dignidade da pessoa humana, coloca o “cidadão no centro de toda a vida política, económica e social”⁵³¹.

Em suma, para fraseando o mesmo Conselheiro, “o princípio fundamental e estruturante da Constituição é o da defesa e dignidade da pessoa humana”⁵³².

O princípio da proporcionalidade impõe à Administração limitações ao seu poder discricionário que não se cingem a aspectos de carácter jurídico-formal, estando obrigada a realizar determinadas ponderações, norteadas por critérios de razoabilidade, que melhor conciliem o interesse público com o interesse particular dos destinatários dos actos administrativos.

⁵³¹ Dissertação proferida em Luanda, no dia 5 de Fevereiro de 2014, sobre o "Lugar da Constituição na Ordem Jurídica Angolana" durante evento inserido na celebração do quarto aniversário da promulgação da Constituição da República de Angola, organizado pelo Ministério dos Assuntos Parlamentares. Vide: http://www.tribunalconstitucional.ao/Conteudos/Artigos/detalhe_artigo.aspx?idi=829.

⁵³² Declarações proferidas em Luanda, no dia 19 de Novembro de 2015, na 1ª Bienal de Direito Constitucional, em Luanda. Vide http://www.angop.ao/angola/pt_pt/noticias/politica/2015/10/47/Angola-Constituicao-defende-dignidade-humana,62d49221-e965-4b1b-bdd5-7b0c0fb0649d.html.

Como é sabido, existem inúmeras noções do princípio da proporcionalidade construídas pela doutrina. Salientaremos uma delas, que se nos afigura particularmente impressiva. Assim, o princípio da proporcionalidade será um "principio geral de direito, constitucionalmente consagrado, conformador dos actos do poder público e, em certa medida, de entidades privadas, de acordo com o qual a limitação instrumental de bens, interesses ou valores subjectivamente radicáveis se deve revelar idónea e necessária para atingir os fins legítimos e concretos que cada um daqueles actos visam, bem como axiologicamente tolerável quando confrontada com esses fins"⁵³³.

Temos, deste modo, três vertentes do princípio da proporcionalidade (*Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im weiteren Sinne*), cuja verificação devemos à doutrina alemã:

- A adequação (*Geeignetheit*);
- A necessidade (*Erforderlichkeit*); e
- A razoabilidade ou proporcionalidade em sentido estrito (*Proportionalität* ou *Verhältnismässigkeit im engeren Sinne*).

Por *Geeignetheit*, deve entender-se uma conformidade entre os meios utilizados e os fins a alcançar. Por exemplo, uma limitação jurídica imposta a um cidadão deve ser harmónica com o objectivo que a justifica.

A vertente *Erforderlichkeit* impõe que o Estado, pretendendo alcançar um determinado objectivo, analise todos os meios que tem à sua disposição para o conseguir, e que, de entre todos eles, escolha aquele que seja menos danoso para o destinatário ou os destinatários.

A *Verhältnismässigkeit im engeren Sinne* ou proporcionalidade *stricto sensu*, obriga à existência de proporção entre os meios utilizados e os objectivos desejados, proibindo-se o excesso de meios, mas também, em sentido oposto, uma insuficiência da protecção concedida a um cidadão, por falta de meios utilizados para alcançar um objectivo. Sempre que se verifique um desequilíbrio injustificado entre os custos suportados e os benefícios a alcançar, por outras palavras, quando a limitação infligida à esfera jurídica de um cidadão, ainda que visando uma finalidade legalmente prevista, prejudica gravemente o exercício de direitos constitucionalmente garantidos a esse mesmo cidadão, o princípio da proporcionalidade em sentido estrito, não se encontra respeitado.

⁵³³ CANAS, Vitalino – Proporcionalidade (Princípio da), in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. IV, Lisboa, 1994, *op. cit.*, pp. 591 e ss.

Não restam dúvidas relativamente à positivação do princípio da proporcionalidade na Constituição de Angola, nomeadamente na Secção II (Garantia dos Direitos e Liberdades Fundamentais) do Capítulo II (Direitos, Liberdades e Garantias Fundamentais), sendo um exemplo, entre muitos outros, o n.º 1 do artigo 57.º da CRA, que dispõe que “a lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário, proporcional e razoável numa sociedade livre e democrática, para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos”. Todavia, independentemente desta consagração clara e expressa, consideramos que o princípio da proporcionalidade, na sua qualidade de princípio geral de direito, é directamente invocável sempre que exista uma violação do mesmo por qualquer entidade pública.

Estes são alguns dos princípios fundamentais que, em nosso entendimento, subjazem e sustentam o edifício das garantias dos administrados.

A Administração Pública tem como objectivo primordial a prossecução do interesse público. No decurso da sua actividade pode suceder que a actuação da Administração colida com o interesse de algum ou alguns particulares, assim afectando numa escala maior ou menor a esfera jurídica destes.

Tal como se diz na Constituição de Angola, a “prossecução do interesse público deve respeitar os direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares”. Em termos latos, temos assim, de um lado, o indispensável exercício do poder administrativo; por outro lado, todavia, temos as regras impostas por um Estado de Direito, a que a Administração – também – deve sujeitar-se. Em grande parcela das situações, existe uma coincidência de interesses entre objectivos do Estado e os direitos e interesses dos administrados; mas nem sempre assim será.

A CRA contém um conjunto de regras que visam assegurar os direitos dos particulares:

- **Direito de audiência:** “Os cidadãos têm direito de ser ouvidos pela administração pública nos processos administrativos susceptíveis de afectarem os seus direitos e interesses legalmente protegidos” (artigo 200.º, n.º 1, da CRA).
“Os órgãos administrativos podem ordenar a notificação dos interessados para se pronunciarem acerca de qualquer questão em qualquer fase do procedimento (artigo

33.º da LNPAA);

- **Direito à informação:** “Os cidadãos têm direito de ser informados pela administração sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados, bem como o de conhecer as decisões que sobre eles forem tomadas (artigo 200.º, n.º 2, da CRA).

“Aos particulares é assistido o direito a ser informados pela Administração, sobre o andamento dos procedimentos em que sejam directamente interessados, bem como o direito de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas (artigo 34.º, n.º 1, da LNPAA);

- **Direito à notificação e à fundamentação das decisões administrativas:** “Os particulares interessados devem ser notificados dos actos administrativos, na forma prevista por lei, os quais carecem de fundamentação expressa quando afectem direitos ou interesses legalmente protegidos” (artigo 200.º, n.º 3, da CRA).

“Os interessados deverão ser sempre notificados dos actos administrativos que:

- a) decidam sobre quaisquer pretensões por eles formuladas;
- b) imponham deveres, sujeições ou sanções ou causem prejuízos;
- c) criem, extingam, aumentem ou diminuam direitos ou interesses legalmente protegidos ou afectem as condições do seu exercício” (artigo 38.º da LNPAA);

- **Direito à administração aberta:** “É garantido aos particulares o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança e defesa, ao segredo de Estado, à investigação criminal e à intimidade das pessoas” (artigo 200.º, n.º 4 da CRA).

É nomeadamente sobre estas regras básicas que assentam as propriamente ditas

“garantias dos particulares”, isto é, meios jurídicos colocados à disposição dos particulares que lhes permitem atacar acções ou omissões da Administração Pública susceptíveis de violar direitos ou interesses legalmente protegidos dos administrados. Nas doudas palavras de MARCELLO CAETANO, as finalidades das garantias “são imediatas e impeditivas, ou seja, são todos os meios criados pela ordem jurídica com a finalidade imediata de prevenir ou remediar as violações do Direito Objectivo vigente (garantias de legalidade) ou as ofensas dos direitos subjectivos ou interesses legítimos dos particulares (garantia dos administrados)”⁵³⁴

Assim, verificando-se uma violação deste tipo, seja por acção, seja por omissão, podem os particulares defender os seus direitos e interesses legalmente protegidos junto das entidades competentes.

2. As garantias no contexto jurídico angolano

2.1. O Estado social de Direito e a importância da participação dos particulares na formação das decisões administrativas

Nos tempos das monarquias absolutas existia um poder absoluto e arbitrário dos Estados, já que o mesmo não se encontrava sujeito ou limitado pela Lei, nem eram relevantes as considerações referentes aos direitos subjectivos dos cidadãos para efeito de tomada de decisões. Deste modo, sendo lesado o direito de um particular, este, legalmente, pouco poderia fazer, apenas podendo aguardar que fosse beneficiado por um privilégio real.

Na monarquia absoluta, a acção da Administração Pública não obedecia, pois, a quaisquer limitações de carácter legal.

A Revolução Francesa introduz alterações a esta situação, passando a falar-se de uma monarquia limitada correspondente ao Estado de Direito Liberal. Neste tipo de Estado, a Administração Pública continua dependente do poder real, mas com limitações impostas pelas leis aprovadas pelo Parlamento. Se existe uma norma que protege um direito de um particular, o Poder Executivo, dirigido pelo Rei, não pode, arbitrariamente, contrariá-la.

⁵³⁴ CAETANO, Marcello – Princípios fundamentais do Direito Administrativo, reimpressão da edição brasileira de 1977, 2.^a reimpressão portuguesa. Coimbra: Almedina, 2003, p. 377, *apud* DAMIÃO, JOÃO – A Precedência..., *op. cit.*, p. 78.

O século XX trouxe consigo diversos tipos de regimes políticos, mas focar-nos-emos naquele que é hoje maioritário: o Estado social de Direito, próprio dos regimes democráticos ocidentais. Neste tipo de regime, o Estado não deve obediência exclusiva à lei ordinária, mas a um conjunto de dispositivos legais, ou seja, “a Constituição, o Direito Internacional que tenha sido recebido na ordem interna, os princípios gerais de Direito enquanto realidade distinta da própria lei positiva e ordinária, os regulamentos em vigor, e ainda os actos constitutivos de direitos que a Administração Pública tenha praticado e os contratos administrativos e de direito privado que ela tenha celebrado”⁵³⁵.

A Administração encontra-se, assim, forçada a conformar-se a um “bloco” de normativos.

Daí que MAURICE HAURIOU⁵³⁶ utilizasse a expressão *bloc légal*, que poderá ser traduzida por bloco de legalidade. O que distingue particularmente este jurista e professor francês é o facto de ter difundido uma expressão numa fase de evolução do Direito Administrativo ainda muito diversa da actual. Hodiernamente, é cada vez mais usada a expressão *princípio da juridicidade* para reflectir esta necessária subordinação da Administração Pública. Tal como escrevem GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, “o princípio da legalidade aponta para um princípio de âmbito mais abrangente: o princípio da juridicidade da administração, pois todo o direito – todas as regras e princípios da ordem jurídico-constitucional portuguesa – serve de fundamento e é pressuposto da actividade da Administração”.

Em suma, a Administração deve submeter-se ao Poder Legislativo, desde logo porque este representa a soberania popular, enquanto o Poder Administrativo constitui uma autoridade derivada. Contudo, mais do que submissão à lei, o respeito pela legalidade constitui o principal fundamento de toda a acção administrativa.

Esta subordinação da Administração Pública incide sobre todas as manifestações de vontade desta, sejam actos administrativos, regulamentos ou contratos administrativos, por exemplo. Este princípio da legalidade desdobra-se em dois aspectos fulcrais: a preferência de lei (nenhum acto da Administração pode violar a lei em vigor, sob pena de ilegalidade) e a reserva da lei (qualquer acto da Administração deve ter fundamento no *bloc légal*).

⁵³⁵ AMARAL, Diogo Freitas do – Curso de Direito Administrativo, Vol. II, 10.ª reimpressão da edição de 2001, *op. cit.*, pp. 47 e 48.

⁵³⁶ Vide HAURIOU, Maurice, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public...*, *op. cit.*, pp. 57-58.

É nosso entendimento, secundando a posição de DIOGO FREITAS DO AMARAL, *idem*, pp. 52 e ss., que o estado de necessidade, os actos políticos e o poder discricionário da Administração, não configuram qualquer excepção ao princípio da legalidade.

No primeiro caso (estado de necessidade) verifica-se a existência de uma situação extraordinária (exemplo: calamidade pública), que legitima um desvio aos procedimentos legalmente estabelecidos para situações de normalidade.

A Constituição da República de Angola apresenta as situações de estado de necessidade constitucional no seu artigo 204.º, n.º 2: estado de guerra, estado de sítio e estado de emergência, remetendo para a lei ordinária a sua regulamentação (n.º 3 do mesmo artigo). Conforme se verifica por este exemplo, é a própria Lei que oferece cobertura ao acto praticado em estado de necessidade. Deste modo, inexiste qualquer excepção ao princípio da legalidade.

No caso dos actos políticos, não é a impossibilidade de impugnação desses actos que lhes retira a necessidade de se encontrarem em consonância com a Lei em vigor. Na verdade, um acto político, ainda que não seja alvo de sanção jurisdicional, se constituir uma ilegalidade, pode sempre ser atacado em outras frentes do Direito, nomeadamente por via da responsabilidade penal ou civil. Nestas circunstâncias, também neste caso não se poderá sustentar que exista uma excepção ao princípio da legalidade.

Igualmente no caso do exercício do poder discricionário⁵³⁷, não existe um desvio ao princípio da legalidade. Em primeiro lugar, inexistem actos administrativos exclusivamente vinculados ou actos administrativos completamente discricionários. Para além disso, num acto susceptível de ser praticado com ampla vertente discricionária, a Administração Pública não pode escolher a solução que pretenda, de acordo com os seus objectivos; pelo contrário, a actuação administrativa é fortemente condicionada pelos limites legalmente impostos, o que deve conduzir os competentes órgãos administrativos a escolher uma solução que se coadune com os princípios jurídicos que a devem nortear – igualdade, proporcionalidade, imparcialidade, etc. – caso contrário, existirá uma ilegalidade, passível de ser atacada por intermédio dos mecanismos legalmente previstos. Em qualquer acto discricionário existem sempre aspectos vinculados, nomeadamente a competência para a prática do acto e a finalidade a prosseguir, que não pode ser uma qualquer,

⁵³⁷*Discricionariedade* distingue-se de *arbitrariedade*, uma vez que a primeira representa uma margem de liberdade de actuação da Administração, mas conformada pelos limites impostos pela Lei. No caso da segunda temos uma actuação administrativa fora dos limites previstos na Lei.

não pode ser um mero capricho de um órgão administrativo. Por outro lado, existem fortíssimas condicionantes ao exercício do poder discricionário, já que um acto exarado ao abrigo do mesmo deve respeitar o dever de fundamentação, para além de diversos princípios, conforme anteriormente exposto.

Verificamos, deste modo, que o Estado se encontra sujeito a um vasto conjunto de normas jurídicas que conferem aos particulares determinadas garantias.

Aspecto primordial no Estado social de Direito é a participação dos cidadãos no processo de tomada da decisão final por parte dos competentes órgãos administrativos, não apenas no período que a antecede, mas também no ataque às resoluções que se apresentam desconformes com a lei.

A participação dos particulares na formação das decisões ou deliberações administrativas que, de algum modo, lhes digam respeito, é, na República de Angola, uma imposição constitucional. Assim, por exemplo, analisemos os seguintes preceitos da Constituição de Angola:

- Artigo 21.º (Tarefas fundamentais do Estado): “Constituem tarefas fundamentais do Estado angolano” [...] Defender a democracia, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos e da sociedade civil na resolução dos problemas nacionais” (sublinhado nosso);
- Artigo 52.º (Participação na vida pública): n.º 1. Todo o cidadão tem o direito de participar na vida política e na direcção dos assuntos públicos, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos, e de ser informado sobre os actos do Estado e a gestão dos assuntos públicos, nos termos da Constituição e da lei” (sublinhado nosso);
- Artigo 79.º (Direito ao ensino, cultura e desporto): [...] O Estado promove o acesso de todos à alfabetização, ao ensino, à cultura e ao desporto, estimulando a participação dos diversos agentes particulares na sua efectivação, nos termos da lei” (sublinhado nosso);

- Artigo 164.º (Reserva absoluta de competência legislativa): “À Assembleia Nacional compete legislar com reserva absoluta sobre as seguintes matérias: [...] f) Bases do sistema de organização e funcionamento do poder local e da participação dos cidadãos e das autoridades tradicionais no seu exercício” (sublinhado nosso);
- Artigo 199.º (Estrutura da Administração Pública) [...] n.º 2: “A lei estabelece as formas e graus de participação dos particulares, da desconcentração e descentralização administrativas, sem prejuízo dos poderes de direcção da acção da Administração, superintendência e de tutela administrativas do Executivo” (sublinhado nosso);
- Artigo 202.º (Objectivos e fundamentos da segurança nacional), n.º 1: “Compete ao Estado, com a participação dos cidadãos, garantir a segurança nacional, observando a Constituição e a lei, bem como os instrumentos internacionais de que Angola seja parte” (sublinhado nosso);
- Artigo 213.º (Órgãos autónomos do Poder Local), n.º 2: “As formas organizativas do poder local compreendem as Autarquias Locais, as instituições do poder tradicional e outras modalidades específicas de participação dos cidadãos, nos termos da lei” (sublinhado nosso).

Deste modo, parece claro que o Estado angolano tem por obrigação respeitar os direitos e liberdades fundamentais dos particulares, incluindo o direito de atacar acções ou omissões da Administração Pública susceptíveis de violar os seus direitos ou interesses legalmente protegidos. Recordemos que o Poder legislativo e o Poder administrativo decorrem da soberania popular.

2.2. Tipologia das garantias

2.2.1. As garantias políticas

As garantias políticas são aquelas que se concretizam por intermédio da actuação

dos órgãos políticos do Estado. Estudamo-las aqui *en passant* com o objectivo fundamental de as destacar e distinguir de outros tipos de garantias que, esses sim, constituem o cerne da nossa análise.

Existem diversos tipos de garantias políticas previstas nas constituições democráticas. Contudo, a maioria dessas garantias não se dirige directamente aos particulares, antes constituindo parte do acervo garantístico constitucional, que apenas indirectamente se reflecte na esfera jurídica do particular.

Um exemplo é a fiscalização da constitucionalidade, prevista no artigo 226.º da CRA e ss. (capítulo referente à fiscalização da constitucionalidade, integrado no Título VII – Garantias da constituição e controlo da constitucionalidade), e complementada na Lei Orgânica do Processo do Tribunal Constitucional (Lei n.º 3/08, de 17 de Junho, alterada pela Lei n.º 25/10, de 3 de Dezembro, em face da necessidade de ajustamento à Constituição vigente desde 5 de Fevereiro de 2010, passando a designar-se Lei do Processo Constitucional) e pela Lei Orgânica do Tribunal Constitucional, aprovada pela Lei n.º 2/08, de 17 de Junho, alterada pela Lei n.º 24/10, de 3 de Dezembro. Tenha-se em consideração que consideramos tratar-se de uma garantia política, uma vez que o processo desencadeador tem na sua origem uma vertente política, embora – e é bom frisar-se este ponto – o sistema de fiscalização previsto na Constituição da República de Angola seja claramente jurisdicional, uma vez que a fiscalização se encontra atribuída a tribunais.

Destarte, o que nos importa aqui estudar são as garantias políticas que têm efectivas consequências na esfera jurídica dos particulares.

Um primeiro exemplo é o direito de resistência. Um ponto prévio é o de que esta garantia não tem consagração formal na Constituição angolana. Contudo, isso não significará necessariamente, no nosso entendimento, que esse direito esteja de todo arredado do normativo constitucional angolano, conforme sustentaremos *infra*.

O direito de resistência⁵³⁸ tem origens remotas, na antiguidade greco-romana, essencialmente como um direito natural na perspectiva de uma reacção à opressão, e ao conflito entre o dever de obedecer às ordens do soberano e os imperativos de consciência e de justiça.

⁵³⁸ Acerca desta matéria, para uma abordagem inicial, consulte-se MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – Constituição Portuguesa Anotada. Volume I, 2.ª ed. revista, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017, *op. cit.*, p. 334 e ss. (anotação ao artigo 21.º (Direito de resistência) da CRP) e a bibliografia mencionada na referida anotação.

Na Idade Média assume particular relevância São Tomás de Aquino, cujas premissas, de uma forma simplista, se podem resumir da seguinte forma: o poder político tem origem em Deus; logo, não pode um político governar contra a Sua vontade. Um desvio à autoridade divina deve ser castigado. Apesar de tudo, São Tomás de Aquino é conservador, uma vez que defende que a resistência a um tirano não deve ter origem em iniciativa particular, mas antes pública, e apenas em situações que coloquem em risco, de forma clamorosa, o bem comum.

O direito de resistência na perspectiva do pensamento liberal implica recordar os nomes de John Locke⁵³⁹, Jean-Jacques Rousseau e Montesquieu. Em geral, diremos que no pensamento político do século XVIII, o direito de resistência é tratado na qualidade de direito fundamental do indivíduo, o que deve ser analisado à luz da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, concebida na sequência da Revolução Francesa.

Na actualidade, o direito de resistência adquiriu consagração formal na Declaração Universal dos Direitos do Homem aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 10 de Dezembro de 1948, já que no respectivo preâmbulo se pode ler o seguinte: “Considerando que é essencial a protecção dos direitos do homem através de um regime de direito, para que o homem não seja compelido, em supremo recurso, à revolta contra a tirania e a opressão”. Admite-se, portanto, o recurso à revolta contra qualquer regime injusto e desrespeitador das regras do Estado de Direito.

A crescente positivação da sociedade contemporânea torna insuficiente o reconhecimento do direito de resistência como direito natural, sendo importante o seu reconhecimento constitucional, que pode ser meramente implícito.

Contudo, nos Estados Democráticos de Direito da actualidade faz menos sentido a reacção violenta contra o poder instituído, uma vez que ele deriva da própria soberania popular, que se espera respeitadora dos direitos de todos, incluindo das minorias. Deste modo, o direito de resistência nas sociedades democráticas da actualidade será mais aceitável se abdicar da resposta violenta às supostas injustiças, assumindo uma forma de resistência passiva, também designada de desobediência civil, normalmente mais eficaz em ambiente democrático. Dois expoentes importantes no século XX da chamada resistência passiva e pacífica foram Martin Luther King, marcante personalidade na luta pela defesa de direitos civis e políticos nos Estados Unidos, no período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, e Mohandas Karamchand Gandhi, idealizador e fundador do moderno

⁵³⁹ A título de exemplo, John Locke, na sua obra “*Two Treatises of Government*”, debruça-se sobre o “direito de resistência” através do qual legitima a “Revolução Gloriosa” inglesa, no final do século XVII.

Estado indiano.

A Constituição portuguesa prevê expressamente a figura do direito de resistência no seu artigo 21.º: “Todos têm o direito de resistir a qualquer ordem que ofenda os seus direitos, liberdades e garantias e de repelir pela força qualquer agressão, quando não seja possível recorrer à autoridade pública”.

Outras Constituições de países democráticos não seguiram, todavia, o mesmo caminho. Um exemplo é a Constituição da República de Angola, que não contém referência expressa ao direito de resistência⁵⁴⁰. Contudo, uma interpretação sistemática, teleológica, da Lei Fundamental angolana permitirá concluir no sentido da existência, ainda que não expressa, de um direito (dever?) fundamental de resistência. Desde logo, importa realçar o importante artigo 26.º (Âmbito dos direitos fundamentais) da CRA, que determina (n.º 1) que os “direitos fundamentais estabelecidos na presente Constituição não excluem quaisquer outros constantes das leis e regras aplicáveis de direito internacional; que (n.º 2) os “preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos e os tratados internacionais sobre a matéria, ratificados pela República de Angola e, finalmente (n.º 3) que na “apreciação de litígios pelos tribunais angolanos relativos à matéria sobre direitos fundamentais, aplicam-se os instrumentos internacionais referidos no número anterior, ainda que não sejam invocados pelas partes”. Ora, recordemos, a Declaração Universal dos Direitos do Homem consagra expressamente o direito de resistência, quando reconhece o direito “à revolta contra a tirania e a opressão”. Atente-se ainda no artigo 27.º (Regime dos direitos, liberdades e garantias) da Lei Fundamental angolana: “O regime jurídico dos direitos, liberdades e garantias enunciados neste capítulo são aplicáveis aos direitos, liberdades e garantias e aos direitos fundamentais de natureza análoga estabelecidos na

⁵⁴⁰ O projecto de Constituição do partido político “U.N.I.T.A - União Nacional para a Independência Total de Angola” previa um artigo 24.º dedicado ao “direito de resistência”: “Todos os cidadãos têm o direito de resistir a qualquer ordem que ofenda os seus direitos, liberdades e garantias e de repelir em legítima defesa, qualquer agressão, se necessário pela força, quando não seja possível recorrer à autoridade pública ou quando a autoridade pública viole os direitos fundamentais e ordem constitucional democrática”. Vide: <http://www.comissaoconstitucional.ao/uploadfiles/anteprojecto-unita.pdf>. Igualmente o “P.R.S - Partido de Renovação Social” propunha um artigo referente ao “direito de resistência”: Artigo 30.º (direito de resistência) “Todo o cidadão tem o direito de resistir a qualquer ordem que ofenda os seus direitos, liberdades e garantias ou de repelir pela força qualquer agressão, quando não seja possível recorrer à autoridade pública”.

Vide: <http://www.comissaoconstitucional.ao/uploadfiles/anteprojecto-prs.pdf>.

Nenhuma das propostas foi aprovada, o que significa que o legislador constitucional angolano não considerou relevante a positivação formal do conceito.

Constituição, consagrados por lei ou por convenção internacional”.

O direito de petição pode ser caracterizado como uma garantia política. Contudo, por razões sistemáticas, analisá-lo-emos em sede de garantias graciosas.

Em suma, apesar da existência de determinados princípios, como o da publicidade dos actos administrativos, que contribuem para reduzir a probabilidade de serem cometidos abusos no exercício da função administrativa, as garantias políticas são efectivadas através dos órgãos políticos do Estado, o que coloca o problema de serem examinadas sob uma determinada perspectiva política, eventualmente pouco justa e imparcial, o que é compreensível, uma vez que que esses órgãos políticos não são órgãos jurisdicionais e possuem essencialmente critérios de natureza política e não jurídica. Nesta medida, as garantias políticas podem ser consideradas como menos interessantes do ponto de vista da protecção dos direitos dos particulares.

2.2.2. As garantias graciosas

A CRA, na sua qualidade de Constituição de um Estado Democrático de Direito, estatui que a Administração Pública tem a obrigação de prosseguir, nos termos da Constituição e da lei, “o interesse público, devendo, no exercício da sua actividade, reger-se pelos princípios da igualdade, legalidade, justiça, proporcionalidade, imparcialidade, responsabilização, probidade administrativa e respeito pelo património público”. Para além disso, a prossecução do interesse público “deve respeitar os direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares”⁵⁴¹. Para efeito de defesa desses direitos e interesses, existem diversos mecanismos.

As garantias graciosas são aquelas que se concretizam por intermédio da intervenção dos órgãos da Administração Pública, e dos seus mecanismos de mérito e de legalidade. A expressão “graciosa” resulta do facto de, outrora, os soberanos, querendo, concederem arbitrariamente uma graça, *ex officio* ou mediante solicitação dos particulares. Actualmente, as garantias graciosas já não têm esse enquadramento; contudo, por razões históricas, preferimos essa designação, ainda que aceitemos que as mesmas possam ser contemporaneamente designadas como “garantias administrativas” ou “procedimentais”.

Verificando-se que a Administração Pública não respeita os sobreditos ditames

⁵⁴¹Vide artigo 198.º da CRA.

constitucionais, que pode o particular lesado fazer, ainda dentro do estrito âmbito da Administração Pública?

Existem diversos tipos de garantias graciosas que podem ajudar a responder a essa questão:

2.2.2.1. Garantias petitórias

As garantias petitórias não pressupõem a prática de um acto administrativo anterior.

Em primeiro lugar, temos o direito de petição.

Este instituto tem raízes históricas muito antigas, que remontam à *Petition of Right*⁵⁴², de 1628, um documento constitucional inglês que estabelece um conjunto de garantias aos cidadãos, que não podem ser afectadas seja por quem for, nem mesmo pelo Rei, e que surge na sequência de um desentendimento entre o Rei Charles I e o Parlamento inglês⁵⁴³, mais tarde consolidado no *Bill of Rights* de 1689, com sequência em diversas Declarações de Direitos e, nomeadamente, na Constituição Francesa de 1791, na qual um dos pontos do artigo 3.º refere que,

- “*La Constitution garantit pareillement, comme droits naturels et civils [...] [l]a liberté d'adresser aux autorités constituées des pétitions signées individuellement*”. (ou seja, “A Constituição garante igualmente como direitos naturais e civis [...] a liberdade de remeter, às autoridades constituídas, petições individualmente assinadas”, tradução nossa).

O direito de petição, no caso angolano, reconhecido no artigo 73.º da CRA, genericamente, consiste num pedido dirigido a um órgão de soberania ou a qualquer autoridade pública no sentido de esta adoptar determinadas medidas que os requerentes⁵⁴⁴

⁵⁴² E não *Right of Petition* conforme se lê em algumas obras. A expressão *Right of Petition* representa o instituto em si (direito de petição), e não a figura histórica.

⁵⁴³ Em breve súmula, durante a Guerra dos Trinta Anos, o Parlamento inglês não aprovou o lançamento de impostos desejado pelo Rei, e este, em resposta, arrecadou impostos sem o consentimento do Parlamento, com cominação de prisão para quem se recusasse a pagá-los. Esta conduta levou a uma reacção do Parlamento, que conduziu à mencionada *Petition of Right*.

⁵⁴⁴ ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, no seu Manual de Direito Administrativo Angolano, *op. cit.*, p. 429, considera, opinião que partilhamos, que o requerente pode ser qualquer cidadão, e não apenas angolano: “Enquanto instrumento de participação política democrática, gozam também do direito de petição cidadãos de outros Estados, que reconheçam este instrumento aos angolanos, em condições de igualdade e

considerem necessárias, possuindo um carácter instrumental, uma vez que desempenha um papel importante no sentido do livre exercício de direitos fundamentais constitucionalmente reconhecidos.

Um exemplo de exercício do direito de petição seria o pedido, de um particular ou de uma pessoa colectiva, dirigido às entidades competentes, no sentido da reabilitação de determinada estrada, o que, *en passant*, no caso particular de Angola, ultrapassa a fronteira do longinquamente hipotético⁵⁴⁵.

Não existe uma forma específica para efeito de apresentação de petições, podendo ser apresentadas por escrito em suporte físico, nomeadamente remetida por via postal, ou por via electrónica. O requisito fundamental é a inteligibilidade da petição e do seu objecto.

As petições são remetidas ao Presidente da Assembleia Nacional da República de Angola, a quem compete reencaminhá-las para a comissão parlamentar competente em função da matéria em causa. As petições podem ser:

- Colectivas quando forem apresentadas por um conjunto de pessoas e,
- Em nome colectivo quando forem apresentadas por uma pessoa colectiva em representação dos respectivos membros.

Conforme já ficou expresso em nota que antecede⁵⁴⁶, a consagração constitucional do direito de petição assume uma grande latitude, abrangendo não apenas os cida-

reciprocidade, nomeadamente no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Também os estrangeiros e os apátridas que residam em Angola gozam do direito de petição para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos”. Acrescenta ainda o mesmo Autor que “gozam ainda do direito de petição as pessoas colectivas legalmente constituídas”.

⁵⁴⁵ De acordo com o jornal digital “Observador” de 12 de Julho de 2016, Angola planeava, em 2016, “gastar quase mil milhões de euros na reabilitação de centenas de quilómetros de 17 estradas nacionais e de vias secundárias e terciárias, no âmbito do Programa de Construção e Reabilitação da Rede Viária nacional”, despesa autorizada pelo Presidente da República de Angola ao Ministério do Planeamento e do Desenvolvimento Territorial, obras a incluir no Programa de Investimentos Públicos. Em Angola, “os acidentes de trânsito são a segunda causa de morte em Angola, depois da malária, grande parte dos quais provocados pelo mau estado de conservação das estradas”, lê-se na mesma edição.

Fonte:

<http://observador.pt/2016/07/12/angola-gasta-quase-mil-milhoes-de-euros-para-17-obras-de-reabilitacao-de-estradas/>.

⁵⁴⁶ Secundando a opinião de ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, no seu Manual de Direito Administrativo Angolano, *op. cit.*, p. 429.

dãos angolanos, mas igualmente todos os estrangeiros e apátridas que residam em território angolano. Este direito pode abranger igualmente outros cidadãos de outros Estados que o reconheçam aos angolanos, em condições de igualdade e reciprocidade, nomeadamente no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Conforme ficou já subentendido anteriormente, as petições podem abranger uma vasta matéria, sejam assuntos de interesse meramente pessoal do peticionário ou a defesa da Constituição ou do interesse público, entre outros.

Naturalmente, uma petição será liminarmente indeferida no caso de ter como objectivo actos que devem ser atacados por via de outros remédios jurídicos, nomeadamente impugnação dos actos administrativos, através de reclamação ou de recursos hierárquicos. Igualmente não deverá ser aceite uma petição efectuada por cidadão ou grupo de cidadãos não identificados, ou que manifestamente não possua qualquer fundamento, nomeadamente porque o seu objecto é impossível.

Acrescente-se que a ultrapassagem do número de um milhar de subscritores de uma petição obriga, em primeiro lugar, à audição dos peticionantes e, em segundo lugar, à publicação obrigatória no Diário da Assembleia Nacional de Angola.

Por último, após o exame da petição é elaborado um relatório final, posteriormente enviado ao Presidente da Assembleia Nacional, devendo, reunidas as condições requeridas⁵⁴⁷, ser agendada para apreciação em Plenário da Assembleia Nacional.

Do debate na Assembleia Nacional é dado conhecimento ao primeiro signatário da petição, com as pertinentes informações.

O enquadramento do direito de representação nesta categoria das garantias petições pode oferecer algumas dúvidas.

No caso do direito de respeitosa representação, considera CREMILDO PACA⁵⁴⁸ que “ocorre também antes da prática do acto”. Na verdade, uma ordem emanada por um superior hierárquico é, desde logo, um acto administrativo. Contudo, se considerarmos que aquilo que está em causa é a prática de outro acto por parte de um trabalhador da Administração Pública cuja legalidade é contestada, não vemos razão que nos leve a des enquadrar esta figura do âmbito das garantias petições.

Este direito de respeitosa representação é, pois, uma garantia petição a que um trabalhador da Administração Pública pode recorrer quando considere estar perante uma

⁵⁴⁷ Ou seja, superação do número de 4.000 peticionantes ou aprovação no relatório final.

⁵⁴⁸ PACA, Cremildo – Direito do Contencioso..., *op. cit.*, p. 20, que a designa como “direito de representação administrativa”.

ordem verbal manifestamente ilegal. No entanto, se a ordem for confirmada por escrito pelo seu superior hierárquico, deve aquele trabalhador obedecer à mesma⁵⁴⁹, uma vez que a nova ordem – escrita – posterior à ordem verbal, representa uma superiormente reflectida vontade do superior hierárquico⁵⁵⁰⁻⁵⁵¹.

O direito de denúncia e o direito de queixa⁵⁵² são outro tipo de garantias petitórias, aparentadas.

O direito de denúncia tem um carácter genérico, uma vez que consiste na comunicação por parte de um particular relativamente a factos que considere não estarem de acordo com a lei, normas regulamentares, ou outras a que seja devida observância, e que devem, por isso, merecer a atenta análise da Administração Pública.

Quando o direito de denúncia visa especificamente um trabalhador da Administração Pública, *rectius*, a sua conduta, designa-se direito de queixa e pode originar a instauração de um procedimento disciplinar, seja um processo de inquérito ou um processo disciplinar *stricto sensu*, ou, mais raramente, um processo de sindicância. Reflexamente, se a conduta do trabalhador indiciar a prática de crime, a Administração deve participar os factos ao Ministério Público para os competentes efeitos.

Tenha-se em consideração que o direito de denúncia, tal como aqui foi descrito,

⁵⁴⁹ A menos que, manifestamente, conduza à prática de um crime.

⁵⁵⁰ Os requisitos do dever de obediência, em geral, são:

- Que a ordem ou as instruções provenham de legítimo superior hierárquico;
- Que a ordem ou as instruções sejam dadas em matéria de serviço;
- E que a ordem ou as instruções revistam a forma legalmente prescrita.

Portanto, inexistente dever de obediência quando a pessoa que profere a ordem ou instrução não integra a Administração Pública, ou, nos casos em que tal suceda, não se insere na cadeia hierárquica a que pertence um funcionário (por exemplo, um alto responsável do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural dá uma ordem a um funcionário do Ministério da Construção).

Igualmente não se verifica qualquer dever de obediência se a ordem ou instrução não respeita a um assunto de serviço. Um exemplo será o da ordem de um superior, dada ao trabalhador no sentido de este adquirir, ou não, determinado bem ou deslocar-se, ou não, a determinado local durante o seu período de descanso. Não é devida obediência a uma ordem destituída da forma legalmente prevista. Por exemplo, se a lei obriga a que uma ordem ou instrução assumam obrigatoriamente a forma escrita, um subordinado não deve obediência se as mesmas forem apresentadas verbalmente.

⁵⁵¹ O tradicional princípio da hierarquia não admitia o incumprimento de uma ordem ou instrução, sob o pretexto de que tal seria o rastilho para a anarquia na Administração Pública, assim aduzindo argumentos de autoridade e segurança.

Por outro lado, os defensores do princípio da legalidade sustentam que o dever de obediência deve sempre ceder perante uma ordem ilegal.

Actualmente, a tendência vai no sentido de uma síntese entre as duas correntes. Integra-se nesta lógica o direito de respeitosa representação.

Atente-se que uma ordem que respeite os requisitos previstos na nota anterior pode, mesmo assim, não ser legalmente obedecida, no caso de conduzir à prática de um crime ou quando provenham de acto nulo, pois não se pode olvidar que um acto nulo não produz quaisquer efeitos jurídicos, independentemente de declaração de nulidade.

⁵⁵² CAUPERS, João – Introdução ao Direito Administrativo..., *op. cit.*, p. 377, distingue as duas figuras, caminho que nos parece correcto.

não se efectiva junto dos tribunais.

O direito de oposição administrativa consiste na possibilidade de particulares contra-interessados contestarem um projecto de decisão⁵⁵³ da Administração Pública, seja por iniciativa oficiosa, seja na sequência de pedidos que sejam dirigidos por outros particulares. Um exemplo será a contestação, por parte de um grupo de moradores de determinada zona de uma cidade, dirigida contra uma licença anteriormente solicitada por uma sociedade para efeito de instalação de qualquer actividade de natureza ruidosa.

Assim, no direito de petição temos uma pronúncia por parte de particulares posterior a uma tomada de decisão da Administração Pública, tentando alcançar uma reapreciação da situação por parte daquela, nomeadamente uma desistência ou uma modificação da projectada resolução.

JOÃO CAUPERS⁵⁵⁴ inclui na lista dos mecanismos qualificáveis como integrados no direito de petição, a queixa ao Provedor de Justiça. Não concordamos com essa sistematização, uma vez que a queixa ao Provedor poderá igualmente consubstanciar-se na contestação de actos administrativos já praticados. Na Constituição angolana, por exemplo, no artigo 192.º, n.º 4, dispõe que “[o]s cidadãos e as pessoas colectivas podem apresentar à Provedoria de Justiça queixas por “acções ou omissões dos poderes públicos” (sublinhado nosso).

2.2.2.2. A queixa para o Provedor de Justiça

A origem desta figura pode situar-se na Escandinávia, concretamente em decreto que criou o Ombudsman, acto da responsabilidade do Rei sueco Carlos XII, em 1713⁵⁵⁵. Em traços gerais, dir-se-á que se tratava de um magistrado eleito pelo parlamento local e que se dedicava a tomar nota das reclamações contra actos do poder instituído que elementos do povo lhe traziam.

Foi o Conselho da Europa que, com uma dedicação exemplar, ajudou à divulgação da figura na Europa. Hoje, a figura do Provedor de Justiça é encontrada por todo o mundo, sem prejuízo das diversas terminologias. Por exemplo, apenas nas Ilhas Britânicas, temos, na Irlanda do Norte, o *Ombudsman*, em Gales os *Public Services Ombudsman*,

⁵⁵³ E não uma decisão, uma vez que, nesse caso, não estaríamos no âmbito do direito de petição.

⁵⁵⁴ CAUPERS, João – Introdução ao Direito Administrativo..., *op. cit.*, p. 377.

⁵⁵⁵ Para uma análise da origem histórica do Ombudsman, pode ler-se, por exemplo, *A Western King and an Ancient Notion: Reflections on the Origins of Ombudsing*, *op. cit.*, de C. MCKENNA LANG.

na Escócia, os *Public Services Ombudsman* e em Inglaterra o *Parliamentary and Health Service Ombudsman*. Em França existiu desde 1973 o *Médiateur de la République*, que, em reforma posterior (em 2011), foi fundido com o *Défenseur des Enfants*, passando a designar-se *Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité*, existindo actualmente uma nova figura (*Défenseur des droits*). Em Espanha, encontramos o *Defensor del Pueblo*, mas nas comunidades autónomas existem figuras similares à do Provedor de Justiça, mas com as mais diversas designações. Também na União Europeia existe um Provedor de Justiça⁵⁵⁶, que se ocupa exclusivamente de queixas respeitantes a casos de má administração (nomeadamente, desrespeito pelos direitos fundamentais, normas e princípios jurídicos, ou princípios da boa administração na actuação das instituições, órgãos e organismos) da União Europeia, exceptuando-se apenas o Tribunal de Justiça da União Europeia, quando no exercício das suas funções jurisdicionais⁵⁵⁷.

Esta dissemelhança designativa, é, portanto, uma característica das figuras aparentadas à do Provedor de Justiça angolano, mas o que de facto importa é que visam todas alcançar as mesmas finalidades, nomeadamente, a promoção da defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Em Angola, a Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro, que aprovou a Lei Constitucional, já previa no seu artigo 142.º, a figura do Provedor de Justiça, que era considerado um órgão público independente, e que tinha na defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, através de meios informais, junto da Administração Pública, o seu principal escopo.

Apesar desta consagração formal na Lei n.º 23/92, apenas muitos anos mais tarde foi publicada a Lei n.º 4/06, de 28 de Abril, que aprova o Estatuto do Provedor de Justiça, bem como a entrada em vigor da Lei n.º 5/06, de 28 de Abril, que aprova a Lei Orgânica da Provedoria de Justiça.

A figura do Provedor de Justiça de Angola tem respaldo constitucional no artigo 192.º, sendo qualificada como “instituição essencial à Justiça”.

O normativo constitucional, desde logo, diz muito acerca do que é o Provedor de Justiça – o artigo 192.º, n.º 1 da CRA define-o como “entidade pública independente

⁵⁵⁶ O endereço electrónico é: <https://www.ombudsman.europa.eu/start.faces>.

⁵⁵⁷ O Provedor de Justiça da União Europeia não pode, contudo, investigar queixas contra as autoridades nacionais, regionais ou locais dos Estados-Membros da União Europeia, bem como as actividades dos tribunais ou dos provedores de justiça nacionais, e as queixas contra empresas ou particulares.

que tem por objecto a defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, assegurando, através de meios informais, a justiça e a legalidade da actividade da Administração Pública”. Esta fórmula surge igualmente no artigo 1.º da Lei n.º 4/06, de 28 de Abril.

Assim, como característica básica do Provedor temos a sua independência e a sua missão de salvaguarda da justiça e a legalidade da actividade da Administração Pública, o que se reflecte na defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. Essa missão é prosseguida através de meios informais. Significa isto que o Provedor de Justiça, na sua investigação, não deve ficar refém de regras rígidas pré-estabelecidas, susceptíveis de criar uma teia que dificulte a sua acção. Todos os meios, desde que legais, são bons para o Provedor alcançar os seus objectivos.

Outra característica essencial do Provedor de Justiça é a ausência de poder decisório, em consequência do que não pode, portanto, revogar ou modificar actos administrativos, nos termos do artigo 192.º, n.º 4 da CRA e do artigo 4.º da Lei n.º 4/06, de 28 de Abril. Igualmente o artigo 20.º da mesma Lei dispõe que o Provedor de Justiça “não tem competência para anular, revogar ou modificar os actos dos poderes públicos e a sua intervenção não suspende os prazos dos recursos, quer hierárquico, quer contencioso”.

O Provedor de Justiça deve dispor, em contrapartida desta falta de poder decisório, de um poder de persuasão que permita criar as condições necessárias para que a Administração reanalise e eventualmente corrija decisões anteriormente tomadas.

Nesta medida, o Provedor de Justiça pode, nos termos do artigo 18.º da Lei n.º 4/06, de 28 de Abril, alíneas a), b) e d) “emitir recomendações para os órgãos competentes com vista à correcção de actos ilegais dos órgãos e agentes da administração pública ou melhoria dos respectivos serviços”, “emitir parecer por solicitação da Assembleia Nacional sobre quaisquer matérias relacionadas com a sua actividade” e “intervir, nos termos da lei aplicável, na tutela dos interesses colectivos ou difusos, quando estiverem em causa órgãos ou agentes da administração pública”.

O Provedor de Justiça tem ainda o poder/dever de “promover a divulgação do conteúdo de cada um dos direitos e liberdades fundamentais, bem como da finalidade da instituição do Provedor de Justiça, dos meios de acção de que dispõe e de como a ele se pode fazer apelo”, nos termos da alínea c) do mesmo dispositivo legal, bem como outras competências que visam assegurar o êxito da sua missão, incluindo acompanhar o cumprimento das recomendações por si emitidas.

Deste modo, concluímos que a ausência de poder decisório do Provedor de Justiça, em Angola, como em todos os países nos quais a figura existe, é compensada de

forma eficaz pelo poder de recomendação⁵⁵⁸, constitucionalmente consagrado e que não pode, pura e simplesmente, ser desprezado pelas instituições públicas.

O Provedor de Justiça exerce, pois, essencialmente uma magistratura de influência, assente no poder da axiologia dominante nos Estados Democráticos de Direito.

2.2.3. Garantias impugnatórias

As garantias impugnatórias destinam-se a atacar condutas da Administração Pública que um particular considere inadequadas, seja por razões de legalidade, seja por razões de mérito.

Este comportamento da Administração pode ser omissivo, isto é, um particular pode impugnar as omissões dos órgãos da administração central e local do Estado e dos órgãos de direcção das pessoas colectivas de direito público, “nos casos em que lhes coubesse o dever legal de agir na protecção dos direitos gerais da comunidade, do meio ambiente ou da conservação da natureza”⁵⁵⁹.

Estas garantias distinguem-se das garantias petitórias, uma vez que estas pressupõem um acto administrativo contra o qual um particular se assume, sendo, por isso, designado, por vezes, de procedimentos de 2.º grau, pois estamos perante uma reacção a um procedimento de 1.º grau. O particular suscita assim uma reapreciação da decisão administrativa à qual se opõe.

Nos termos do artigo 100.º da LNPA, aos particulares “assiste o direito de solicitar a revogação ou a modificação dos actos administrativos” (n.º 1).

Seguidamente, no n.º 2, estabelece-se que o direito mencionado no parágrafo anterior pode ser exercido mediante reclamação para o autor do acto (alínea a)) ou “por via de recurso para o superior hierárquico do autor do acto ou para o delegante ou subdelegante” (alínea b)), ou ainda “através de recurso para o órgão que exerça poderes de tutela ou de superintendência sobre o autor do acto” (alínea c)).

Determina o artigo 7.º da LIAA que a ilegalidade que fundamenta a impugnação pode consubstanciar-se “na violação da lei, incompetência, vício de forma, desvio de po-

⁵⁵⁸ Recomendação pode ser definida como um acto não vinculativo, destituído de coercibilidade, através do qual é proposta à entidade destinatária a adopção de uma determinada conduta que vise a criação de uma nova situação jurídica ou a correcção de uma situação jurídica pré-existente.

⁵⁵⁹ Cfr. artigo 7.º da Lei n.º 2/94 de 14 de Janeiro.

der e usurpação de poder”. No entanto, a impugnação pode igualmente visar a inconveniência do acto administrativo impugnado (cfr. artigo 101.º do Decreto-Lei. n.º 16-A/95, de 15 de Dezembro).

Na sequência da impugnação do particular, a Administração poderá rever a sua decisão, rectificando-a, alterando-a, revogando-a ou substituindo-a por outra decisão que considere mais adequada do ponto de vista do mérito, ou extirpada de quaisquer ilegalidades de que a mesma padecesse.

Atente-se, contudo, que existem determinadas categorias de actos administrativos que não são passíveis de impugnação:

- Os actos administrativos meramente confirmativos⁵⁶⁰;
- Os actos administrativos “proferidos em processos de natureza disciplinar, laboral, fiscal ou aduaneiro ou de natureza cível que estejam afectos à jurisdição própria”;
- Os actos de natureza política.

Para este efeito, actos de natureza política são aqueles praticados no exercício estrito da função política do Estado⁵⁶¹.

2.2.3.1. A reclamação

Seguindo a ordem legal, temos, pois, em primeiro lugar, a reclamação.

A reclamação é uma garantia impugnatória que visa a revogação ou a modificação dos actos administrativos, e que se caracteriza por ser dirigida ao próprio autor do

⁵⁶⁰ Conforme ensina MONCADA, Luiz Cabral de – *O acto administrativo confirmativo; noção e regime jurídico*, op. cit. p. 179, o acto administrativo confirmativo “é aquele que nada acrescenta a um acto administrativo anterior, dito acto confirmado. Não produz efeitos jurídicos novos. Os efeitos já foram gerados pelo acto confirmado”. Pode não ser fácil, todavia, caracterizar determinado acto como confirmativo, ou não. O mesmo Professor considera que “o critério da confirmatividade do acto deve ser exigente. Não basta para que o acto seja considerado confirmativo a identidade da mera fundamentação da decisão jurídica que a Administração tomou. É necessário algo mais. Assim, a identidade que gera a natureza meramente confirmativa do acto deve aferir-se também pelos fundamentos expostos no requerimento do interessado e não apenas pelos constantes da decisão final da Administração. Este entendimento restritivo da confirmatividade do acto facilita também o desígnio constitucional e legislativo da tutela efectiva do particular e serve a concepção da relação jurídica administrativa (*idem, ibidem*, p. 199).

⁵⁶¹ Os exemplos são inúmeros, designadamente o exercício da competência do Presidente da República no âmbito da nomeação do Primeiro Ministro, nomeação e exoneração de membros do Governo, a demissão do Governo, nomeação e exoneração dos embaixadores e aceitar as cartas credenciais dos representantes diplomáticos estrangeiros, nomeação dos juizes do Tribunal Supremo, nomeação do Procurador Geral da República, convocação de eleições, entre muitas outras. *Idem* para inúmeros actos políticos da Assembleia Nacional e do Governo, entre outros. Cfr. artigo 8.º da Lei n.º 2/94 de 14 de Janeiro.

acto⁵⁶². A reclamação é, pois, um pedido de reapreciação do acto administrativo dirigido ao autor do mesmo. Em resposta, este pode modificá-lo, revogá-lo ou mantê-lo.

O artigo 102.º, n.º 1 da LNPAA, por outro lado, proclama a legitimidade por parte dos titulares de direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos para reclamarem ou recorrerem, caso se considerem lesados por um acto administrativo.

O prazo para a impugnação por via de reclamação (bem como de recurso hierárquico) é de 30 dias, nos termos do artigo 13.º da LIAA. Este prazo conta-se a partir da data da notificação do acto ou da sua publicação (artigo 14.º, n.º 1, da mesma Lei).

A ultrapassagem do prazo definido no artigo 14, n.º 3 da LIAA, isto é, 60 dias, gera o indeferimento tácito da reclamação, autorizando-se o interessado, consequentemente, a subir o próximo de grau na escadaria impugnativa.

2.2.3.2. O Recurso Hierárquico (próprio)

O Recurso Hierárquico é um pedido de reapreciação de um acto administrativo, dirigido ao mais elevado superior hierárquico do autor do acto (artigo 111.º, n.º 2 da LNPAA)⁵⁶³. Todos os actos administrativos praticados por órgãos sujeitos aos poderes hierárquicos de outros órgãos são susceptíveis de ser objecto de recurso hierárquico, conforme dispõe o artigo 108.º da LNPAA, pelo que se encontra presumida a existência de uma relação jurídica hierárquica.

O recurso hierárquico tanto pode fundar-se na ilegalidade ou na inconveniência do acto administrativo, independentemente de ser susceptível de recurso contencioso (artigo 109.º, n.º 2 da LNPAA). Naturalmente, o recurso pode ter uma natureza mista, no caso de abordar simultaneamente questões de direito e de mérito.

Em resposta, o superior hierárquico do autor do acto administrativo, na qualidade de órgão competente para conhecer do recurso pode confirmar ou revogar o acto. Se a competência do autor do acto recorrido não for exclusiva, o órgão competente pode também modificá-lo ou substituí-lo, assim se corrigindo eventuais efeitos nocivos presentes e futuros ocasionados no interessado/recorrente. Neste último caso, o órgão competente para decidir o recurso pode, se for caso disso, anular, “no todo ou em parte, o

⁵⁶²Cfr. artigo 100.º do Decreto-Lei, n.º 16-A/95, de 15 de Dezembro.

⁵⁶³ Sem prejuízo de poder ser apresentado ao autor do acto ou à autoridade a quem seja dirigido (cfr. artigo 111.º, n.º 3 da LNPAA).

procedimento administrativo e determinar a realização de nova instrução ou de diligências complementares” (cfr. artigo 116.º, n.º 2 da LNPAA).

Importa acrescentar que, no caso de estarmos perante um acto praticado no âmbito da delegação ou subdelegação de poderes, o superior hierárquico dispõe de competência para avocar e revogar actos praticados pelo delegado ou subdelegado nos termos da delegação ou subdelegação (artigo 16.º da LNPAA).

O prazo para a impugnação por via de recurso hierárquico é de 30 dias, nos termos do artigo 13.º da LIAA. Este prazo conta-se a partir da data da notificação do acto ou da sua publicação (artigo 14.º, n.º 1, da mesma Lei).

Importa distinguir:

- Recurso Hierárquico Necessário, e
- Recurso Hierárquico Facultativo.

No primeiro caso, o recurso é obrigatório, caso se pretenda recorrer contenciosamente, uma vez que apenas através do mesmo se pode alcançar a definitividade vertical.

Na segunda figura está em causa um acto impugnado imediatamente susceptível de impugnação contenciosa, isto é, definitivo (cfr. artigo 109.º da LNPAA).

A menos que a lei estabeleça um prazo diferente, o recurso hierárquico necessário deve ser interposto no prazo de 30 dias; tratando-se de recurso hierárquico facultativo, deve ser respeitado o prazo estabelecido para interposição de recurso contencioso do acto em causa (artigo 110.º da LNPAA).

O recurso hierárquico deve ser interposto mediante requerimento. Neste documento, o interessado deve expor de forma clara os fundamentos do pedido, sendo livre de juntar todos os documentos que julgue “convenientes e pertinentes”, nos termos do artigo 111.º da LNPAA.

O recurso hierárquico não pode legalmente ser aceite nas seguintes circunstâncias (cfr. artigo 115.º da LNPAA):

- “Quando haja sido interposto para órgão incompetente;
- Quando o acto impugnado não seja susceptível de recurso;
- Quando o recorrente careça de legitimidade;

- Quando o recurso haja sido interposto fora do prazo;
- Quando ocorra qualquer outra causa que obste ao conhecimento do recurso”.

O prazo para a decisão de um recurso hierárquico, consta do artigo 117.º da LNPAA, que dispõe (n.º 1) que, no caso de a lei não fixar outro prazo, o recurso hierárquico deve ser decidido no prazo de 30 dias contados a partir da remessa do procedimento do órgão competente para dele conhecer, podendo esse prazo ser alargado até um máximo de 90 dias “quando haja lugar à realização de nova instrução ou de diligências complementares” (n.º 2).

A menos que a Lei disponha em sentido diferente, o recurso hierárquico suspende a eficácia do acto recorrido. Igualmente não se verifica a suspensão do acto recorrido se considerar que a sua execução não imediata causa grave prejuízo ao interesse público (artigo 112.º, n.º 1 da LNPAA). O superior hierárquico, pode, em consequência do recurso interposto, revogar a decisão ou, em caso de omissão do autor do acto, tomar a decisão que se impõe adoptar.

Uma vez ultrapassado o prazo legalmente concedido sem que a Administração tome uma decisão acerca do recurso interposto, o recurso hierárquico é considerado tacitamente indeferido, podendo o interessado, querendo, passar à fase contenciosa. A este propósito, importa ter em conta o artigo 14.º, n.º 3 da LIAA, que determina que, não tendo sido proferida a competente decisão no prazo legal, se produz o indeferimento tácito, tendo o interessado “o direito ao recurso hierárquico ou contencioso, conforme o caso”, mas, neste caso, nos interessa apenas a parte final do preceito.

2.2.3.3. Recurso Hierárquico Impróprio

O Recurso Hierárquico Impróprio é o recurso hierárquico “interposto para um órgão que exerça poder de supervisão sobre outro órgão da mesma pessoa colectiva, fora do âmbito da hierarquia administrativa”⁵⁶⁴.

Este tipo de impugnação graciosa tem como razão de ser a existência de um poder de supervisão de um órgão administrativo sobre outro. Este poder de supervisão é

⁵⁶⁴ Cfr. artigo 118.º, n.º 1 da LNPAA.

um dos poderes conferidos ao superior hierárquico – um controlo sobre actos – correspondendo à faculdade por parte deste de revogar ou de suspender os actos administrativos praticados por uma entidade que se encontra hierarquicamente dependente de si. O superior hierárquico pode exercer esse poder avocando *ex officio* o caso *sub judice*, ou fazendo-o em consequência de recurso interposto por um interessado. É nesta última situação que encontramos a figura do recurso hierárquico impróprio.

Se a Lei o previr expressamente, também pode caber recurso hierárquico impróprio “para os órgãos colegiais em relação aos actos administrativos praticados por qualquer dos seus membros”, tal como estabelecido no n.º 2 do artigo 118.º da LNPAA.

Assim, temos:

- O recurso hierárquico impróprio comum previsto no n.º 1 do artigo 118.º da LNPAA, e
- O recurso hierárquico impróprio excepcional, previsto no n.º 2 da mesma disposição legal.

A escassez de regulamentação da figura do recurso hierárquico impróprio permite compreender cabalmente o n.º 3 do artigo 118.º da LNPAA, que remete supletivamente para o regime do recurso hierárquico próprio.

Daqui resultam algumas conclusões, que sintetizamos desta forma:

- Tanto a ilegalidade como a inconveniência do acto podem ser apreciadas no âmbito do recurso hierárquico impróprio;
- O recurso hierárquico impróprio suspende a eficácia do acto recorrido, salvo quando a lei o impeça ou quando o autor do acto considere que a sua execução não imediata causa grave prejuízo ao interesse público;
- O recurso hierárquico impróprio deve ser decidido, em regra, no prazo de 30 dias; a falta de decisão no prazo legalmente fixado conduz ao indeferimento tácito do recurso.

2.2.3.4. O Recurso Tutelar

O recurso tutelar encontra-se previsto no artigo 119.º da LNPAA e consiste num pedido de reapreciação, dirigido a órgãos de uma entidade pública, de actos administrativos praticados por órgãos de outra pessoa colectiva pública sujeita à sua tutela ou superintendência.

Para melhor caracterizar a distinção entre as figuras da tutela e da superintendência, utilizamos a lição de JOÃO CAUPERS⁵⁶⁵, que aduz que “a relação de tutela administrativa entre duas pessoas colectivas públicas determina que *os actos praticados pelos órgãos da pessoa tutelada se encontrem sujeitos à interferência de um órgão da entidade tutelar, com o propósito de assegurar a legalidade ou o mérito daqueles*”. Quanto à relação de superintendência entre duas pessoas colectivas públicas, “*confere aos órgãos de uma delas os poderes de definir os objectivos e orientar a actuação dos órgãos da outra*”. Estas “definição” e “orientação” materializam-se, mormente, por intermédio das *directivas* (correspondentes à imposição de objectivos, mas salvaguardando a liberdade quanto aos meios a utilizar) e das *recomendações* (formulação de meras opiniões, que sugerem um determinado rumo de acção).

O recurso tutelar pode assumir as vertentes de tutela de legalidade – verificação da conformidade com a Lei – ou de tutela de mérito – exame de oportunidade ou conveniência – ou ainda uma tutela mista, incluindo ambas as possibilidades. No caso angolano, conforme se verifica, a tutela, é por regra, exclusivamente de legalidade. Apenas quando a lei estabeleça uma tutela de mérito, o recurso tutelar poderá ter por fundamento a inconveniência do acto recorrido (artigo 119.º, n.º 3 da LNPAA).

Por outro lado, “presume-se” a impossibilidade de utilização de recurso tutelar; o recurso tutelar tem carácter excepcional e apenas é possível quando expressamente previsto na lei, e igualmente tem, em regra, um carácter meramente facultativo, a menos que a lei imponha outra solução, nos termos do artigo 119.º, n.º 2 da LNPAA.

Finalmente, as disposições reguladoras do recurso hierárquico próprio são aplicáveis ao recurso tutelar, “na parte em que contrariem a natureza própria daquele e o respeito devido à autonomia da entidade tutelada”, conforme estatuído no artigo 192.º, n.º 5 da LNPAA.

⁵⁶⁵ Cfr. CAUPERS, João – Introdução ao Direito Administrativo..., *op. cit.*, p. 169 e ss.

2.2.4. Garantias contenciosas

2.2.4.1 Breve síntese da evolução do contencioso angolano e enunciação de alguns dos seus principais problemas

Nesta sede, começaremos por epitomar a evolução do contencioso administrativo angolano e por enumerar alguns problemas que o nosso estudo identificou na estrutura jurisdicional angolana.

Às garantias contenciosas são, inúmeras vezes, atribuídas outras designações, tais como garantias jurisdicionais ou justiça administrativa.

Caracterizam-se estas garantias por se concretizarem mediante a intervenção dos tribunais administrativos e por constituírem a forma mais importante e mais convincente de defesa dos direitos subjectivos e dos interesses legítimos dos particulares.

As garantias contenciosas situam-se no âmbito da tutela jurisdicional efectiva, devendo ser interpretadas de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem e a Carta Africana dos Direitos dos Homens e dos Povos, nomeadamente.

Entre outras disposições relevantes, destacamos o artigo 8.º da DUDH que estabelece que “[t]oda a pessoa tem direito a recurso efectivo para as jurisdições nacionais competentes contra actos que violem os direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição e pela Lei” e ainda, na Carta Africana, o artigo 7.º, no qual se pode ler que “[t]oda a pessoa tem direito a que a sua causa seja apreciada. Este direito compreende:

- a) O direito de recorrer aos tribunais nacionais competentes de qualquer acto que viole os direitos fundamentais que lhe são reconhecidos e garantidos pelas convenções, as leis, os regulamentos e os costumes em vigor;
- b) [...];
- c) O direito de defesa, incluindo o de ser assistido por um defensor da sua escolha;
- d) O direito de ser julgado num prazo razoável por um tribunal imparcial”.

O contencioso administrativo em Angola (bem como o direito administrativo em

geral) surge marcado por 3 fases distintas:

- Desde a Constituição de 1975, até 1992;
- Desde a Constituição de 1992, até 2010;
- Após a Constituição de 2010.

Uma vez que já abordámos anteriormente a questão da evolução da justiça administrativa angolana, limitar-nos-emos a uma breve súmula a fim de contextualizar a nossa discussão.

Após a proclamação da independência de Angola no dia 11 de Novembro de 1975, o país enveredou por uma via de governação socialista, com uma orientação política marxista-leninista.

Nesta I República verifica-se uma centralização da organização dos poderes político e económico, não se encontrando constitucionalmente consagrado um sistema de contencioso administrativo. Nesta fase, deparamo-nos com um deficiente controlo dos actos do poder público, devido à inexistência de uma verdadeira separação de poderes. Desta forma a função jurisdicional não se encontrava suficientemente protegida, não se encontrando, desta forma, assegurada a respectiva independência face ao poder político.

Nas diversas Leis de Revisão Constitucional continua ausente a referência a um verdadeiro sistema de justiça administrativa angolana. Consequentemente, nesta I República, os actos de poder político não podiam ser sindicados jurisdicionalmente por força da inexistência do princípio da separação de poderes. Destarte, não podemos falar, nesta época, da existência de um contencioso administrativo angolano.

Apesar de tudo, salientamos duas leis que, em nosso entendimento, marcam a génese da justiça administrativa angolana: referimo-nos à Lei do Sistema Unificado de Justiça, aprovada pela Lei n.º 18/88, de 31 de Dezembro e à Lei n.º 17/90, de 20 de Outubro.

Foi com o advento da II República, que coincide com a aprovação da CRA de 1992, que surgiram mecanismos que permitiam aos cidadãos a impugnação dos actos que considerassem violadores dos seus direitos e, consequentemente, o recurso aos tribunais.

Deste modo, é com a Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro, que surgem os primeiros princípios constitucionais básicos que consagraram formalmente Angola como um Estado Democrático de Direito. Isto significou o alargamento do reconhecimento e a garantia dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, por força da conformação da Ad-

ministração Pública angolana ao princípio da legalidade, e da consagração da tutela jurisdicional efectiva. Entre outras, assinale-se a LIAA, aprovada pela Lei n.º 2/94, de 14 de Janeiro, que veio permitir a impugnação contenciosa dos actos administrativos feridos de ilegalidade.

Assinale-se ainda que a II República trouxe a hipótese de criação de tribunais administrativos, separados dos tribunais comuns, sempre na perspectiva da supressão da insindicabilidade dos actos da Administração Pública.

A Constituição de 1992 trouxe, deste modo, um novo rumo para o contencioso angolano, que viria a ser consolidado na CRA de 2010, que, como já referimos anteriormente é uma Constituição perfeitamente alinhada com outros ordenamentos jurídico-constitucionais dos modernos Estados Democráticos de Direito.

O problema não reside na actual Constituição angolana, mas antes na incoerência entre esta e a legislação ordinária.

Assim, a CRA de 2010 consagra um sistema subjectivista, mas, num plano infraconstitucional, a tutela dos direitos subjectivos dos particulares surge algo postergada, uma vez que é a legalidade que é especialmente amparada, conforme se verifica, nomeadamente, no artigo 21.º do RPCA, que estabelece que o tribunal “pode conhecer oficiosamente da admissibilidade de recurso e das questões de facto e de direito que se prendam com a decisão da causa, mesmo que não tenham sido alegados, não podendo, no entanto, conhecer para além do pedido”. Assim sendo, o tribunal não pode ordenar, *rectius*, obrigar, de forma coerciva, a Administração a adoptar determinada conduta; apenas pode anular os actos administrativos que qualifique como ilegais. Assim, os direitos subjectivos e interesses legalmente protegidos dos particulares quedam num plano secundário, sendo que, em primeiro plano, está a questão da ilegalidade do acto administrativo praticado pela Administração,

Em suma, e este é o primeiro problema prévio que colocamos, a Constituição angolana consagra plenamente um sistema subjectivista; todavia a legislação ordinária tem um evidente pendor objectivista. Este é um problema básico de incoerência legislativa em Angola.

Outro problema importante é que, conforme já referimos anteriormente no nosso trabalho, apesar de a CRA prever a possibilidade de criação de tribunais administrativos⁵⁶⁶, nunca a mesma foi concretizada. Na verdade, a CRA não estatui a obrigatoriedade

⁵⁶⁶ Artigo 176.º, n.º 3 da CRA: “Pode ser criada uma jurisdição administrativa, fiscal e aduaneira autónoma, encabeçada por um Tribunal superior”.

de criação de uma ordem jurisdicional administrativa autónoma, mas apenas prevê essa possibilidade. Em resultado disso, pode sempre o legislador ordinário alegar, nomeadamente, que inexistem condições de carácter logístico e humano adequadas. Ora, a jurisdição administrativa tem um carácter específico e genuíno, não se compadecendo com um mero conhecimento administrativo genérico que um juiz de vocação primordialmente civilística tendencialmente ostentará.

Este é, pois, outro problema do contencioso angolano: a inexistência de Tribunais Administrativos, com as consequências indesejáveis daí decorrentes, nomeadamente no que respeita à falta de especialização própria em contencioso administrativo, o que, no nosso entendimento não é compatível com o princípio da boa administração da justiça.

Outra questão relevante é a da precedência obrigatória.

Nos termos do artigo 12.º da LIAA, o recurso contencioso é obrigatoriamente precedido de reclamação ou de recurso hierárquico. Encontramo-nos, pois, perante um sistema de impugnação necessária.

Neste ponto, uma questão fundamental surge:

- **Como conciliar a *precedência obrigatória* com a tutela jurisdicional efectiva, plenamente em vigor na República de Angola?**

Uma dúvida ressalta de imediato. Será a legislação ordinária, nomeadamente o artigo 12.º da LIAA, inconstitucional na parte que obriga à impugnação necessária?

CARLOS FEIJÓ⁵⁶⁷ tem considerado que a precedência obrigatória de reclamação e de recurso hierárquico é de constitucionalidade duvidosa.

Como é sabido, o artigo 29.º da CRA, garante a todos os cidadãos o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos. Esta norma não poderá deixar de implicar o reconhecimento do direito específico dos administrados a impugnar quaisquer actos administrativos que os lesem. Assim, nunca os princípios do acesso à justiça administrativa e a separação entre administração e justiça poderão ser lesados.

Todavia, e salvo o devido respeito pelo Professor CARLOS FEIJÓ, não cremos

⁵⁶⁷ Informa Cremildo Paca, na sua obra *Direito do Contencioso Administrativo Angolano*, *op. cit.*, p. 26, nota 17. Um exemplo apresentado consta no *Procedimento e Contencioso Administrativo*, Texto Legislativo, A.A.V.V. Ministério da Administração Pública, Emprego e Segurança Social, 1999, p. 61.

que possa ser colocada em causa a constitucionalidade da precedência obrigatória. Na verdade, a precedência de recurso hierárquico reflecte-se no início da contagem do prazo para a interposição de recurso contencioso. Mas, verificando-se o indeferimento do recurso hierárquico, a interposição deste meio de impugnação jamais obstará à interposição de recurso contencioso, nem afectará a sua utilidade.

Não adianta igualmente sustentar que o recurso hierárquico necessário não assegura uma efectiva tutela dos direitos e interesses legítimos dos particulares; a impugnação judicial estará sempre disponível para estes. O recurso hierárquico necessário nunca prejudicará uma eventual impugnação judicial, uma vez que o respectivo prazo de interposição se suspende com a interposição do recurso hierárquico.

Afastada a suposta inconstitucionalidade resultante do artigo 12.º da LIAA, parece-nos, todavia, que haveria vantagens em adoptar um sistema de recursos diferente daquele que existe actualmente em Angola. A precedência obrigatória condiciona o acesso directo à justiça administrativa, protelando a resolução de um conflito numa relação administrativa, com prejuízo dos particulares envolvidos.

Assim, é nosso entendimento que o ordenamento administrativo angolano deveria adoptar um sistema de precedência opcional, sem prejuízo de considerarmos que, de uma maneira geral, as garantias gratuitas constituem uma primeira opção altamente aconselhável na medida em que, por exemplo, para além da aptidão para suspenderem a eficácia do acto recorrido, apresentam um custo reduzido e dispensam a intervenção de advogado.

2.2.4.2. Princípios do contencioso administrativo angolano

Em primeiro lugar, salientaremos aquele que qualificaremos como o princípio da dupla cognição.

Nos termos do artigo 21.º do RPCA, no âmbito de um processo contencioso, o tribunal conhece das questões relevantes de facto e de direito, e pode fazê-lo *ex officio*, ainda que as mesmas não tenham sido alegadas pelas partes.

Em segundo lugar, temos o princípio da unidade de jurisdições. Em Angola, ao contrário do que sucede em Portugal, por exemplo, o contencioso administrativo e outros tipos de contencioso (por exemplo, contencioso civil, nomeadamente, acções de responsabilidade, tais como as acções de indemnização fundadas em responsabilidade contratual, responsabilidade extracontratual, etc. ou contencioso comercial), encontram sempre

no topo o Tribunal Supremo.

Num outro plano, acrescenta-se que, todavia, a estrutura judicial angolana, após a aprovação da Lei n.º 2/15, de 2 de Fevereiro, deixou de ser monista. A Lei do Sistema Unificado de Justiça (Lei n.º 18/88, de 31 de Dezembro) previa que todos os tribunais, incluindo os tribunais militares, se encontravam sob um topo liderado pelo Tribunal Supremo. A LOFTJC, dando sequência ao previsto da CRA, criou um sistema misto, com uma jurisdição comum encabeçada pelo Tribunal Supremo e integrada igualmente por Tribunais da Relação e outros Tribunais e uma jurisdição militar encabeçada pelo Supremo Tribunal Militar e integrada igualmente por Tribunais Militares de Região. Trata-se, pois, da *passagem de um sistema monista para um sistema misto*.

Contudo, na parte que ora nos importa, continua a existir uma unidade de jurisdições, ou seja, *o contencioso administrativo e o não administrativo têm ambos no topo o Tribunal Superior*⁵⁶⁸.

Princípios do duplo e triplo grau de jurisdição. Antes da LOFTJC, existia em Angola uma dualidade de graus de jurisdição. O artigo 15.º da LIAA menciona exclusivamente o Tribunal Supremo e os Tribunais Provinciais, como entidades que podem conhecer os recursos e as acções previstos nesta Lei. Todavia, a LOFTJC, no seu artigo 24.º estabelece 3 categorias de Tribunais da Jurisdição Comum: o Tribunal Supremo, os Tribunais da Relação e os Tribunais de Comarca.

Temos seguidamente o princípio da obrigatoriedade de decisão anterior. O recurso contencioso deve destinar-se a atacar um acto administrativo pré-existente. O recurso de impugnação de acto administrativo pode visar a invalidade do acto ou a sua anulação total ou parcial, ou ainda a resolução, caducidade, anulabilidade ou incumprimento de um contrato administrativo, conforme se verifica pela leitura do artigo 8.º do RPCA. Em qualquer caso, pressupõe a existência de uma decisão administrativa prévia.

O princípio da alçada impõe que seja tida em consideração a relevância económica (e jurídica) do pedido⁵⁶⁹. O valor da alçada, correspondente ao limite de valor de acção para efeito de julgamento por determinado tribunal, determina a recorribilidade. No ordenamento jurídico angolano existe uma previsão de três graus de jurisdição, mas isso não implica, de forma alguma, uma garantia de tripla apreciação judicial, não sendo

⁵⁶⁸ Atente-se, por exemplo, no artigo 3.º, n.º 1, da LOFTJ: “A função jurisdicional comum na República de Angola é exercida pelo Tribunal Supremo, pelos Tribunais da Relação, pelos Tribunais de Comarca e nos termos estabelecidos na presente Lei”.

⁵⁶⁹ Cfr. artigo 23.º do RPCA.

tal limitação inconstitucional, em nosso entendimento, a menos que se verifiquem circunstâncias anómalas, tais como a elevação desproporcionada das alçadas. As limitações impostas pelas alçadas justificam-se, nas brilhantes palavras de LOPES DO REGO⁵⁷⁰ devido “à própria natureza das coisas, da necessidade imposta por razões de serviço e pela própria estrutura da organização judiciária de não sobrecarregar os Tribunais Superiores com a eventual reapreciação de todas as decisões proferidas pelos restantes tribunais”. Em suma, a alçada tem como escopo aliviar o trabalho dos tribunais superiores, evitando que a gestão dos mesmos se torne caótica e se encoraje uma das partes a protelar a resolução do processo através da interposição de consecutivos recursos, especialmente nas situações em que existe suspensão da eficácia.

Outro princípio relevante é o princípio do contraditório. Ninguém pode ser afetado por uma sentença judicial sem lhe ter sido concedida a possibilidade de participar na formação da decisão judicial. Um aforismo latino aplicável é o *audi alteram partem*, ou “ouvir a outra parte”.

Em Angola, a autoridade recorrida, os interessados e o Ministério Público – quando não seja o autor de demanda – serão pessoalmente notificados para contestar⁵⁷¹, devendo os demandados consignar, pelo menos, os seguintes elementos: factos, fundamentos, o pedido, oferecimento da prova e factos sobre que ela deve recair, indicação do mandatário forense e do domicílio escolhido para efeito do recebimento das notificações⁵⁷². É um princípio presente em vários pontos da CRA, nomeadamente no artigo 174.º, n.º 2, da Lei Fundamental (“[n]o exercício da função jurisdicional, compete aos tribunais dirimir conflitos de interesse público ou privado, assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos, bem como os princípios do acusatório e do contraditório e reprimir as violações da legalidade democrática”).

Princípio do inquisitório. O tribunal não é obrigado a ficar limitado à factualidade apresentada pelas partes. O princípio da busca da verdade material pode levar o juiz a rejeitaras provas que entenda “não terem interesse para a decisão ou que se reporte a factos que considere como provados e pode ordenar oficiosamente diligências de prova sobre factos que considere essenciais à decisão”, nos termos do artigo 51.º, n.º 1, do RPCA.

⁵⁷⁰ REGO, Lopes – “O direito fundamental do acesso aos tribunais e a reforma do processo civil”, *op. cit.*, pág. 764.

⁵⁷¹ Cfr. artigo 47.º do RPCA.

⁵⁷² Cfr. artigo 49.º do RPCA.

Este princípio não fornece uma *carta branca* ao juiz para agir conforme entenda; não esqueçamos que o pedido e a causa de pedir fixam o âmbito do processo.

Por outro lado, o juiz está sujeito ao princípio da limitação dos meios de prova, que circunscreve o princípio do inquisitório, já que aquele não pode recorrer a qualquer tipo de provas. Por exemplo, provas que ofendam preceitos constitucionais, nomeadamente escutas telefónicas não autorizadas, não são permitidas.

Nesta sequência, importa salientar os princípios da necessidade do pedido e da correspondência entre a decisão e o pedido, ligados à *tipicidade processual*. Sem um pedido, o tribunal não pode pronunciar-se sobre a questão e proferir na sua decisão, que está, forçosamente, ligada ao pedido. De acordo com o artigo 21.º do RPCA, o tribunal pode conhecer *ex officio* da admissibilidade de recurso e das questões de facto e de direito relevantes, *mas não pode conhecer para além do pedido*. Portanto, o tribunal aprecia as situações jurídicas que lhe são presentes pelas partes e apenas essas.

Em âmbito próximo destes princípios referidos no parágrafo anterior, fala-se do princípio do dispositivo. Devem ser as partes a dinamizar o processo, sem prejuízo de o Ministério Público poder, *ex officio*, prosseguir a tramitação processual, mesmo contra a vontade das partes, caso esteja em causa o interesse público. Acerca da questão da auto-responsabilização, vejam-se os artigos 13.º, 18.º e 136.º, n.º 4 do RPCA. Atente-se ainda que o Ministério Público tem legitimidade para demandar no processo de contencioso administrativo “quando o acto administrativo impugnado viole a Lei Constitucional ou for manifestamente ilegal”, conforme estabelece o artigo 3.º, alínea d) do RPCA.

Por último, nesta breve síntese dos princípios do contencioso administrativo angolano, mencionaremos o princípio da subsidiariedade. Significa isto que uma imprevisão numa lei administrativa será suprida com recurso ao regime jurídico de justiça comum. Exemplos desta solução legal são os seguintes artigos do RPCA: 69.º, n.º 1 (“As acções derivadas de contratos administrativos regem-se, regra geral, pelas normas do Código do Processo Civil que regulam o processo de declaração, na sua forma ordinária”), 79.º n.º 1 (“Os recursos ordinários das decisões jurisdicionais proferidas em matéria de contencioso administrativo são regulados [...] subsidiariamente, pelas disposições do Código do Processo Civil aplicáveis ao recurso de agravo, com as necessárias adaptações”), n.º 2 (“Os recursos interpostos para efeitos de uniformização de jurisprudência, os de revisão e de oposição de terceiro regem-se pelas disposições do Código de Processo Civil [...], na parte aplicável”), 82.º, n.º 3 (“Aplicam-se a produção de prova em instância de recurso as

disposições do artigo 517.º do Código de Processo Civil”), 84.º, alínea c) (“Podem interpor recurso das decisões ou acórdãos proferidos em processos de contencioso administrativo [...] as pessoas directa e efectivamente prejudicadas, nos termos do n.º 2 do artigo 68.º do Código do Processo Civil”), 89.º (“Os recursos ordinários interpostos das decisões proferidas em acções derivadas de contratos administrativos são processados e julgados de harmonia com as regras do processo civil aplicáveis ao recurso de agravo, estabelecidas nos artigos 734.º e seguintes do Código de Processo Civil, com as necessárias adaptações [...]”), 90.º, n.º 1 (“Os prazos de vista do Ministério Público, aos juízes adjuntos e ao juiz relator, previstos no n.º 1 do artigo 752.º do Código do Processo Civil, são alargados para o dobro”), 114.º, n.º 1, alínea a) (“No caso de a entidade demandada não executar a decisão judicial, depois de notificada nos termos do artigo 105.º, pode o exequente requerer [...] que o processo prossiga como execução para pagamento de quantia certa, de harmonia com as disposições aplicáveis do Código de Processo Civil, quando se trata de decisão que tenha condenado a entidade demandada a pagar certa quantia”), 120.º (“Regem-se pelas normas constantes no capítulo anterior, com as necessárias adaptações, as execuções fundadas em títulos executivos diversos das sentenças, previstos nas alíneas b), c) e d) do artigo 46.º do Código de Processo Civil, a que seja aplicável com o processo contencioso administrativo”), entre muitos outros exemplos. Todos estes exemplos concretos têm como ponto de apoio a cláusula genérica do artigo 1.º, n.º 2, do RPCA: “No que não estiver previsto [no RPCA], são aplicáveis as disposições relativas ao funcionamento da administração pública do Estado e *supletivamente as normas do processo civil*” (itálico nosso).

2.2.4.3. O Recurso Contencioso de Anulação

Figura importante nesta matéria é a do Recurso Contencioso de Anulação, que pode ser definido como um meio de impugnação que deve ser interposto no Tribunal competente para o efeito, com o objectivo de obter a anulação ou a declaração de nulidade ou inexistência de um acto administrativo ou de um regulamento. Um indeferimento tácito pode igualmente fundamentar o recurso.

Por intermédio desta noção básica que referimos no parágrafo anterior, percebemos que a designação correcta para este instituto seria recurso contencioso de anulação,

de declaração de nulidade ou de inexistência do acto⁵⁷³. Contudo, afim de evitar possíveis dúvidas, mantemos a expressão corrente e que encima esta parte do nosso trabalho. Atente-se, contudo, que nem a palavra “recurso” gera unanimidade. Por exemplo, VASCO PEREIRA DA SILVA considera que se trata de uma “acção” e não de um recurso, de acordo com o princípio ínsito no artigo 2.º do Código do Processo Civil (“a todo direito corresponde uma acção”)⁵⁷⁴.

O artigo 8.º, n.º 1, do RPCA estatui que, no recurso contencioso de impugnação de acto da administração, o pedido pode abranger a invalidade do acto ou a sua anulação total ou parcial, devendo entender-se, obviamente, que a nulidade e a inexistência se encontram incluídas no âmbito do artigo.

Atente-se, contudo, que, no Direito administrativo angolano – tal como em outros ordenamentos jurídicos – a nulidade (e a inexistência) tem um carácter excepcional, apenas existindo quando a Lei expressamente preveja essa forma de invalidade⁵⁷⁵. Apenas será nulo o acto a que falte qualquer dos elementos essenciais, ou para o qual a lei comine expressamente essa forma de invalidade. Uma lista exemplificativa de actos nulos encontra-se no n.º 2 do artigo 76.º da LNPA.

De entre os elementos do recurso contencioso, interessam-nos, para o presente efeito, os elementos essenciais, de cuja existência depende a existência jurídica processual.

Posteriormente, convém distinguir elementos subjectivos de elementos objectivos.

No segmento *elementos subjectivos* encontramos os sujeitos processuais, os quais dispõem de determinados direitos processuais e aos quais correspondem certos deveres processuais, e que têm uma influência directa no desenvolvimento da actividade processual.

Esta noção permite identificar os **sujeitos processuais no âmbito do contencioso administrativo**, *id est*,

- O Juiz
- O Ministério Público,
- O recorrente,

⁵⁷³ No mesmo sentido, veja-se PACA, Cremildo – Direito do Contencioso..., *op. cit.*, p. 85.

⁵⁷⁴ SILVA, Vasco Pereira da – *Para um Contencioso Administrativo dos particulares*, *op. cit.*, p. 15.

⁵⁷⁵ Artigo 78.º da LNPA: “São anuláveis os actos administrativos praticados com ofensa dos princípios ou normas jurídicas aplicáveis para cuja violação se não preveja outra sanção”.

- O recorrido.

O juiz é o titular da jurisdição contenciosa administrativa. Em geral, é o titular do órgão de soberania “tribunais”, exercendo a sua função com recurso a um conjunto de prerrogativas e de deveres. O Estatuto dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público, aprovado pela Lei n.º 7/94, de 29 de Abril, estabelece os deveres e direitos dos magistrados judiciais, de entre os quais salientamos a sua *independência*, um princípio estruturante do Estado de Direito, que pressupõe, apenas, obediência à Constituição e à lei, nos termos do artigo 179.º, n.º 1, da CRA. Os juizes são igualmente *inamovíveis*, “não podendo ser transferidos, promovidos, suspensos, reformados ou demitidos, senão nos termos da Constituição e da lei” (artigo 179.º, n.º 2, da CRA) e gozem do *princípio da irresponsabilidade* relativamente às decisões que proferem no exercício das suas funções, sem prejuízo das restrições impostas por lei (artigo 179.º, n.º 3). Funcionalmente, os juizes beneficiam de condições *activas*, tais como as garantias de inviolabilidade, e estão obrigados a situações *passivas* de que são exemplos a impossibilidade de exercício de qualquer outra função pública ou privada⁵⁷⁶.

O Ministério Público é o órgão da Procuradoria-geral da República constitucionalmente qualificado como essencial à função jurisdicional do Estado. Para esse efeito, possui autonomia e um estatuto próprio, conforme dispõe o artigo 185.º, n.º 1 da CRA. Trata-se de uma magistratura que se situa num plano paralelo e independente relativamente à magistratura judicial. O Ministério Público tem por missão primordial a garantia do direito à igualdade perante o Direito, assim como uma vigilância permanente na defesa do cumprimento da legalidade democrática, *maxime*, da Constituição. Todavia o Ministério Público não se confunde com a magistratura judicial, desde logo porque os seus magistrados são responsáveis e hierarquicamente subordinados, nos termos da lei (artigo 185.º, n.º 3 da CRA), e a sua autonomia caracteriza-se “pela sua vinculação a critérios de legalidade e objectividade” (artigo 185.º, n.º 2 da CRA). A relevância do Ministério Público está bem presente na Lei. Uma breve análise do RPCA é suficiente para perceber isso: o Ministério Público tem legitimidade para demandar no processo de contencioso administrativo sempre que o acto impugnado viole a Lei Constitucional ou for manifestamente ilegal (artigo 3.º, alínea d) do RPCA), podendo suscitar a todo o tempo a questão da competência material (artigo 19.º, n.º 1 do RPCA); a autoridade pública demandada

⁵⁷⁶ Com excepção de funções de docência e de investigação científica de natureza jurídica, nos termos do artigo 179.º, n.º 5 da CRA.

pode ser, em determinadas circunstâncias, representada pelo Ministério Público (artigo 25.º, n.º 3 do RPCA); o recurso contencioso de impugnação de acto administrativo pode ser iniciado pelo representante do Ministério Público que tenha intervindo no procedimento administrativo de reclamação ou recurso hierárquico (artigo 39.º do RPCA); o processo vai com vista ao Ministério Público, quando não seja parte na acção, para dar parecer sobre a decisão ou suscitar outras questões que considere pertinentes para o efeito em vista (artigo 54.º do RPCA). Tem ainda legitimidade para interpor recurso das decisões ou acórdãos proferidos em processos de contencioso administrativo (artigo 84.º do RPCA), entre muitas outras competências. Por último, refira-se que a gestão do Ministério Público compete ao Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público⁵⁷⁷.

O recorrente é o responsável pela impugnação do acto administrativo. Esta noção está directamente ligada à figura da “legitimidade activa” prevista no artigo 3.º do RPCA, e que legitima a demanda em sede contenciosa ao “titular do direito individual ou colectivo, que tenha sido violado ou que possa vir a ser afectado pelo acto jurídico impugnado” (alínea a). Igualmente possui legitimidade activa, em caso de omissão dos órgãos de administração, quando tenha o dever legal de agir qualquer cidadão ou associação que tenha como finalidade a protecção do interesse protegido. A legitimidade activa é extensível às partes em contrato administrativo e ainda ao Ministério Público; neste caso, apenas “quando o acto administrativo impugnado viole a Lei Constitucional ou for manifestamente ilegal”. Trata-se da designada “acção pública” na qual a iniciativa é pública, e, em nosso entendimento, imperativa para o Ministério Público, desde que se verifiquem as condicionantes mencionadas na alínea d) do artigo 3.º do CPA.

O recorrido é a entidade autora do acto administrativo impugnado, e cujos interesses em sede judicial são exactamente opostos ao do recorrente, já que este pretende reagir contra o acto administrativo, pedindo a sua anulação ou a declaração da sua nulidade ou inexistência, enquanto o recorrido propugna a sua plena manutenção em vigor.

No âmbito dos *sujeitos processuais*, importa distinguir as *partes processuais*, ou seja, os sujeitos que têm o direito de se dirigir ao juiz manifestando determinadas pretensões. Deste modo, são partes processuais o recorrente, o recorrido público (a entidade demandada) e os contra-interessados, isto é, com um interesse contrário ao dos recorrentes, alguma vezes designados como recorridos particulares, e que são aquelas pessoas singulares ou colectivas beneficiadas pela decisão da entidade pública demandada e que

⁵⁷⁷Vide Lei do Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público, aprovada pela Lei n.º 15/11 de 18 de Março.

surgem no processo junto à mesma entidade, com o objectivo de ver mantida a decisão ora impugnada.

Falámos dos elementos subjectivos. Importa agora mencionar os *elementos objectivos* do recurso contencioso: o pedido, e a causa de pedir.

O *pedido* é uma manifestação de vontade no sentido de alcançar a anulação total ou parcial de um acto, a declaração da sua nulidade ou de inexistência, nos termos do artigo 8.º do RPCA. Na justiça administrativa angolana actual de natureza objectivista, apesar de a Constituição angolana apontar para caminho diverso conforme antedito continua a não existir possibilidade de se requerer a condenação da Administração na prática do acto devido ou a modificação ou a substituição do acto. O tribunal rejeitará qualquer pedido que não seja num dos estritos sentidos apontados.

O pedido deve conter os factos e razões em que se baseia o pedido e os fundamentos de direito e a indicação das normas jurídicas violadas (cfr. artigo 41.º do RPCA). Estes fundamentos de facto e de direito constituem os pilares em que assenta o pedido e constituem a *causa de pedir*.

Assim, distinguimos as duas figuras: o pedido manifesta uma pretensão, a causa de pedir fundamenta essa pretensão.

Importa agora abordar a questão dos **pressupostos processuais**, que podem ser definidos como as condições legalmente impostas para efeito de interposição de um recurso contencioso. No caso de esses pressupostos não estarem reunidos, as condições para o exercício da função jurisdicional não se verificam e o tribunal rejeita a admissão do recurso, não decidindo, assim, sobre o mérito da causa.

Para o presente efeito, debruçar-nos-emos sobre os pressupostos processuais que envolvem o tribunal, as partes e o objecto do processo.

No que respeita aos pressupostos processuais relativos ao tribunal, importa referir a competência material do tribunal, que se trata de uma condição *sine qua non*. Ou seja, trata-se de uma condição eliminatória: se o tribunal não é competente, o exercício da função jurisdicional deve ser, de imediato, afastado. Tal como estabelece o artigo 19.º do RPCA, a questão da competência material pode ser suscitada a todo o tempo, tanto mediante requerimento do Ministério Público ou das partes, ou *ex officio*, pelo próprio tribunal. A questão da competência material é de tal modo importante que, mesmo que, por manifesto lapso, a causa tenha sido inicialmente admitida e se tenha iniciado a tramitação processual, ainda assim, nada impede o tribunal de, em qualquer momento, declarar a sua incompetência material e rejeitar o recurso interposto.

Igualmente pode o tribunal ser declarado incompetente em função do território (incompetência territorial) ou em razão da hierarquia (incompetência hierárquica), podendo a parte requerer “a remessa dos autos ao tribunal competente, antes do trânsito em julgado da decisão”, conforme estabelece o artigo 20.º do RPCA, ou ainda em consequência do valor da causa. Confira-se ainda o artigo 26.º da LOFTJC.

As regras gerais neste âmbito⁵⁷⁸ são as seguintes:

- A competência do tribunal é fixada no momento da proposição da acção;
- No momento da abertura da instrução, ou,
- No momento em que é deduzida a acusação.

Para o presente efeito, interessa-nos especialmente o primeiro ponto. Por outro lado, para efeito da fixação da competência do Tribunal, não relevam as modificações de facto posteriormente ocorridas, nem as modificações de direito, a menos que se verifique uma alteração legal drástica, nomeadamente em caso de retirada de competência do Tribunal no que respeita à matéria ou à hierarquia, ou ainda “se lhe for atribuída competência de que inicialmente carecia para o seu conhecimento”⁵⁷⁹.

Por outro lado, se um Tribunal é competente, é proibido deslocar o processo para outro Tribunal, a menos que essa possibilidade esteja expressamente prevista na Lei⁵⁸⁰.

A regra geral é a de que a competência em razão da matéria é atribuída aos Tribunais da Jurisdição Comum⁵⁸¹; quanto à competência em razão da hierarquia, importa dizer que os novéis Tribunais da Relação conhecem de todos os recursos interpostos das decisões dos Tribunais de Comarca, enquanto o Tribunal Supremo conhece dos recursos interpostos das decisões proferidas pelos Tribunais da Relação nos termos da LOFTJC, mas tendo em consideração a lei das alçadas e das respectivas leis do processo⁵⁸².

Tenha-se em consideração, todavia, que o Tribunal Supremo pode ser chamado a decidir em primeira instância, nos casos determinados na lei, nos termos do artigo 35.º, n.º 2 da LOFJC.

Em suma, temos assim:

⁵⁷⁸ Vide artigo 27.º da LOFTJC.

⁵⁷⁹ Vide artigo 27.º, n.º 2 da LOFTJC.

⁵⁸⁰ Vide artigo 27.º, n.º 3 da LOFTJC.

⁵⁸¹ Vide artigo 28.º da LOFTJC.

⁵⁸² Vide artigo 29.º da LOFTJC.

À Câmara do Cível e Administrativo do Tribunal Supremo compete conhecer⁵⁸³:

- Dos recursos dos actos administrativos dos membros do governo, dos governadores provinciais e das pessoas colectivas do direito público de âmbito nacional;
- Das acções derivadas de contratos de natureza administrativa, celebrados pelos órgãos da administração central e local do Estado e pelos órgãos de direcção dos serviços personalizados do Estado e os estabelecimentos públicos.
- Dos outros recursos e acções que lhe sejam cometidos por lei.

À Sala do Cível e Administrativo do Tribunal Provincial compete conhecer⁵⁸⁴:

- Dos recursos dos actos administrativos dos órgãos locais do poder do Estado, abaixo do Governador Provincial, das pessoas colectivas de direito público e das empresas gestoras de serviços públicos de âmbito local;
- Das acções derivadas de contratos de natureza administrativa celebrados pelos órgãos e organismos das pessoas colectivas de direito público e das empresas gestoras de serviços públicos de âmbito local;
- De outros recursos e acções que lhe sejam cometidas por lei.

Uma referência particular merece o plenário do Tribunal Supremo, regulado no artigo 16.º da LIAA, que lhe atribui competência para conhecer⁵⁸⁵:

- Dos recursos dos acórdãos proferidos pela Câmara do Cível e Administrativo em 1.ª instância.

⁵⁸³ Vide artigo 17.º da LIAA.

⁵⁸⁴ Vide artigo 18.º da LIAA.

⁵⁸⁵ Para além de outras espécies de recursos que a lei entenda atribuir-lhe.

- Dos actos administrativos do Presidente da República, do Presidente da Assembleia Nacional, do Governo, do Chefe do Governo e do Presidente do Tribunal Supremo.

Deste modo, no que se reporta aos actos das entidades acima mencionadas, existe uma única instância. CREMILDO PACA⁵⁸⁶ contesta este estado de coisas, “porque os actos dos titulares de órgãos de soberania, uma vez decididos em Plenário transitam em julgado, afastando-se qualquer recurso jurisdicional da decisão judicial tomada em plenário. Há, manifestamente, uma limitação ao princípio da protecção jurisdicional e das garantias processuais, porquanto das decisões dos tribunais cabe recurso para os tribunais superiores”.

A posição deste jurista merece a nossa concordância de princípio. É nosso entendimento genérico que a irrecorribilidade é própria de regimes ditatoriais e não de Estados Democráticos de Direito.

Recordamos, contudo, aquilo que escrevemos relativamente à questão da Tutela Jurisdicional Efectiva na Constituição da República Portuguesa.

O Tribunal Constitucional português tem considerado que o direito de acesso aos tribunais para defesa dos direitos e interesses legítimos é um direito fundamental de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias consagrados. Todavia, o mesmo Tribunal tem considerado que não existe um ilimitado direito de recurso, abrangendo todas as matérias, ou seja, um direito irrestringível. Assim, o direito de recurso de actos jurisdicionais tem um carácter amplo, mas não pode conduzir ao entendimento de que existe um direito a um duplo grau de jurisdição, com excepção das decisões criminais. O que o legislador ordinário não pode fazer é criar limitações discriminatórias ou arbitrárias que criem desigualdades entre os interessados. As limitações existentes ou a criar, nomeadamente através da fixação de alçadas, devem ser vistas como um mecanismo de racionalização do sistema judiciário destinado a evitar o colapso do sistema judicial, e não como uma fonte de desigualdades entre os interessados.

Admitindo que estas considerações são igualmente válidas para o direito angolano, parece-nos, todavia, que é mais difícil encontrar a *ratio legis* da limitação das entidades ligadas aos órgãos de soberania acima mencionados, sendo, portanto, a sobredita

⁵⁸⁶ PACA, CREMILDO, Direito do Contencioso Administrativo Angolano..., *op. cit.*, p. 94.

limitação criticável.

Importa agora abordar a questão dos pressupostos processuais relativos às partes.

Desde logo, é fundamental que mencionemos a *personalidade judiciária*. Consiste esta na susceptibilidade de ser parte num processo, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, do Código de Processo Civil em vigor em Angola. Por sua vez, a esta susceptibilidade corresponde a possibilidade de requerer ou de contra si ser requerida, em nome próprio, qualquer das providências de tutela jurisdicional reconhecidas na lei. Por outras palavras, quem tem personalidade judiciária pode demandar e ser demandado.

Por sua vez, o n.º 2 do artigo 5.º do Código de Processo Civil (“quem tiver personalidade jurídica tem igualmente personalidade judiciária”) consagra aquilo que a jurisprudência e a doutrina têm designado como *critério da coincidência*, ou seja, o princípio segundo o qual todas as pessoas jurídicas, singulares ou colectivas têm capacidade judiciária, seja activa ou passiva.

Importa distinguir personalidade judiciária de capacidade judiciária, uma vez que esta última consiste, nas palavras do artigo 9.º, n.º 1, do Código de Processo Civil, “na susceptibilidade de estar por si em juízo”, tendo “por base e por medida a capacidade do exercício de direitos”

Compreende-se o interesse da distinção: um particular pode ter personalidade judiciária, mas não possuir plena capacidade judiciária em virtude de a sua capacidade de exercício de direitos se apresentar diminuída. Quando tal suceda, é indispensável que a incapacidade possa ser suprida, no caso dos incapazes, por intermédio dos respectivos representantes, podendo igualmente ser autorizados pelo seu curador, a menos que os actos possam por aqueles ser praticados pessoal e livremente. O mesmo sucede com os menores, que em princípio são representados em juízo pelos seus pais. Quanto aos inabilitados podem intervir em todas as acções, devendo ser obrigatoriamente citados, quando assumam a qualidade de réus. Ainda assim, é a posição do curador que prevalece, havendo divergência. Quanto aos particulares que estejam incapazes de receber a citação, nomeadamente por anomalia psíquica, deverão ser representados por um curador especial, cuja representação cessará assim que as causas que motivaram a impossibilidade ou quando se demonstre ter sido declarada a interdição ou a inabilitação e nomeado representante ao incapaz. Será atribuída ao Ministério Público a incumbência de defender o ausente ou o incapaz quando estes e os seus representantes não deduzirem oposição, embora, no caso de suceder a coincidência de o Ministério Público representar o autor, um defensor oficial deva ser nomeado. Compete ainda ao Ministério Público a representação de incapazes

e ausentes para efeito de intentar em juízo quaisquer acções que se mostrem necessárias à tutela dos seus direitos e interesses. Refira-se ainda que compete ao Ministério Público representar o Estado, sem prejuízo dos casos em que a lei especialmente permita o patrocínio por mandatário judicial próprio⁵⁸⁷.

Insere-se nesta matéria o *patrocínio judiciário*, que implica a representação por profissional especializado, normalmente um advogado, problemática que aqui não analisaremos profundamente, uma vez que já anteriormente sobre a mesma nos debruçámos, primeiro sob o prisma do direito português e depois sob o do angolano, salientando a diversa legislação aplicável que regulamenta o preceito constitucional que à figura se reporta e ainda as convenções internacionais relevantes, tais como o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (artigo 14.º, n.º 3, alíneas b) e d)). Neste passo, importa principalmente salientar que, nesta matéria, o contencioso administrativo se distingue do processo civil, uma vez que neste o patrocínio judiciário nem sempre é obrigatório, conforme se verifica pela leitura do artigo 32.º do CPC em vigor em Angola, *a contrario*, já que estabelece que “apenas” é obrigatória a constituição de advogado “[n]as causas de competência de tribunais com alçada, em que seja admissível recurso ordinário, [n]as causas em que seja sempre admissível recurso, independentemente do valor e [n]os recursos e nas causas propostas nos tribunais superiores”. O mesmo argumento *a contrario sensu* é utilizável com base no artigo 60.º do mesmo CPC. Já se conclui que não é obrigatória a intervenção de advogado nas execuções de valor inferior à alçada da Relação e nas de valor superior a esta quantia, mas inferior à alçada do tribunal de primeira instância, quando tenha lugar algum procedimento que siga os termos do processo declarativo. Igualmente no apenso de verificação de créditos, o patrocínio de advogado não será necessário, a menos que seja reclamado algum crédito de valor superior à alçada do tribunal de comarca e apenas para apreciação dele.

No caso do contencioso administrativo angolano, tudo se passa de forma diferente, bastando mencionar o facto de, no requerimento inicial, ser obrigatória, nomeadamente, a *menção da constituição de mandatário forense*, conforme estatui o artigo 41.º, alínea i) do Decreto-Lei n.º 4-A/96, de 5 de Abril.

A *legitimidade processual* representa a titularidade de uma situação que permite a um interessado assumir a qualidade de autor de uma acção ou a outro sujeito, apresentar-se como demandado, sendo o objecto da acção definido pelo primeiro. A esta delimitação

⁵⁸⁷ Acerca destas questões, veja-se o artigo 9.º e ss. do Código de Processo Civil em vigor na República de Angola.

positiva opõe-se outra negativa: sem legitimidade processual, nenhum sujeito pode apresentar-se como parte num processo.

Legitimidade pressupõe, em princípio, que existe uma posição processual legítima, correspondente a um interesse directo e pessoal que encontre amparo no ordenamento jurídico. Essa posição processual apresenta duas faces, isto é, uma face activa (legitimidade activa) e outra passiva (legitimidade passiva).

Temos assim, em primeiro lugar, a *legitimidade activa*, assimilável aos sujeitos processuais interessados na anulação do acto administrativo contestado.

A legitimidade para demandar no contencioso administrativo angolano é atribuída⁵⁸⁸:

- Ao titular de um direito que tenha sido violado ou que se admita possa vir a ser afectado pelo acto administrativo impugnado, e esse direito pode ser individual ou colectivo;
- Às partes de um contrato administrativo;
- A qualquer cidadão ou associação cujo fim legal seja a protecção do interesse protegido, verificando-se uma omissão ilícita dos órgãos de Administração Pública;
- Ao Ministério Público quando o acto administrativo impugnado viole a Lei Constitucional ou for manifestamente ilegal.

É nosso entendimento que é no terceiro ponto mencionado, correspondente à alínea c) do artigo 3.º do RPCA, que devemos enquadrar o *direito de acção popular*, previsto na Constituição angolana.

Este direito encontra-se consagrado no artigo 74.º da CRA, integrado numa secção intitulada “garantia dos direitos e liberdades fundamentais” e no capítulo referente a “direitos, liberdades e garantias fundamentais”. Trata-se de um instrumento de participação dos cidadãos na vida democrática e uma importante garantia política, ligada à organização do Estado e ao equilíbrio dos poderes legislativo judicial e executivo. No fundo,

⁵⁸⁸ Cfr. artigo 3.º do RPCA.

a sua inclusão na CRA constitui mais um exemplo de como a Lei Fundamental angolana se insere no seio daquelas que podem, sem reboço, ser qualificadas como constituições próprias de Estados de Direito Democráticos.

O espírito que subjaz a este instituto surgiu no âmbito do direito romano, através da figura da *actio popularis*, que permitia a qualquer cidadão romano, nas circunstâncias previstas na lei, legitimidade para instaurar processos, nomeadamente com o objectivo de tutelar os interesses públicos de amparo ou de reposição da legalidade. A figura ressurgiu no direito moderno, introduzida pela Lei Belga de 30 de Março de 1936 e pela Lei Francesa de 18 de Julho de 1937, em matérias ligadas ao direito eleitoral, à administração local e à beneficência. O advento do liberalismo trouxe consigo a *acção popular correctiva*, que visava fiscalizar a legalidade dos actos prolatados pelos órgãos da Administração Pública.

Em Portugal, mencione-se a existência, nas Ordenações, da figura da acção popular em sede penal (interposta contra o Estado) e a acção popular supletiva, que visava a apropriação ilegítima de caminhos e servidões (interposta contra um terceiro). O Código Administrativo de 1940 consagrava três artigos⁵⁸⁹ ao direito de acção popular, assumindo as modalidades de acção popular supletiva e de acção popular correctiva.

Trata-se, portanto de um instituto com uma longa história, que se aprofundou ao longo dos tempos, ao ritmo da evolução do reconhecimento dos direitos dos cidadãos.

A acção popular pode ter como alvos pessoas humanas ou colectivas, e também o próprio Estado. Tem características diversas da legitimidade processual comum, uma vez que os demandantes não precisam apresentar um interesse directo na demanda, podendo simplesmente surgir em defesa do interesse comum.

No ordenamento jurídico angolano, o direito de acção popular apresenta algumas

⁵⁸⁹ Artigo 369.º: “Qualquer contribuinte, no gozo dos seus direitos civis e políticos, pode intentar, em nome e no interesse das autarquias locais em que tiver domicílio há mais de dois anos, as acções judiciais necessárias para manter, reivindicar ou reaver bens ou direitos do corpo administrativo que hajam sido usurpados ou de qualquer modo lesados.

1 — As acções referidas neste artigo só podem ser intentadas quando o corpo administrativo as não tiver proposto nos três meses posteriores à entrega de uma exposição circunstanciada acerca do direito que se pretende fazer valer e dos meios probatórios de que dispõe para o tornar efectivo.

2 — Os que obtiverem vencimento, no todo ou em parte, nas acções de que trata este artigo terão direito ao reembolso das quantias que houverem gasto com o pleito, até 2/3 do valor real dos bens ou direitos mantidos ou readquiridos.

Artigo 822.º: “A qualquer eleitor, ou contribuinte do Estado, no gozo dos seus direitos civis ou políticos, é permitido recorrer das deliberações que tenha por ilegais, tomadas pelos corpos administrativos das circunscrições em que se ache recenseado, ou por onde seja colectado e, pelas demais entidades referidas nos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 820.º com jurisdição na mesma área.

Artigo 826.º: “Pode qualquer eleitor, nos termos estabelecidos na lei eleitoral, interpor os recursos enumerados nos n.ºs 9, 11 e 12 do artigo 820.º”.

características fundamentais.

No que respeita ao interessado ou interessados:

- É acessível a qualquer cidadão;
- O exercício é individual ou colectivo, neste último caso através de associações de interesses específicos.

Quanto aos objectivos a prosseguir, pode visar actos lesivos:

- À saúde pública,
- Ao património público, histórico e cultural,
- Ao meio ambiente e à qualidade de vida,
- À defesa do consumidor,
- À legalidade dos actos da administração
- Aos demais interesses colectivos.

Nestes objectivos incluem-se naturalmente tanto actos como contratos administrativos.

O direito de acção popular pode ter um alcance *preventivo* quando se actua *ex ante*, procurando evitar que um acto ou um contrato administrativo inicie a sua produção de efeitos alegadamente nocivos; *supletivo*, quando se procurar que a Administração actue em defesa da legalidade; *repressivo*, quando se visa a reparação de um dano provocado por determinada conduta; ou *correctivo*, quando se pretende corrigir as consequências alegadamente negativas de uma determinada actividade.

Uma referência ainda à *acção pública*, modalidade de legitimidade activa com características particulares, e que consiste na possibilidade⁵⁹⁰ de o Ministério Público agir, por sua própria iniciativa, intentando uma acção que vise evitar ou corrigir situações que colidam com o princípio da legalidade.

Em nosso entendimento, inexistente razão válida que impeça o Ministério Público de impugnar qualquer acto administrativo considerado ilegal, independentemente da natureza e da relevância dos interesses que se mostram lesados.

Atente-se ainda que, nos termos do artigo 39.º do RPCA, o Ministério Público

⁵⁹⁰ Poderá mesmo falar-se em “obrigatoriedade”, uma vez que seria estranho e gerador de perplexidade, que o MP, arbitrariamente, agisse em determinadas situações de flagrante ilegalidade, e não em outras do mesmo jaez.

tem autoridade para promover uma acção mesmo quando o detentor do interesse pessoal e directo não o faça. Trata-se, portanto, de uma *promoção processual alternativa*, já que o “recurso contencioso de impugnação de acto administrativo pode ser iniciado pelo representante do Ministério Público que tenha intervindo no procedimento administrativo de reclamação ou recurso hierárquico que o antecedeu”.

A outra face da legitimidade é a *legitimidade passiva*, ou legitimidade para ser demandado.

No direito processual administrativo angolano têm legitimidade passiva⁵⁹¹:

- O órgão da Administração Pública responsável pela prática do acto impugnado ou da violação do direito;
- Qualquer sujeito que tenha sido beneficiado com o acto impugnado;
- Qualquer sujeito susceptível de ser directamente prejudicado com a procedência do recurso;
- A parte com a qual for celebrado o contrato administrativo;
- O Ministério Público sempre que não for autor da demanda.

Pode igualmente existir uma coligação de demandados, ou seja, pode haver uma única demanda contra vários demandados, sempre que estiverem reunidas determinadas condições⁵⁹²:

- Os fundamentos do recurso, quer de facto quer de direito, são os mesmos;
- O Tribunal competente para o fornecimento do recurso é o mesmo, em razão de hierarquia e do território.

Podem ainda intervir nos autos, na qualidade de assistentes, aqueles que demonstrarem possuir interesse idêntico à parte com a qual pretendem coligar-se, seja como demandante, seja como demandado. A lei (artigo 7.º, n.º 2 do RPCA) impõe, todavia, uma

⁵⁹¹ Cfr. artigo 4.º do RPCA

⁵⁹² Cfr. artigo 6.º do RPCA.

condição: “a intervenção de terceiro só é permitida até ao último dia do prazo para apresentação dos articulados”.

No que respeita aos pressupostos processuais concernentes ao processo, importa mencionar a *recorribilidade*.

Na República de Angola ainda prevalece o critério segundo o qual apenas os actos administrativos definitivos e executórios são recorríveis. É isto que estabelece o artigo 6.º da LIAA: “Os actos administrativos de carácter definitivo e executório, feridos de ilegalidade ou lesivos de direitos adquiridos, podem ser impugnados por meio de reclamação ou de recurso administrativo” (sublinhado nosso).

Em Portugal, a alteração introduzida no artigo 268.º da CRP, pela Lei Constitucional n.º 1/89, fez incidir a recorribilidade não na circunstância de o acto ser definitivo e executório, conforme a doutrina e a jurisprudência maioritária até certo momento sustentavam, mas na sua lesividade. Daqui resultou que a recorribilidade contenciosa dos actos administrativos passou a estar centrada na lesividade dos actos administrativos relativamente a direitos ou interesses legalmente protegidos dos particulares.

Deste modo, em Portugal, desde a entrada em vigor da referida Lei Constitucional, mesmo antes do actual regime, o que importa escrutinar é se o acto administrativo contestado de alguma forma prejudicou a situação jurídica do interessado, afectando os seus direitos subjectivos ou os seus interesses legítimos, negando-lhe uma pretensão ou aplicando-lhe uma sanção, e não, acrescente-se, se o referido acto percorreu toda a escadaria hierárquica administrativa e, por isso, representa a última e decisiva manifestação de vontade da Administração.

Em Angola, todavia, o critério de recorribilidade mantém-se, como vimos, centrado na definitividade e na executoriedade dos actos administrativos, o que deixa dúvidas relativamente à sua constitucionalidade, em face do artigo 29.º da Constituição de Angola que consagra plenamente o acesso ao direito e à tutela jurisdicional efectiva. Sendo igualmente verdade, todavia, que os referidos direitos não são, simplesmente, eliminados, mas antes “apenas” dificultados ou a sua efectivação postergada, julgamos que o problema deve ser tratado não do ponto de vista da eventual inconstitucionalidade, mas antes da sua desarticulação com a Lei Fundamental de Angola, que, conforme temos defendido, é uma das constituições mais avançadas do mundo.

Desta forma, é nosso entendimento que o legislador ordinário angolano deveria, com a brevidade possível, conformar o regime da recorribilidade aos princípios constitucionalmente consagrados, e eliminar obstáculos que dificultam ou retardam uma plena

afirmação desses princípios.

Da interpretação do sistema normativo angolano resulta que não são impugnáveis contenciosamente os seguintes actos⁵⁹³:

- Actos de natureza política, ou seja, aqueles que são praticados no exercício estrito da função política do Estado;
- Actos que não sejam administrativos;
- Actos meramente confirmativos;
- Actos administrativos proferidos em processos de natureza disciplinar;
- Actos administrativos proferidos em matéria laboral;
- Actos administrativos proferidos em matéria fiscal ou aduaneira;
- Actos de natureza cível que estejam afectos à jurisdição própria.

CREMILDO PACA⁵⁹⁴ levanta uma questão interessante no que respeita aos actos administrativos proferidos em processos de natureza disciplinar. Na verdade, não se compreende o alcance da impossibilidade de a impugnação deste tipo de actos, uma vez que os funcionários públicos se encontram fora do âmbito da Lei Geral do Trabalho⁵⁹⁵, aprovada pela Lei n.º 7/15, de 15 de Junho, que no seu artigo 2.º, alínea f) dispõe, de forma clara, que ficam excluídos do âmbito de aplicação da mesma “[o]s funcionários públicos ou trabalhadores exercendo a sua actividade profissional na Administração Pública Central ou Local, num instituto público ou qualquer outro organismo do Estado”.

Excluídos do âmbito da Lei Geral do Trabalho e impossibilitados de impugnar contenciosamente os actos administrativos proferidos em processos de natureza disciplinar, os funcionários públicos, designadamente, parecem ver-se impossibilitados de recorrer contenciosamente dos actos que considerem lesivos dos seus direitos. Julgamos que um entendimento no sentido da impossibilidade de recorrer contenciosamente nas condições e enquadramento enunciados anteriormente seria manifestamente inconstitucional,

⁵⁹³ Cfr. artigo 8.º da LIAA.

⁵⁹⁴ Vide PACA, Cremildo – Direito do Contencioso..., *op. cit.*, p. 100.

⁵⁹⁵ CREMILDO PACA referia-se a uma versão anterior desta Lei, em vigor à época da elaboração da sua obra.

por violação, pelo menos, do artigo 29.º da CRA, pois assim se colocaria em causa o instituto fundamental da tutela jurisdicional efectiva em matéria administrativa. Assim, salvo melhor opinião, a única interpretação possível nesta matéria é a de que o artigo 8.º, na parte que se refere à suposta inimpugnabilidade de actos administrativos proferidos em processos de natureza disciplinar, é inaplicável por manifesta inconstitucionalidade, uma vez que coloca em causa um direito fundamental.

O mesmo problema se coloca relativamente aos actos administrativos proferidos em processos de natureza aduaneira, já que, conforme bem sustenta CREMILDO PACA⁵⁹⁶ “não faz sentido não se poder impugnar contenciosamente os actos da Administração Fiscal lesivos de interesses dos contribuintes”, tendo em conta o enquadramento constitucional existente. Acompanhamos este Autor quando refere a inconstitucionalidade de algumas normas do Código Aduaneiro angolano (Decreto-Lei n.º5/06 de 4 de Outubro), nomeadamente do artigo 463.º, n.º 2 deste diploma, que equipara o Departamento do Contencioso Aduaneiro de cada Direcção Regional das Alfândegas a uma secretaria judicial, com usurpação de funções jurisdicionais e violação flagrante do princípio da separação de poderes.

Outro pressuposto atinente ao processo é aquele que se reporta à *tempestividade do recurso*, ou seja, o lapso de tempo dentro do qual o interessado pode praticar um acto ou exercer um direito, nomeadamente.

Nos termos do artigo 13.º, n.º 2 da LIAA, o prazo para o recurso contencioso é de 60 dias. Este prazo de 60 dias é contado a partir da data em que é realizada a notificação da decisão que recair sobre a reclamação ou o recurso hierárquico. Atente-se que no caso de omissão de pronúncia por parte da entidade competente no prazo de 60 dias, inicia-se a contagem do prazo para efeito da interposição de recurso contencioso⁵⁹⁷.

Uma questão que se poderá colocar é a da forma de contagem deste prazo de 60 dias para efeito de interposição de recurso contencioso, isto é, se o mesmo deve ser contado em dias seguidos ou se se devem excluir sábados, domingos e feriados, ou, por outras palavras, se é aplicável o artigo 114.º do Código de Processo Civil. Destarte, a questão relevante é a de saber se nos encontramos perante um prazo procedimental, que produz apenas efeitos internos no âmbito do procedimento, e que se suspende nos sábados, domingos e feriados, ou um prazo substantivo.

No nosso entendimento, o referido prazo de 60 dias deve ser contado em dias

⁵⁹⁶ *Idem, ibidem*, pp. 100 e 101.

⁵⁹⁷ Ou de interposição de recurso hierárquico, se for esse o caso (cfr. artigo 14.º da LIAA).

seguidos, sem suspensões, uma vez que se trata de um prazo substantivo, isto é, não se destina a disciplinar temporalmente os actos que podem ou devem ser praticados no seio de um determinado processo. Consequentemente, consideramos inaplicável nesta situação o prazo previsto no artigo 44.º, alínea b) da LNPA⁵⁹⁸.

Obviamente este prazo de 60 dias refere-se exclusivamente à impugnação de actos anuláveis, uma vez que, tratando-se de acto nulos ou inexistentes, a impugnação não está sujeita a prazo. O artigo 77.º da LNPA⁵⁹⁹ deixa claro que o acto nulo não produz quaisquer efeitos jurídicos, independentemente da declaração de nulidade, sendo a nulidade invocável a todo o tempo por qualquer interessado e pode ser declarada por qualquer órgão administrativo ou por qualquer tribunal.

Existem outros pressupostos processuais, que não podem ser agregados àqueles que mencionámos anteriormente, e que, uma vez desrespeitados, obstam ao conhecimento de mérito pelo tribunal, e que são bastas vezes designados *pressupostos processuais inominados*.

Assim, importa referir o *pagamento de custas*, que, todavia, não é um pressuposto absoluto, já que estão isentas do respectivo pagamento entidades como os órgãos da Administração Central e Local do Estado, as pessoas colectivas de direito público e o Ministério Público⁵⁹⁹.

As custas correspondem às despesas judiciais, e conglobam⁶⁰⁰:

- As taxas correspondentes ao serviço de justiça prestado pelos tribunais⁶⁰¹;
- Os adicionais previstos na lei;
- O imposto de selo;
- Encargos diversos⁶⁰².

Releva ainda a *litispendência*⁶⁰³. A litispendência pressupõe a repetição de uma causa, isto é, na parte que nos interessa para este efeito, a interposição de uma causa, estando a causa anterior ainda correndo seus termos; no entanto, o instituto visa evitar

⁵⁹⁸ No qual se determina que o prazo “começa a correr independentemente de quaisquer formalidades e suspende-se nos Sábados, Domingos e Feriados”.

⁵⁹⁹ Cfr. artigo 125.º, n.º 2 do RPCA.

⁶⁰⁰ Cfr. artigo 133.º do RPCA.

⁶⁰¹ Calculadas nos termos dos artigos 125.º a 132.º do RPCA.

⁶⁰² Os encargos correspondem aos “reembolsos devidos ao Cofre Geral da Justiça e à parte vencedora a título de custas de parte, pelas remunerações aos peritos e às demais pessoas que acidentalmente intervierem no processo e pela procuradoria, despesas judiciais e outras previstas no Código das Custas Judiciais que sejam aplicáveis ao processo de contencioso” – artigo 133.º, n.º 2 do RPCA.

⁶⁰³ Acerca desta figura, vide artigo 497.º e ss. do Código de Processo Civil.

que o tribunal entre em contradição com outra decisão, ou que tenha de reproduzir uma decisão anterior.

Para se verifique a especialidade da litispendência e consequente rejeição do recurso, é indispensável que se verifiquem três coincidências relativamente aos sujeitos, ao pedido e à causa de pedir. Temos assim:

- Identidade de sujeitos (do ponto de vista da sua qualidade jurídica, as partes são as mesmas);
- Identidade do pedido (o efeito jurídico pretendido é o mesmo em ambas as causas);
- Identidade de causa de pedir (os fundamentos de facto e de direito em que assenta o pedido são iguais nas duas causas)⁶⁰⁴.

A litispendência deduz-se na acção proposta em segundo lugar; mas se em ambas as acções a citação tiver sido feita no mesmo dia, o tribunal não aceitará a segunda das mesmas.

Os mesmos princípios são válidos, no essencial, para o *caso julgado*, que se forma quando a primeira causa tiver sido decidida por sentença que já não admite recurso ordinário. Trata-se de uma excepção dilatória, de conhecimento oficioso⁶⁰⁵ que obsta ao conhecimento do mérito da causa por parte do tribunal. De acordo com MANUEL ANDRADE, o caso julgado corresponde à “definição dada à relação controvertida de se impor a todos os tribunais quando lhes seja submetida a mesma relação, todos tendo de acatá-la, julgando em conformidade, sem nova discussão e de modo absoluto, com vista não só à realização do direito objectivo ou à actuação dos direitos subjectivos privados correspondentes, mas também à paz social”⁶⁰⁶. Uma decisão transitada em julgado apenas pode ser modificada em casos excepcionais, por intermédio do recurso ao recurso extra-

⁶⁰⁴ Esta tem sido a coincidência (de causas de pedir) que mais discussão tem originado ao longo dos anos. Não sendo este o local próprio para a discussão do problema, sempre diremos que a doutrina tem avançado com duas teorias: *individualização* e *substanciação*. Foi esta última que encontrou abrigo na lei adjetiva. Assim, devem considerar-se integrados no conceito de caso julgado os factos invocados que forem injuntivos da decisão.

Pode ainda suceder que o processo integre uma causa de pedir complexa. Nesse caso apenas se verificará uma identidade de causa de pedir “se o núcleo essencial dos factos integradores da previsão das várias normas concorrentes tiver sido alegado no primeiro processo, permitindo nele identificar as normas aplicáveis” – vide FREITAS, José Lebre de, António Montalvão Machado e Rui Pinto – Código de Processo Civil - Anotado - Vol., 2.º, *op. cit.*, pp. 323 e 324.

⁶⁰⁵ Cfr. artigos 494º, i) e 495º, ambos do Código de Processo Civil.

⁶⁰⁶ ANDRADE, Manuel A. Domingues de – Noções Elementares de Processo Civil, *op. cit.*, pp. 305 e 306.

ordinário de revisão, de acesso muito restrito, pois apenas é viável nas situações taxativamente elencadas no artigo 771.º do Código de Processo Civil.

A aptidão da petição inicial é outro pressuposto importante.

Importa considerar dois artigos fundamentais: o artigo 41.º do RPCA e o artigo 193.º do Código de Processo Civil.

Nomeadamente, devem constar no requerimento inicial, em síntese:

- Identidade completa do interessado ou da pessoa que o represente e seu domicílio;
- Menção da entidade demandada, incluindo a identificação da pessoa que proferiu o acto e a identificação completa dos demais interessados;
- Identificação do acto impugnado;
- Factos e razões em que se baseia o pedido;
- Fundamentos de direito e a indicação das normas jurídicas violadas;
- Formulação do pedido e indicação do valor;
- Oferecimento dos meios de prova;
- Menção da constituição de mandatário forense e a indicação do local da via para receber as notificações;
- Lugar e data em que o recurso é interposto.

O artigo 193.º do Código de Processo Civil, por outro lado, determina que a petição é inepta quando faltar ou for ininteligível a indicação do pedido ou da causa de pedir, quando o pedido esteja em contradição com a causa de pedir ou quando se cumulem causas de pedir ou pedidos substancialmente incompatíveis.

Encontrando-se ausentes os requisitos determinados pela lei, a petição inicial é inepta, não sendo, no entanto, imediatamente indeferida liminarmente pelo tribunal, nos casos previstos no artigo 43.º do RPCA, pois perante a falta de qualquer dos elementos constantes do artigo 41.º da mesma lei, deve o juiz conceder ao demandante o prazo de 10 dias para completar o requerimento inicial. Nos termos do artigo 44.º do RPCA, uma vez decorrido o referido prazo sem que o demandante supra as carências verificadas, deve o juiz singular ordenar o arquivamento dos autos por ineptidão da petição inicial, ou, em

caso de tribunal colectivo, o relator ordena a remessa do processo à conferência, igualmente visando o arquivamento da petição.

2.3. O poder judicial como garantia dos direitos e interesses dos particulares

Historicamente, o poder judicial encontra-se intimamente ligado à defesa dos direitos e interesses dos particulares, desde logo porque existe uma convicção generalizada de que o primeiro direito fundamental foi, “histórica e materialmente”, o *habeas corpus*⁶⁰⁷ que não teria possibilidade de ser efectivado sem a intervenção de órgãos verdadeiramente independentes, habilitados a impor as regras existentes e que não podem ser alteradas consoante o caso, os valores ou os interessados em presença. Esses órgãos apenas podem ser os tribunais.

Hoje, o conceito de separação de poderes tem pouco a ver com a sua formulação original, tal como já anteriormente assinalámos, uma vez que desapareceram as unidades estanques que constituíam o antigo sistema político. Dois pontos fundamentais no longo percurso em que este estado de coisas desembocou foram a aquisição pelos tribunais do poder de declarar a nulidade de actos inconstitucionais e a criação de tribunais constitucionais, habilitados, entre outras funções, a declarar inconstitucionalidade a quaisquer normas.

Deste modo, a existência de um sistema que garanta verdadeiramente os direitos subjectivos e os interesses legítimos dos particulares depende fortemente do funcionamento efectivo e independente dos tribunais.

Esta é também a realidade de Angola: no que respeita ao seu contencioso, os respectivos tribunais têm um papel fundamental como guardiões do Estado Democrático de Direito, e, conseqüentemente dos direitos e interesses dos particulares.

Esta realidade é perfeitamente observável na Lei Fundamental da República de Angola, na qual a importância dos tribunais é clara: o artigo 174.º, n.º 2 da CRA determina que, no exercício da função jurisdicional, “compete aos tribunais dirimir conflitos de interesse público ou privado, assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos [...]”. E o artigo 177.º, n.º 1 da mesma CRA acrescenta que os tribunais garantem e asseguram, entre outros, a protecção dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos e

⁶⁰⁷ Tal como bem assinala ALEXANDRINO, José Melo – *O Papel dos Tribunais na Protecção dos Direitos Fundamentais dos Cidadãos*, op. cit., p. 4.

das instituições. Para garantir que a missão dos tribunais não encontra obstáculos insuperáveis, as decisões dos tribunais são de cumprimento obrigatório e prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades (artigo 177.º, n.º 2 da CRA).

Por outro lado, nos termos do artigo 28.º, n.º 1 da CRA, tenha-se em consideração que os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias fundamentais “são directamente aplicáveis e vinculam todas as entidades públicas e privadas”. Isto significa que também os tribunais estão juridicamente vinculados directamente às normas ligadas aos direitos, liberdades e garantias, enunciadas nos artigos 30.º a 75.º da CRA.

Esta vinculação do tribunal tem como consequência que o juiz deve desaplicar normas que ofendam direitos e interesses dos particulares que se integrem no conceito de direitos, liberdade e garantias, ou aplicá-las fazendo uso de uma interpretação que não colida com esses valores fundamentais, constitucionalmente consagrados. Embora a CRA não contenha uma norma que expressamente obrigue os tribunais a desaplicar normas que infrinjam o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados, como sucede com a CRP⁶⁰⁸, isso não significa de forma alguma que os tribunais angolanos possam agir de forma diferente; pelo contrário, atendendo ao princípio da aplicabilidade directa, os tribunais angolanos têm o dever de desaplicar normas que qualifiquem como inconstitucionais, cabendo ao Tribunal Constitucional a última palavra nessa matéria, conforme estabelece o artigo 180.º, n.º 2, alínea d) da CRA, que estabelece a competência daquele órgão para efeito de apreciação em recurso a constitucionalidade das decisões dos demais Tribunais “que recusem a aplicação de qualquer norma com fundamento na sua inconstitucionalidade”.

Temos assim que o tribunal sempre que esteja em causa um direito ou um interesse de um particular deve agir em conformidade com a Constituição, ainda que não exista uma lei que directamente lhe transmita plena exequibilidade. Esta incumbência do juiz apenas poderá ser afastada em situações em que exista uma necessidade absoluta de regulação⁶⁰⁹, não podendo ser aquele a substituir-se ao poder legislativo, já que nesse caso se verificaria uma violação do princípio da separação de poderes.

Outra perspectiva que importa realçar é a dos mecanismos previstos no ordenamento jurídico angolano destinados a reparar as violações de direitos, liberdades e garantias e de direitos análogos que resultem de uma actuação da Administração Pública ou de

⁶⁰⁸ Vide artigo 204.º da CRP.

⁶⁰⁹ Um exemplo, entre muitos outros, será a regulação da protecção de dados.

uma decisão judicial.

Anteriormente já mencionámos o importante mecanismo do recurso extraordinário de inconstitucionalidade, consagrado na Lei Orgânica do Tribunal Constitucional⁶¹⁰, e na Lei do Processo Constitucional⁶¹¹. Este tipo de recurso decorre do artigo 180.º da Constituição Angolana, nomeadamente no n.º 1, que dispõe que ao Tribunal Constitucional “compete, em geral, administrar a justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional, nos termos da Constituição e da lei”. Este mecanismo tem tido uma utilização efectiva em Angola e representa uma importante mais-valia na protecção dos direitos, liberdades e garantias.

No que respeita às ferramentas de carácter geral, mencionaremos o contencioso administrativo, fundado na LIAA e no RPCA, ainda que com os problemas que identificámos anteriormente, nomeadamente no que se reporta à questão da precedência obrigatória.

Igualmente relevam os mecanismos de fiscalização da constitucionalidade de normas, designadamente a fiscalização sucessiva abstracta, uma ferramenta poderosa de que dispõe o Tribunal Constitucional de Angola contra actos do poder legislativo. A CRA estabelece que o Tribunal Constitucional pode apreciar e declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade de qualquer norma, mediante requerimento do Presidente da República, de um décimo dos Deputados à Assembleia Nacional em efectividade de funções, dos Grupos Parlamentares, do Procurador-Geral da República, do Provedor de Justiça ou da Ordem dos Advogados de Angola, nos termos do artigo 230.º da CRA, possuindo a declaração de inconstitucionalidade força obrigatória geral e produzindo efeitos desde a entrada em vigor da norma declarada inconstitucional, determinando ainda a repristinação da norma que haja revogado, conforme estipula o artigo 231.º, n.º 1, da CRA, sem prejuízo do disposto nos restantes números do artigo.

Repare-se que o artigo 230.º, n.º 2 da CRA, que fixa quais as entidades que podem requerer a fiscalização abstracta da constitucionalidade de uma norma legal, pode conduzir à percepção de que o cidadão angolano não pode ter qualquer intervenção no processo, permanecendo inerte e distante face ao mesmo. Isso não corresponde à verdade porque, embora apenas um escasso número de entidades possa intervir directamente,

⁶¹⁰ (Artigos 16.º, alínea m), e 21.º, n.º 4, da Lei n.º 2/2008, de 17 de Junho, alterada pela Lei n.º 24/2010, de 3 de Dezembro).

⁶¹¹ (Artigos 49.º e seguintes da Lei n.º 3/2008, de 17 de Junho, alterada pela Lei n.º 25/2010, de 3 de Dezembro, que alterou a designação original, isto é, Lei Orgânica do Processo Constitucional).

qualquer cidadão angolano pode iniciar um procedimento que conduza, afinal, indirectamente, à declaração de inconstitucionalidade. Um mero exemplo, entre muitos outros, é o caso da queixa ao Provedor de Justiça.

Outros relevantes mecanismos são a declaração de inconstitucionalidade por omissão, de que resulta a notificação pelo Tribunal Constitucional ao órgão legislativo competente, para efeito de supressão da lacuna, conforme artigo 232.º da CRA, e a fiscalização concreta da inconstitucionalidade, prevista no artigo 180.º, n.º 2, alíneas d) e e) da CRA, ou *recurso ordinário de inconstitucionalidade*, destinado à apreciação em recurso da constitucionalidade das decisões dos restantes Tribunais que rejeitem a aplicação de “qualquer norma com fundamento na sua inconstitucionalidade e da constitucionalidade das decisões dos demais Tribunais que apliquem normas cuja constitucionalidade haja sido suscitada durante o processo”. Este mecanismo caracteriza-se pela possibilidade de os particulares a ele acederem directamente no decurso de qualquer processo de que sejam parte. O juiz do processo principal será forçado a reformar a sentença nos termos definidos pelo Tribunal Constitucional, em caso de ser julgado favoravelmente o recurso.

Por último, a nível interno⁶¹², salientem-se os mecanismos do *habeas corpus* e do *habeas data*.

Em suma, no contencioso administrativo angolano, sem prejuízo das contingências anteriormente analisadas, tanto os tribunais administrativos como o Tribunal Constitucional estão munidos dos instrumentos indispensáveis para assegurar a garantia dos direitos e interesses dos particulares no respeito pelo princípio da tutela jurisdicional efectiva, sem o qual a expressão “Estado Democrático de Direito” seria destituída de conteúdo prático.

3. O problema da inexecução dos acórdãos e sentenças judiciais dos tribunais angolanos face às garantias dos particulares

⁶¹² De um ponto de vista externo, saliente-se a Carta Africana de Direitos do Homem e dos Povos, ratificada por Angola, e que estabeleceu o Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos, a que qualquer cidadão pode recorrer, desde que todos os recursos internos tenham sido esgotados e a República de Angola tenha expressamente aceite a possibilidade de apresentação de queixa individual, nos termos dos Artigos 5.º, n.º 3, e 36.º, n.º 4, do Protocolo à Carta Africana de Direitos do Homem e dos Povos de 1998.

Um processo contencioso tem o seu início após a entrada no tribunal de um requerimento formulando uma determinada pretensão, podendo o juiz, por intermédio de uma sentença, negar ou conceder provimento ao recurso. A sentença destina-se, pois, a decidir uma causa principal ou algum incidente que tenha sido suscitado e insere-se no dever de administração de justiça que impende sobre o juiz.

Apresentando o artigo 4.º do CPC como base legal, classificaremos as sentenças proferidas pelos tribunais angolanos da seguinte forma:

- **Sentenças de simples apreciação**, que se limitam a declarar a existência de um direito ou de um facto, não decorrendo, da sua prolação, alteração de relações jurídicas substantivas;
- **Sentenças constitutivas**, que autorizam uma mudança na ordem jurídica existente, conduzindo à criação, modificação ou extinção de uma relação jurídica;
- **Sentenças condenatórias**, que pressupõem ou prevêm a violação de um direito e que exigem a prestação duma coisa ou dum facto, pressupondo ou prevendo a violação de um direito do demandante;

Tenha-se sempre em consideração, todavia, que no contencioso angolano, o juiz limita-se a analisar e, eventualmente, a anular ou declarar um acto nulo, mas não pode condenar a Administração na prática do acto devido.

A sentença produz efeitos processuais e substantivos.

No que respeita aos efeitos processuais, importa mencionar os artigos 671.º e 672.º do CPC. O primeiro determina que após o trânsito em julgado da sentença, “a decisão sobre a relação material controvertida fica a ter força obrigatória dentro do processo”, e fora dele, nos limites estabelecidos nos artigos 497.º e 498.º do mesmo Código, que se referem, respectivamente, aos conceitos de litispendência e caso julgado e aos requisitos desses institutos. Estas regras não colidem com a possibilidade de *natureza excepcional*, em casos taxativamente demarcados, de a decisão transitada em julgado poder ser objecto de revisão, nos termos do artigo 771.º e seguintes, ainda do CPC. Por outro lado, as “sen-

tenças e os despachos, que recaiam unicamente sobre a relação processual têm força obrigatória dentro do processo”, com excepção dos despachos de mero expediente ou aqueles proferidos no uso legal de um poder discricionário.

Estamos a falar do caso julgado material e do caso julgado formal, mas a noção de caso julgado corresponde, no essencial, à insusceptibilidade de recurso ordinário ou de reclamação⁶¹³, caracterizando-se pela sua imodificabilidade, irrepetibilidade, imunidade, superioridade, obrigatoriedade, executoriedade e invocabilidade.

No que respeita aos efeitos substantivos, estes estão ligados ao tipo de sentença. Se a sentença aceita o pedido ou concede o provimento ao recurso, temos uma sentença de provimento, que pode ter efeitos declarativos; por exemplo, a declaração de nulidade ou de inexistência do acto. Se a sentença nega provimento ao recurso, rejeitando assim o pedido, temos uma sentença confirmativa, pois confirma a validade do acto administrativo *sub judice*.

Temos assim um dever da Administração Pública de executar, isto é, de cumprir a sentença proferida pelo tribunal, independentemente de a mesma ser declarativa ou de anulação, e cuja observância obriga à reconstituição da situação actual hipotética.

A execução das sentenças proferidas em processo de recurso contencioso, transitadas em julgado, é regulada pelo RPCA e pela LSEAA.

Assim, a Administração Pública deve executar a sentença no prazo de 45 dias contados da respectiva notificação⁶¹⁴.

Não sendo executada a sentença, tanto qualquer dos demandantes como o Ministério Público podem requerer ao Tribunal a notificação do demandado para que execute a decisão judicial⁶¹⁵.

Na sequência da publicação da LIAA, entendeu o legislador que não bastava a regulação da impugnação contenciosa dos actos administrativos feridos de ilegalidade, mas que haveria que prevenir a possibilidade de ocorrências danosas, nomeadamente para o Estado.

Falamos especificamente da possibilidade de suspensão de eficácia dos actos administrativos impugnáveis contenciosamente, nos casos em que da sua execução possam resultar prejuízos de problemática reparação, bem como das situações em que a ime-

⁶¹³ Cfr. artigo 677.º do CPC.

⁶¹⁴ Artigo 106.º do RPCA.

⁶¹⁵ Artigo 107.º do RPCA.

diata execução de decisões judiciais transitadas em julgado pode ocasionar danos desproporcionados ao Estado, e, especialmente, das situações em que o Estado alega não poder, de forma alguma, executar as referidas decisões sob pena de graves prejuízos para o interesse público ou porque a sobredita execução se mostra impossível.

Estas considerações conduziram à aprovação da Lei n.º 8/96 de 19 de Abril, que, para efeitos do presente trabalho, temos designado por LSEAA.

Assim, temos em primeiro lugar⁶¹⁶ a possibilidade de suspensão da eficácia dos actos administrativos impugnáveis por via contenciosa, mediante requerimento dos interessados, que pode ser entregue em sede própria em dois momentos distintos:

- Em momento anterior à interposição do recurso contencioso;
- Conjuntamente com a interposição do recurso contencioso.

Esta suspensão apenas pode ser concedida em duas situações:

- Existir séria probabilidade de a execução do acto causar prejuízo irreparável ou de difícil reparação ao interessado;
- Não resultar da suspensão grave lesão de interesse público.

Estas condicionantes são cumulativas, isto é, se uma delas não se verificar, a eficácia do acto administrativo não deverá ser suspensa.

Temos assim que este artigo 1.º da LSEAA se refere a situações em que está em causa o interesse específico do particular, que tenta junto do tribunal competente evitar a imediata execução de um acto administrativo que o afecta.

O artigo 2.º da LSEAA versa sobre uma situação diferente. Nesta, é o órgão da Administração ou a pessoa colectiva de direito público que procura evitar a imediata execução de uma decisão judicial transitada em julgado, proferida em sede de contencioso administrativo.

Neste caso, pode o referido órgão ou a pessoa colectiva de direito público, mencionados, requerer ao tribunal a suspensão da sua execução, mas apenas por um período máximo de seis meses.

⁶¹⁶ Cfr. artigo 1.º da LSEAA.

O fundamento invocado pela Administração Pública para accionamento da cláusula prevista neste artigo 2.º é, exclusivamente, a susceptibilidade de ser causado um prejuízo grave para o Estado

O artigo 3.º da LSEAA aponta para uma situação diversa das anteriores. Está aqui em causa a possibilidade de apresentação de um requerimento de inexecução da decisão judicial transitada em julgado, proferida em matéria de contencioso administrativo, dirigido ao tribunal competente.

Esse requerimento deve sempre indicar o fundamento para esse pedido de inexecução, integrável em algum daqueles que são descritos taxativamente no corpo do referido artigo 3.º:

- Ser impossível a execução;
- Existir grave prejuízo para o interesse público;
- Existirem circunstâncias de ordem, segurança e tranquilidade pública que obstem à execução.

Tanto na situação descrita no artigo 2.º como naquela mencionada no artigo 3.º da LSEAA, não se incluem as decisões judiciais que condenem ao pagamento de uma quantia em dinheiro.

Em caso de o Estado não executar a decisão judicial, o Estado fica constituído na obrigação de indemnizar o interessado pelos prejuízos que lhe causar⁶¹⁷. Este pedido de indemnização contra o Estado deve ser formulado no prazo de dois anos a contar da notificação do tribunal ordenando a execução da decisão judicial transitada em julgado. A não formulação do pedido no prazo legalmente imposto conduz à caducidade desse direito⁶¹⁸.

Destarte, o tribunal competente pode, se assim o entender e sempre que se trate de decisões proferidas em 1.ª instância pela Câmara do Cível e Administrativo do Tribunal Supremo, enviar ao Conselho de Ministros:

- A resposta do demandado que tiver pedido a inexecução da decisão judicial;
- Comunicar-lhe que a entidade demandada não

⁶¹⁷ Cfr. artigo 4.º da LSEAA. Obviamente, ficam excluídos os casos de condenação ao pagamento de uma quantia em dinheiro.

⁶¹⁸ Cfr. artigo 4.º, n.º 3 da LSEAA.

requereu a respectiva inexecução.

Perante esta comunicação do tribunal, o Conselho de Ministros pode⁶¹⁹:

- Pronunciar-se no sentido da inexecução da decisão judicial e informar o tribunal da sua decisão, no prazo de 15 dias;
- Pronunciar-se expressamente pela inexistência de fundamentos de inexecução. Neste caso, deve ser imediatamente ordenado à entidade demandada que cumpra a decisão judicial, existindo a possibilidade de recurso aos meios coercivos previstos na lei para que a ordem seja cumprida;
- Nada dizer. Nesse caso:
 - Havendo pedido de inexecução formulado pela entidade demandada, presume-se que concorda com o mesmo;
 - Não existindo sequer pedido de inexecução, presume-se, pelo contrário, que se pronuncia pela ausência de qualquer fundamento legítimo de inexecução.

Nos termos do artigo 114.º do RPCA, se a entidade demandada não executar a decisão judicial, o exequente pode, no prazo de 2 anos, a contar da notificação a que se refere o artigo 105.º do RPCA, “requerer que o processo prossiga como execução para pagamento de quantia certa, de harmonia com as disposições aplicáveis do Código de Processo Civil, quando se trata de decisão que tenha condenado a entidade demandada a pagar certa quantia” ou “que se proceda à fixação da indemnização devida pelos prejuízos derivados da falta de execução ou de inexecução da decisão judicial e à conversão do pedido inicial em execução por quantia certa e à respectiva liquidação, quando se trate de qualquer outra decisão”.

As causas de inexecução legítima são aquelas que vêm enunciadas na LSEAA e originam responsabilidade compensatória por actos lícitos.

Pode, todavia, suceder que a Administração Pública, por mera inércia ou por considerar

⁶¹⁹ Cfr. artigo 111.º e ss. do RPCA.

inconveniente ou por qualquer outra razão, se recuse a executar a sentença, sem dispor de qualquer razão legalmente válida para tal. Teríamos, nesse caso, uma inexecução ilegítima.

Neste ponto, é preciso dizer-se que o dever de executar se apresenta problemático em Angola, por várias razões. Em primeiro lugar, é de imaginar a resistência da Administração a executar uma sentença que tem por alvo ela própria e que implica a realização de uma actuação à qual aquela se opôs. Por outro lado, embora em nosso entendimento a República de Angola se encontre no bom caminho, encontra-se ainda numa fase de afirmação do seu Estado Democrático de Direito, com consequências que são visíveis, nomeadamente, no facto de o contencioso administrativo não poder passar a fronteira da mera anulação de actos administrativos ilegais.

Ainda assim, o ordenamento jurídico angolano dispõe de alguns remédios para a inexecução ilegítima de uma sentença judicial, isto é, uma recusa não juridicamente sustentada. A Lei n.º 21/90, de 22 de Dezembro, ou Lei dos crimes cometidos por titulares de cargos de responsabilidade, é muito importante nesta matéria. A aprovação desta Lei pela Assembleia do Povo visou a conduta de dirigentes e outros responsáveis da Administração do Estado, tanto no plano central, como local, que cometam actos de gravidade, mas que, devido às suas características específicas não se encontravam previstos no Código Penal e na legislação penal complementar existente.

Outra ideia que transparece do diploma é que aos titulares de cargos de responsabilidade é atribuído um grau de responsabilização superior ao cidadão comum ou a outros trabalhadores da função pública com um grau inferior de responsabilidades.

A lista dos destinatários da Lei, estabelecida no artigo 2.º, é extensa, começando pelos próprios ministros do Governo, passando por chefes de departamento nacionais e municipais e terminando numa alínea que se nos afigura inconstitucional: “outros cargos de responsabilidade da mesma natureza”, por violação do princípio da legalidade, pois estamos perante uma definição vaga, incerta e dificilmente delimitável de uma categoria de destinatários.

Crimes cometidos por titulares de cargos de responsabilidade, para além daqueles previstos no Código Penal e legislação complementar, são os que se encontram estatuídos na lei que ora analisamos, ou “os que semostrem ter sido praticados com desvio ou abuso das funções ou ainda com violação dos inerentes deveres”.

Para o efeito do nosso trabalho interessa-nos especialmente o artigo 7.º desta Lei, que se refere ao não acatamento ou recusa de execução de decisão judicial. Estabelece a norma

que o titular de cargo de responsabilidade que, no exercício das suas funções, “não acatar ou se opuser à execução de decisão do tribunal transitada em julgado, que por dever de cargo lhe caiba, será punido com prisão e multa correspondente”. Para além disto, não deixará de existir responsabilização civil e ainda disciplinar, nos casos em que a mesma possa ser efectivada, dos titulares de cargos de responsabilidade. Igualmente está prevista na Lei (artigo 6.º) a possibilidade de aplicação de sanções criminais, por denegação do poder disciplinar, isto é, por recusa de exercício do poder disciplinar que, nos termos da sua competência, lhe couber; o que nos interessa, para o presente efeito, naquelas situações em que um dirigente, com poder para tal, inviabiliza a execução de uma sentença judicial, e o seu superior com poder disciplinar não instaura nem manda instaurar o competente procedimento disciplinar.

Por último, saliente-se a importância de existir um respeito universal pelas decisões judiciais. Caso contrário, de pouco valeria à República de Angola ser a orgulhosa detentora de uma das mais avançadas constituições do mundo e um baluarte do Estado Democrático de Direito angolano.

Em suma, e apesar de todos os obstáculos que é necessário ultrapassar, consideramos que as perspectivas para o Estado Democrático de Direito angolano são as melhores, o que foi sublinhado na recente Mensagem sobre o Estado da Nação, pronunciada pelo Presidente da República de Angola, Dr. João Lourenço, no dia 16 de Outubro de 2017, e na qual o mais alto representante da Nação, asseverou ser “intenção do Executivo apostar num sistema judicial mais célere e cada vez mais comprometido com a justiça, com a ética e com as boas práticas. Temos de agilizar ainda mais as decisões judiciais, pautando-nos sempre pelo rigor e pelo sentido de Justiça, pois só uma justiça que responda em tempo oportuno pode ser considerada justa”.

Noutro passo, importa referir a promessa de “prosseguir com o trabalho iniciado pela Comissão de Reforma da Justiça, apostando numa estrutura executiva responsável pela efectiva condução desse processo, de acordo com um plano estratégico para o sector, que devemos definir e começar a executar no presente ano legislativo”. Por outro lado, assegura o Presidente da República que a “justiça administrativa deverá também merecer particular atenção, com vista a assegurar a tutela jurisdicional efectiva dos particulares e a sua especialização nas comarcas com maior movimento” (sublinhado nosso).

Da mesma Mensagem releva ainda a consciência da necessidade de “aumentar progressivamente o número de juízes”, tendo em conta que, conforme afirmou o Senhor Presidente, “o sistema de justiça conta com apenas 358 Juízes para cerca de 26 milhões de

habitantes”. Por último, igualmente da referida Mensagem sobre o Estado da Nação, importa realçar a firme vontade do Presidente da República de Angola de “assegurar a formação dos magistrados e oficiais de justiça e garantir-lhes o acesso fácil a fontes legislativas, conferindo também ao poder judicial condições materiais que garantam uma independência efectiva”⁶²⁰.

⁶²⁰Cfr. http://www.club-k.net/index.php?option=com_content&view=article&id=29716:mensagem-sobre-o-estado-da-nacao-pronunciado-pelo-pr-joao-lourenco&catid=11:foco-do-dia&lang=pt&Itemid=1072.

CAPÍTULO VII – CONCLUSÕES

Após a independência em 1975, Angola adoptou uma orientação política marxista-leninista. Neste período, que integramos na Iª República, encontramos uma organização dos poderes político e económico de carácter centralista, não se podendo ainda falar de um sistema de contencioso administrativo, com um quase inexistente controlo dos actos do poder público e sem uma verdadeira sindicabilidade jurisdicional.

Antes de 1992, interessa mencionar a entrada em vigor em 1988 da Lei do Sistema Unificado de Justiça (Lei n.º 18/88, de 31 de Dezembro), que criou a Câmara do Cível e Administrativo junto do Tribunal Supremo e as Salas do Cível e Administrativo dos Tribunais Provinciais, competentes para dirimir litígios decorrentes das relações jurídico-administrativas e aboliu todos os tribunais especiais. Foi esta a primeira grande iniciativa no sentido da criação de uma verdadeira jurisdição administrativa em Angola, unificando e integrando as diversas jurisdições. Igualmente relevante é a Lei n.º 17/90, de 20 de Outubro, que estabeleceu a competência das Salas e Câmara dos Tribunais Provinciais e do Tribunal Supremo para apreciação das questões contenciosas que dissessem respeito à Administração Pública, bem como à fiscalização dos actos que envolvessem nomeação ou contratação de funcionários da Administração Pública, e ainda a lei de revisão constitucional n.º 12/91, de 6 de Maio, que prevê no seu artigo 81.º que os tribunais “decidem sobre a legalidade dos actos administrativos”.

Com a publicação da Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro, que procedeu à revisão da CRA, verifica-se um alargamento do reconhecimento e a garantia dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, daqui resultando a atribuição a todos os cidadãos do direito de impugnar e de recorrer aos tribunais, visando-se todos os actos violadores do normativo constitucional e da legislação ordinária, e da garantia da salvaguarda dos seus direitos e interesses legítimos, legalmente consagrados, nomeadamente consagrando a tutela jurisdicional efectiva.

Poderá então concluir-se que a Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro, consagrou formalmente Angola como um *Estado Democrático de Direito*.

O direito dos cidadãos de acesso aos tribunais por via do recurso jurisdicional tem uma importante contrapartida: o dever do legislador comum de prejudicar ou impedir o direito de recurso aos tribunais.

Com a II República surgem importantes diplomas, tais como a Lei n.º 2/94, de 14 de Janeiro, que aprova a Lei da Impugnação dos Actos Administrativos, o Decreto-

Lei n.º 16-A/95, de 15 de Dezembro, que aprova a Lei das Normas de Procedimento e da Actividade Administrativa, que estabelece o princípio do acesso à justiça, garantindo aos particulares o acesso à justiça administrativa na perspectiva de fiscalização contenciosa dos actos da Administração, para tutela dos seus direitos ou interesses legítimos, o Decreto-Lei n.º 4-A/96, de 5 de Abril, que regulamenta o Processo Contencioso Administrativo, e ainda a Lei n.º 8/96, de 19 de Abril, que aprova a Lei da Suspensão da Eficácia do Acto Administrativo, todos eles contribuindo para transformar a realidade jurídica angolana. É especialmente com a promulgação destes diplomas que se verifica o nascimento do contencioso administrativo angolano. Este caminho seria reforçado, mais tarde, com a aprovação da Constituição da República de Angola de 2010.

Embora o sistema angolano aparente possuir características próximas do ordenamento português, a realidade não corresponde exactamente ao que se encontra formalmente consagrado, desde logo porque o legislador ordinário angolano determinou a precedência obrigatória no Contencioso de Angola, o que dificulta o cumprimento da tutela jurisdicional efectiva consagrada na Constituição. O mesmo se pode dizer, por exemplo, da não previsão da acção para o reconhecimento de um direito, ou na impossibilidade de condenação da Administração na prática do acto administrativo devido, ao contrário do que sucede num sistema subjectivista.

Ainda assim, a entrada em vigor da CRA de 1992 instituiu o Estado Democrático de Direito, e constitucionalizou a justiça administrativa. Todavia, embora a CRA de 1992 admitisse a possibilidade de criação de tribunais administrativos, não estabeleceu a obrigatoriedade de criação de uma ordem jurisdicional administrativa autónoma. Na prática, isto significou uma opção deliberada por um modelo de organização monista em detrimento de um modelo no qual os tribunais comuns e tribunais administrativos (autónomos) detivessem espaços próprios e diferenciados.

Neste âmbito, importa ter em conta o artigo 45.º, n.º 1, alínea d) do RPCA, que determina que “o juiz deve lavrar despacho ou exposição no prazo de 10 dias do qual conste [...] se o recurso foi precedido dos procedimentos administrativos previstos no artigo 12.º da Lei n.º 2/94”; e que este artigo da LIAA se refere à precedência obrigatória: “o recurso contencioso é obrigatoriamente precedido” de reclamação ou de recursos hierárquicos. Concluímos que este procedimento – utilização “forçada” da via graciosa – é limitador do acesso à tutela jurisdicional efectiva, o que dificulta o cumprimento, de facto, do artigo 29.º da CRA.

Neste ponto, concluímos que, em termos de organização jurisdicional administrativa angolana, existe ainda um longo caminho a percorrer.

Mas no que respeita à tutela jurisdicional efectiva, foi com a Constituição angolana de 2010 que se assistiu a uma mudança decisiva, em consequência da perspicuidade e aperfeiçoamento técnico que foi concedido ao instituto. O importantíssimo artigo 29.º da CRA constitui um marco fundamental, uma vez que, através dele, a tutela jurisdicional efectiva conheceu uma consagração expressa e precisa. Estas são algumas das razões que nos levam a considerar que a Constituição angolana de 2010 é uma das mais avançadas constituições do mundo e um baluarte do Estado Democrático de Direito angolano.

O acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos de todos os cidadãos é consagrado de forma clara e linear, sendo afastada a possibilidade de alguém poder ser prejudicado por não dispor dos meios económicos necessários para o fazer. Acresce um conjunto preciso de direitos a assegurar a tutela jurisdicional efectiva: o direito à informação e consulta jurídicas, ao patrocínio judiciário, a fazer-se acompanhar por advogado perante qualquer autoridade, à adequada protecção do segredo de justiça, o direito a uma decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo, garantindo-se a todos procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade.

Evidentemente, coloca-se a questão da concretização prática do princípio constitucional da tutela jurisdicional efectiva, mas a resolução desse problema depende da evolução legislativa angolana, que nem sempre pode prosseguir com a celeridade desejada. Contudo, a base de toda essa evolução futura – o normativo constitucional – está criada e sedimentada, e esse é o aspecto primordial e a ilação que importa retirar.

Um realce particular deve ser concedido à novel Lei Orgânica sobre a Organização e Funcionamento dos Tribunais da Jurisdição Comum, que estabelece os princípios e as regras gerais da organização e funcionamento dos Tribunais da jurisdição comum. Esta Lei procurou, desde logo, eliminar o desfasamento existente entre o regime previsto na Lei n.º 18/88, que foi revogada, e a actual Constituição angolana, afastando assim um modelo em que todos os tribunais, incluindo os tribunais militares, se encontravam no mesmo patamar, tendo, no topo do mesmo, o Tribunal Supremo.

Uma novidade importante reside no facto de a LOFTJC prever a introdução dos Tribunais da Relação, com o objectivo de moderar a desmedida quantidade de recursos para o Tribunal Supremo, e que tem sobrecarregado os seus juízes e os competentes serviços administrativos. Também merece um destaque particular a extinção dos tribunais

provinciais. Outra novidade relevante é a possibilidade de recurso a duas categorias de colaboradores especializados, os Consultores e os Assessores. Assinale-se ainda a extinção dos assessores populares em Angola, passando os tribunais de jurisdição comum a ser integrados apenas por juízes de direito, e ainda o reconhecimento formal da importância da Advocacia num Estado Democrático de Direito, com algumas importantes inovações que se traduzem numa evidente melhoria das condições do exercício das funções dos Advogados

A “revolução” que a LOFTJC trouxe seria, todavia, susceptível de originar alguns problemas caso não se preparasse com tempo e bom senso a sua plena implementação. Daí a previsão de um Regime Experimental – Preparação, Acompanhamento e Avaliação da Fase Experimental da Reforma, presente no capítulo XII da LOFTJC (artigos 91.º e seguintes) e, particularmente, o papel do Conselho Superior de Magistratura Judicial de Angola no processo de transição, medidas que revelam um evidente pragmatismo.

Decorre do artigo 29.º da CRA a garantia constitucional do direito de impugnar e recorrer aos tribunais contra os actos que violem os direitos e legítimos interesses dos particulares. No entanto, apesar da importante evolução da garantia dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos, assegurando a todos o acesso ao Direito e à Justiça para defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos e proibindo a denegação da justiça por insuficiência dos meios económicos, outra alternativa não resta ainda ao particular senão percorrer a escadaria graciosa, de carácter obrigatório, sem o que não poderá alcançar a fase contenciosa.

Assim, é preciso dizer que o legislador ordinário, em nosso entendimento, ainda não acompanhou o espírito que brota da actual Constituição angolana, a qual, conforme já asseverámos, consideramos uma das mais modernas e inovadoras do mundo.

Apesar das dificuldades de ordem prática, não restam dúvidas que a CRA consagra plenamente um Estado Democrático de Direito, beneficiando de uma longa, lenta e complexa evolução da concepção de Estado democrático.

No cenário específico do ordenamento jurídico angolano, as garantias constitucionais aí previstas poderiam, numa análise perfunctória, aparentar ser um mero decalque da Constituição Portuguesa. Seria isso que resultaria de artigos como o 2.º, n.º 2, 28.º, n.ºs 1 e 2, 57.º, 164.º, alínea b), e 236.º da CRA.

Esta conclusão seria, contudo, inadequada e inexacta, pecaria pela ligeireza e imponderação e seria francamente redutora.

Ponderação particular merece o artigo 27.º da CRA, que estabelece que “[o] regime jurídico dos direitos, liberdades e garantias enunciados neste capítulo [que é referente aos princípios gerais dos direitos e deveres fundamentais] são aplicáveis aos direitos, liberdades e garantias e aos direitos fundamentais de natureza análoga estabelecidos na Constituição, consagrados por lei ou por convenção internacional”.

A CRA apresenta um longo catálogo de direitos, liberdades e garantias, dividido em direitos e liberdades individuais e colectivas (artigos 30.º a 55.º) e direitos e liberdades fundamentais (artigos 56.º a 75.º).

Todavia, é o recurso extraordinário de inconstitucionalidade existente no ordenamento jurídico angolano que marca uma diferença notável e fulcral relativamente ao Direito português.

Este tipo de recurso, que não existe em Portugal, aproxima-se do direito de amparo existente na América Latina e em Espanha, do *Beschwerde*, do *Staatsrechtliche Beschwerde* da Suíça, ou do *Verfassungsbeschwerde*, ou queixa constitucional alemã, entre outros. Distingue-se do recurso ordinário ou amparo judicial em diversos pontos, uma vez que visam exclusivamente a violação de direitos fundamentais. Trata-se, não de um mecanismo normal, mas antes de um mecanismo excepcional e apenas acessível após se terem esgotado as vias judiciais ordinárias, assumindo, deste modo, carácter subsidiário. O cidadão angolano apenas pode dirigir petições ao Tribunal Constitucional depois de esgotadas as outras instâncias (cfr. artigo 49º, § único, da LPC).

Um aspecto importante é que o Tribunal Constitucional de Angola, não podendo recorrer à jurisprudência constitucional portuguesa em benefício da sua fundamentação, recorre, nomeadamente, à jurisprudência dos tribunais brasileiros, no âmbito da Acção Directa de Inconstitucionalidade), espanhol e argentino (Recurso de Amparo) e alemão (Queixa Constitucional).

Este é um exemplo vigoroso de como a Constituição angolana – e a aplicação prática dos seus preceitos – sem prejuízo dos inúmeros pontos em comum, como é normal nos ordenamentos jurídico-constitucionais dos modernos Estados Democráticos de Direito, marca uma posição autêntica e genuína, com um forte carácter, que a transporta muito para além da qualificação como mera cópia ou decalque da Constituição Portuguesa.

Ainda na CRA, importa mencionar que consideramos que devem ser particularmente salientados, com assento no n.º 1 do artigo 28.º da CRA: em primeiro lugar, no dispositivo constitucional angolano, os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos,

liberdades e garantias são directamente aplicáveis, sem prejuízo da eventual necessidade de regulamentação. Isto significa que os artigos 30.º a 75.º da CRA são imediata, integral e directamente aplicáveis, não dependendo necessariamente de regulamentação. O Estado angolano está assim imediatamente vinculado pelo legislador ordinário; não pode restringir ou eliminar esses direitos, liberdades e garantias, o que constituiria os tribunais no poder/dever de lhes desaplicar essas limitações. Quanto aos particulares, podem invocar aqueles direitos de forma directa.

O segundo aspecto que pretendemos vincar é a vinculatividade dos mesmos preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias.

Recordemos que o carácter de Estado Democrático de Direito da República de Angola; impõe a obrigatoriedade de promover e defender “os direitos e liberdades fundamentais do Homem, quer como indivíduo quer como membro de grupos sociais organizados, e assegura o respeito e a garantia da sua efectivação pelos poderes legislativo, executivo e judicial, seus órgãos e instituições, bem como por todas as pessoas singulares e colectivas”, nos termos do artigo 2.º, n.º 2 da CRA.

A importância desta vinculatividade e da directa aplicabilidade dos preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias revela-se também pelo seu largo espectro: para além da sua aplicabilidade imediata, está na vinculação tanto de entidades públicas como de entidades privadas, na reserva de lei e no carácter restritivo das restrições.

Esta relevância que o ordenamento jurídico-constitucional angolano atribui às garantias constitucionais *juntamente com a relevância que na CRA é atribuída ao princípio da dignidade humana, que precede a vontade popular, conforme estatui o artigo 1.º da CRA, a suma importância do indivíduo face ao Estado, o respeito pelos tratados internacionais referentes aos direitos humanos, aplicáveis oficiosamente pelos tribunais, e o cuidado extremo na consagração do catálogo de direitos fundamentais, fundamenta a nossa conclusão no sentido de que a Constituição de Angola é uma das mais avançadas do mundo no que se refere à protecção dos direitos humanos e dos direitos fundamentais, sendo justo conferir-lhe o estatuto de Constituição própria de um Estado Democrático de Direito, na tradição ocidental.*

Esta nossa conclusão de que a CRA consagra plenamente um Estado Democrático de Direito é atestada por um conjunto de princípios, plenamente consagrados na CRA: o princípio da separação de poderes, ou da distribuição de poderes, ou ainda da

interdependência de funções, segurança jurídica, boa-fé, protecção da confiança, igualdade, a dignidade da pessoa humana, proporcionalidade, e direitos como o de audiência, direito à informação, à notificação e à fundamentação das decisões administrativos e à administração aberta. É nomeadamente sobre estas regras básicas que assentam as propriamente ditas *garantias dos particulares*.

No âmbito das garantias processuais e procedimentais em Angola, importa salientar a consagração constitucional plena do princípio do acesso ao direito, no artigo 29.º, n.º 1da CRA, e consequentes corolários, tais como o acesso aos tribunais, inscrito no mesmo número, o direito à informação e à consulta jurídicas e o direito ao patrocínio judiciário, tudo elementos integrantes de um direito geral à protecção jurídica” e, num plano mais vasto, de um Estado Democrático de Direito.

Alguna perplexidade poderá causar a ausência de referência expressa ao princípio do juiz natural, na Constituição angolana.

Como é sabido, o princípio do juiz natural desempenha um papel muito importante no que se reporta à questão das garantias processuais e procedimentais, uma vez que se visa prosseguir importantes objectivos, nomeadamente, garantias de imparcialidade e de igualdade.

No entanto, os artigos 26.º, 27.º, 72.º (que estipulam o direito a um julgamento justo e conforme) da CRA, entre outros, permitem concluir que a não previsão expressa na Constituição de Angola do princípio do juiz natural de alguma forma afasta esse instituto do catálogo de garantias constitucionais angolanas.

Outros princípios instituídos na CRA possibilitam a defesa dos direitos dos cidadãos, especialmente no que se reporta à efectiva garantia de acesso aos meios judiciais. O acesso ao direito possui um carácter instrumental, e, por isso, constitui, não apenas um direito fundamental, mas também uma garantia de efectivação de todos os direitos constitucionalmente consagrados.

O artigo 29.º da CRA impõe alguns grandes princípios, tais como a imposição jurídico-constitucional directa ao legislador da abertura da via judiciária, função organizatório-material, como «contrapeso» clássico em relação ao exercício dos poderes executivo e legislativo, garantia de protecção jurídica e proibição da falta de meios judiciais, garantia de um processo judicial, proibição de recusa por parte de todos os tribunais de apreciação, criação de um direito subjectivo público – a cada cidadão corresponde uma posição jurídica subjectiva, protecção jurídica e principio da constitucionalidade, princípio da responsabilidade do Estado e princípio da compensação de prejuízos.

É ainda importante frisar que se verifica hoje um esbatimento das fronteiras entre alguns poderes, designadamente no caso da função legislativa, na qual já não existe actualmente um monopólio, mas antes uma posição privilegiada, de criação de normas. Contudo, este esbatimento não é aplicável à função jurisdicional. Ainda hoje encontramos na função jurisdicional um exemplo nítido do significado tradicional de separação de poderes.

Igualmente se encontra prevista na CRA uma intensa protecção da participação dos cidadãos no processo de tomada da decisão final por parte dos competentes órgãos administrativos, não apenas no período que a antecede, mas também no ataque às resoluções que se apresentem desconformes com a lei. Essa participação dos particulares constitui, na República de Angola, uma imposição constitucional. Exemplos são os artigos 21.º (Tarefas fundamentais do Estado), 52.º (Participação na vida pública), 79.º (Direito ao ensino, cultura e desporto), 164.º (Reserva absoluta de competência legislativa), 199.º, 202.º e 213.º (Órgãos autónomos do Poder Local).

De entre as garantias no contexto jurídico angolano, salientem-se as garantias políticas que se concretizam por intermédio da actuação dos órgãos políticos do Estado. Um exemplo com largo passado em todo o mundo é o direito de resistência. Esta garantia não tem consagração formal na Constituição angolana, ao contrário do que sucede, por exemplo, com a Constituição da República Portuguesa. Contudo, isso não significará necessariamente, no nosso entendimento, que esse direito esteja de todo arredado do normativo constitucional angolano. Esta interpretação resulta do exercício de uma interpretação sistemática e teleológica da Lei Fundamental angolana que, em nosso entendimento, permite concluir no sentido da existência, ainda que não expressa, de um direito fundamental de resistência. Realce-se o artigo 26.º (Âmbito dos direitos fundamentais) da CRA, que determina a interpretação e integração dos direitos fundamentais de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos e os tratados internacionais sobre a matéria, ratificados pela República de Angola. Recorde-se que, nomeadamente, a Declaração Universal dos Direitos do Homem consagra expressamente o direito de resistência, e que a CRA no seu artigo 27.º reconhece que o regime jurídico dos direitos, liberdades e garantias são aplicáveis aos direitos, liberdades e garantias e aos direitos fundamentais de natureza análoga estabelecidos na Constituição, consagrados por lei ou por convenção internacional.

No âmbito das garantias petições, também o direito de petição, no caso angolano, se encontra reconhecido, *in casu*, no artigo 73.º da CRA, bem como o direito de

respeitosa representação, o direito de denúncia e o direito de queixa são outro tipo de garantias petitorias, aparentadas.

Conforme aduzimos anteriormente, JOÃO CAUPERS⁶²¹ inclui, na lista dos mecanismos qualificáveis como integrados no direito de petição, a queixa ao Provedor de Justiça. Não concordamos com essa sistematização, uma vez que a queixa ao Provedor poderá igualmente consubstanciar-se na contestação de actos administrativos já praticados. A Constituição angolana, por exemplo, no artigo 192.º, n.º 4, dispõe que “[o]s cidadãos e as pessoas colectivas podem apresentar à Provedoria de Justiça queixas por “acções ou omissões dos poderes públicos” (sublinhado nosso). Mas importa essencialmente considerar que a figura do Provedor de Justiça em Angola tem respaldo constitucional no artigo 192.º, sendo qualificada como “instituição essencial à Justiça” e na Lei n.º 4/06, de 28 de Abril, que aprova o Estatuto do Provedor de Justiça, bem como a Lei n.º 5/06, de 28 de Abril, que aprova a Lei Orgânica da Provedoria de Justiça.

As garantias impugnatórias destinam-se a atacar condutas da Administração Pública que um particular considere inadequada, seja por razões de legalidade, seja por razões de mérito. Trata-se de um procedimento de 1.º grau, ao contrário das garantias petitorias. Este tipo de garantias encontra-se plenamente consagrado na legislação angolana, designadamente na LNPA e na LIAA, podendo o acto administrativo ser atacado tanto por via da ilegalidade como pela inconveniência do mesmo.

Todas as figuras que encontramos igualmente em outros ordenamentos jurídicos – como o português – encontram-se no normativo angolano, designadamente a reclamação, o recurso hierárquico (próprio), necessário, e facultativo, o recurso hierárquico impróprio e o recurso tutelar

As garantias contenciosas ou jurisdicionais caracterizam-se por se concretizarem mediante a intervenção dos tribunais administrativos e por constituírem a forma mais importante e mais convincente de defesa dos direitos subjectivos e dos interesses legítimos dos particulares. Neste ponto importa referir a **incoerência existente entre a legislação ordinária e a Constituição de Angola**. Assim, a CRA de 2010 consagra um sistema subjectivista, mas, num plano infraconstitucional, a tutela dos direitos subjectivos dos particulares surge algo postergada, uma vez que é a legalidade que é especialmente amparada, conforme se verifica, nomeadamente, pela leitura do artigo 21.º do RPCA. Assim sendo, o tribunal não pode ordenar à Administração que adopte determinada conduta, mas

⁶²¹ CAUPERS, João – Introdução ao Direito Administrativo..., *op. cit.*, p. 377.

apenas pode anular os actos administrativos que qualifique como ilegais. Assim, os direitos subjectivos e interesses legalmente protegidos dos particulares quedam-se num plano secundário. Este é um problema preocupante de incoerência legislativa em Angola.

Outro problema importante no ordenamento jurídico angolano é que, **apesar de a CRA prever a possibilidade de criação de tribunais administrativos, fiscais e aduaneiros, nunca a mesma foi concretizada**. Na verdade, a CRA não estatui a obrigatoriedade de criação de uma ordem jurisdicional administrativa autónoma, mas apenas prevê essa possibilidade. Em resultado disso, pode sempre o legislador ordinário alegar, que inexistem condições de carácter logístico e humano adequadas. Ora, a jurisdição administrativa tem um carácter específico e genuíno, não se compadecendo com um mero conhecimento administrativo genérico que um juiz de vocação primordialmente civilística tendencialmente ostentará.

Não podemos olvidar que o aspecto mais relevante nesta matéria é o interesse da comunidade, o interesse público, a utilidade que resulta da especialização, para a generalidade dos cidadãos. Ora a jurisdição administrativa tem um carácter específico e genuíno, não se compadecendo com um mero conhecimento administrativo genérico que um juiz de vocação primordialmente civilística tendencialmente ostentará. Vale aqui o aforismo “julgar a administração é específico”⁶²². Para além disto, a especialização dos tribunais permite-lhes confrontarem-se de forma mais adequada perante advogados ligados a interesses poderosos, detentores de uma formação especializada, que poderá ter consequências no sentido das sentenças proferidas.

Destarte, indiscutivelmente, podemos sustentar convictamente que **à especialização dos tribunais corresponde a uma justiça mais eficaz e de melhor qualidade**.

A questão da precedência obrigatória encerra mais um dilema para o ordenamento angolano. **Nos termos do artigo 12.º da LIAA, o recurso contencioso é obrigatoriamente precedido de reclamação ou de recurso hierárquico**. Encontramo-nos, pois, perante um sistema de impugnação necessária.

Neste ponto surge a questão fundamental de saber como conciliar a precedência obrigatória com a tutela jurisdicional efectiva, plenamente em vigor na República de Angola. Embora, como sustentámos anteriormente, não concordemos com a perspectiva da eventual inconstitucionalidade do artigo 12.º da LIAA, na parte que obriga à impugnação

⁶²²Vide *supra*.

necessária, uma vez que, verificando-se o indeferimento do recurso hierárquico, a interposição deste meio de impugnação jamais obstará à interposição de recurso contencioso, nem afectará a sua utilidade, parece-nos, todavia, que haveria vantagens em adoptar um sistema de recursos diferente daquele que existe actualmente em Angola. A precedência obrigatória condiciona o acesso directo à justiça administrativa, protelando a resolução de um conflito numa relação administrativa, com prejuízo dos particulares envolvidos.

De entre os princípios do contencioso administrativo angolano salientaremos o princípio da unidade de jurisdições. Em Angola, ao contrário do que sucede em Portugal, por exemplo, **o contencioso administrativo e outros tipos de contencioso encontram no topo um único tribunal, *in casu*, o Tribunal Supremo.**

Num outro plano, é de referir que antes da entrada em vigor da LOFTJC existia em Angola uma dualidade de graus de jurisdição; a LOFTJC, no seu artigo 24.º veio estabelecer 3 categorias de Tribunais da Jurisdição Comum: o Tribunal Supremo, os Tribunais da Relação e os Tribunais de Comarca. Em regra, os novos Tribunais da Relação serão os Tribunais de Segunda Instância. Contudo, a norma em Angola deverá ser semelhante à de Portugal, com um acesso restrito à tripla jurisdição, e com o princípio da dupla jurisdição como regra.

No âmbito do Recurso Contencioso de Anulação, ao contrário de Portugal, após a alteração introduzida no artigo 268.º da CRP pela Lei Constitucional n.º 1/89, em Angola **o critério de recorribilidade mantém-se centrado na definitividade e na executoriedade dos actos administrativos**, o que pode deixar dúvidas relativamente à sua constitucionalidade, em face do artigo 29.º da Constituição de Angola, que consagra plenamente o acesso ao direito e à tutela jurisdicional efectiva. Sendo igualmente verdade, todavia, que os referidos direitos não são simplesmente eliminados, mas antes “apenas” dificultados ou a sua efectivação postergada, julgamos que o problema deve ser tratado, não do ponto de vista da eventual inconstitucionalidade, mas antes da sua desarticulação com a Lei Fundamental de Angola, que, conforme temos defendido, é uma das constituições mais avançadas do mundo.

Desta forma, **é nosso entendimento que o legislador ordinário angolano deveria, com a brevidade possível, conformar o regime da recorribilidade aos princípios constitucionalmente consagrados**, e eliminar obstáculos que dificultam ou retardam uma plena afirmação desses princípios.

Ainda no âmbito da recorribilidade, importa reflectir sobre a questão **da impos-**

sibilidade da impugnação deste tipo de actos administrativos proferidos em processos de natureza disciplinar. Na verdade, uma vez que os funcionários públicos se encontram fora do âmbito da Lei Geral do Trabalho, e impossibilitados de impugnar contenciosamente os actos administrativos proferidos em processos de natureza disciplinar, os funcionários públicos, designadamente, parecem ver-se impossibilitados de recorrer contenciosamente dos actos que considerem lesivos dos seus direitos. Julgamos que um entendimento no sentido da impossibilidade de recorrer contenciosamente nas condições e enquadramento enunciados anteriormente seria **manifestamente inconstitucional** por violação, pelo menos, do artigo 29.º da CRA, pois assim se colocaria em causa o instituto fundamental da tutela jurisdiccional efectiva em matéria administrativa. Assim sendo, aos funcionários públicos deve ser concedido o direito de impugnar contenciosamente actos administrativos proferidos em processos de natureza disciplinar, sob pena de inconstitucionalidade.

Problema semelhante se coloca relativamente aos actos administrativos proferidos em processos de natureza aduaneira. Atente-se que o Código Aduaneiro angolano (Decreto-Lei n.º5/06 de 4 de Outubro), nomeadamente do artigo 463.º, n.º 2 deste diploma, equipara o Departamento do Contencioso Aduaneiro de cada Direcção Regional das Alfândegas a uma secretaria judicial, o que se nos afigura uma **usurpação de funções jurisdicionais e violação flagrante do princípio da separação de poderes**. Também aqui a irrecorribilidade dos actos administrativos proferidos em matéria fiscal ou aduaneira parece-nos **inconstitucional** por violação, pelo menos, do artigo 29.º da CRA.

Quanto à questão da tempestividade do recurso, ou seja, o lapso de tempo dentro do qual o interessado pode praticar um acto ou exercer um direito, importa referir que, nos termos do artigo 13.º, n.º 2 da LIAA, o prazo para o recurso contencioso é de 60 dias. No nosso entendimento, **o referido prazo de 60 dias deve ser contado em dias seguidos, sem suspensões, uma vez que se trata de um prazo substantivo**, isto é, não se destina a ser aplicado para efeito de prática de actos dentro de um processo administrativo. Consequentemente, consideramos inaplicável nesta situação o prazo previsto no artigo 44.º, alínea b) da LNPAA.

No que se reporta à questão do poder judicial como garantia dos direitos e interesses dos particulares, importa salientar que em Angola, no que respeita ao seu contencioso, os respectivos tribunais têm um papel fundamental como guardiões do Estado Democrático de Direito e, consequentemente, dos direitos e interesses dos particulares. Esta realidade é perfeitamente observável na Lei Fundamental da República de Angola, na

qual a importância dos tribunais é clara, por exemplo no artigo 174.º, n.º 2 e no artigo 177.º, ambos da CRA (o n.º 2 deste artigo esclarece que as decisões dos tribunais são de cumprimento obrigatório e prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades).

Nos termos do artigo 28.º, n.º 1 da CRA, os tribunais estão juridicamente vinculados directamente às normas ligadas aos direitos, liberdades e garantias, enunciadas nos artigos 30.º a 75.º da CRA; a lei Fundamental angolana não contém normas que expresamente obriguemos tribunais a desaplicar normas que infrinjam o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados, como sucede com a CRP. Isso não significa de forma alguma que os tribunais angolanos possam agir de forma diferente; pelo contrário, atendendo ao princípio da aplicabilidade directa, **os tribunais angolanos têm o dever de desaplicar normas que qualifiquem como inconstitucionais**, cabendo ao Tribunal Constitucional a última palavra nessa matéria, conforme estabelece o artigo 180.º, n.º 2, alínea d) da CRA.

Já mencionámos anteriormente o importante mecanismo do recurso extraordinário de inconstitucionalidade, consagrado na Lei Orgânica do Tribunal Constitucional e na Lei do Processo Constitucional. No que respeita às ferramentas de carácter geral, mencionaremos o contencioso administrativo, fundado particularmente na LIAA e no RPCA, ainda que com os problemas que identificámos anteriormente, nomeadamente no que se reporta à questão da precedência obrigatória e aos mecanismos de fiscalização da constitucionalidade de normas.

Questão importante é a da inexecução dos acórdãos e sentenças judiciais dos tribunais angolanos face às garantias dos particulares. As causas de inexecução legítima são aquelas que vêm enunciadas na LSEAA e originam responsabilidade compensatória por actos lícitos.

Pode, todavia, suceder que a Administração Pública, por mera inércia, ou por considerar inconveniente, ou por qualquer outra razão, se recuse a executar a sentença, sem dispor de qualquer razão legalmente válida para tal. Teríamos, nesse caso, uma inexecução ilegítima.

Neste ponto, é preciso dizer-se que o dever de executar se apresenta problemático em Angola, por várias razões. Em primeiro lugar, devido à normal resistência da Administração a executar uma sentença que tem por alvo ela própria e que implica a realização de uma actuação à qual aquela se opôs. Ainda assim, o ordenamento jurídico angolano dispõe de alguns remédios para a inexecução ilegítima de uma sentença judicial, isto é, uma recusa não juridicamente sustentada, nomeadamente a Lei n.º 21/90, de 22 de

Dezembro, ou Lei dos crimes cometidos por titulares de cargos de responsabilidade, que é muito importante nesta matéria. Para o efeito do nosso trabalho interessa-nos especialmente o artigo 7.º desta Lei, bem como o artigo 177.º, n.º 3 da CRA, que se referem ao não acatamento ou recusa de execução de decisão judicial, estabelecendo que o titular de cargo de responsabilidade que, no exercício das suas funções, não acatar ou se opuser à execução de decisão do tribunal transitada em julgado será punido “com prisão e multa correspondente”. Nesta sede, saliente-se a importância de existir um respeito universal pelas decisões judiciais. Caso contrário, de pouco valeria à República de Angola ser a orgulhosa detentora de uma das mais avançadas constituições do mundo e um baluarte do Estado Democrático de Direito angolano.

No nosso entendimento, a República de Angola encontra-se no bom caminho, mas ainda numa fase de afirmação do seu Estado Democrático de Direito, com consequências que são visíveis, nomeadamente, no facto de o contencioso administrativo não poder, por ora, passar a fronteira da mera anulação de actos administrativos ilegais.

Todavia, e em suma, no contencioso administrativo angolano, sem prejuízo das contingências anteriormente analisadas, tanto os tribunais administrativos como o Tribunal Constitucional estão munidos dos instrumentos indispensáveis para assegurar a garantia dos direitos e interesses dos particulares no respeito pelo princípio da tutela jurisdicional efectiva, sem o qual a expressão Estado Democrático de Direito seria destituída de conteúdo prático.

O bom caminho que auguramos para o Estado Democrático de Direito angolano foi sublinhado pela recente Mensagem sobre o Estado da Nação, pronunciada pelo Presidente da República de Angola, Dr. João Lourenço, no dia 16 de Outubro de 2017, a que fizemos referência e da qual citámos as passagens que considerámos mais relevantes para o presente efeito.

Concluimos o nosso trabalho, coligindo todas as conclusões que consideramos especialmente relevantes:

I – Actualmente, o princípio constitucional da tutela jurisdicional efectiva encontra-se devida e suficientemente sedimentado no ordenamento jurídico angolano, especialmente graças à Constituição angolana de 2010, em que se assistiu a uma mudança decisiva, porquanto o, seu importante artigo 29.º constitui um marco fundamental, uma vez que, através dele, a tutela jurisdicional efectiva conheceu uma consagração expressa

e precisa;

II – Embora o princípio da tutela jurisdicional ainda não se encontre plenamente concretizado pelo legislador ordinário angolano, encontramos-nos perante um normal processo evolutivo que, esperamos e acreditamos, virá a encontrar novos e positivos desenvolvimentos num futuro próximo;

III – A Constituição da República de Angola – sem prejuízo dos inúmeros pontos em comum com outros ordenamentos jurídico-constitucionais dos modernos Estados Democráticos de Direito – tem personalidade própria, marca uma posição autêntica e genuína, ostentando um forte carácter, sendo uma das mais avançadas do mundo, nomeadamente, no que se refere à protecção dos direitos humanos e dos direitos fundamentais;

IV – A não previsão expressa na Constituição de Angola do princípio do juiz natural de alguma forma afasta esse instituto do catálogo de garantias constitucionais angolanas;

V – O recurso extraordinário de inconstitucionalidade existente no ordenamento jurídico angolano visa uma defesa efectiva do cidadão contra violações de direitos, liberdades e garantias e de outros princípios constitucionais e constitui um sinal distintivo marcante, específico do sistema jurídico angolano, pelo menos relativamente ao seu congénere português. O instituto do recurso extraordinário de inconstitucionalidade não é uma mera figura de estilo em Angola; pelo contrário, tem tido utilização e relevância efectivas no ordenamento jurídico angolano;

VI – Recomenda-se uma aproximação do direito constitucional angolano à experiência brasileira e sua rede garantística, que inclui figuras desconhecidas em Angola, tais como o mandado de segurança;

VII – Consideramos que existem outras situações da vida que, pela sua eminência, deveriam estar constitucionalmente protegidas por mecanismos similares ao *habeas corpus* e ao *habeas data*. São os casos da protecção de crianças e jovens em perigo, do direito à habitação e do direito ao trabalho;

VIII – O sistema jurídico-constitucional angolano encontra-se devidamente apetrechado, por forma a garantir aos tribunais, em tese, condições para que a função jurisdicional seja exercida de forma vigorosa, livre e independente;

IX – A novel Lei Orgânica sobre a Organização e Funcionamento dos Tribunais da Jurisdição Comum, que estabelece os princípios e as regras gerais da organização e funcionamento dos Tribunais da jurisdição comum, procurou eliminar o desfasamento existente entre o regime previsto na Lei n.º 18/88, que foi revogada, e a actual Constituição angolana, criando um sistema de jurisdição mista, com uma jurisdição comum encabeçada pelo Tribunal Supremo e integrada igualmente por Tribunais da Relação e outros Tribunais, e uma jurisdição militar encabeçada pelo Supremo Tribunal Militar e integrada igualmente por Tribunais Militares de Região, por contraposição com o anterior sistema monista, e introduzindo igualmente diversas novidades de extrema relevância, tal como a criação de Tribunais da Relação;

X – O direito de resistência não tem consagração formal na Constituição angolana, ao contrário do que sucede, por exemplo, com a Constituição da República Portuguesa. Contudo, uma interpretação sistemática e teleológica da Lei Fundamental angolana permite concluir, em nosso entendimento, no sentido da existência, ainda que não expressa, de um direito fundamental de resistência no ordenamento constitucional angolano;

XI – A queixa ao Provedor de Justiça deve enquadrar-se de forma autónoma, e não integrada nas garantias petições, uma vez que poderá igualmente consubstanciar-se na contestação de actos administrativos já praticados;

XII – Existe incoerência entre a legislação ordinária e a Constituição de Angola. Assim, a CRA de 2010 consagra um sistema subjectivista, mas, num plano infraconstitucional, a tutela dos direitos subjectivos dos particulares surge algo postergada, uma vez que é a legalidade que é especialmente amparada. O tribunal não pode ordenar à Administração que adopte determinada conduta, mas apenas pode anular os actos administrativos que qualifique como ilegais. Este é um problema que deverá ser resolvido no futuro;

XIII – A criação de uma ordem jurisdicional administrativa autónoma em An-

gola afigura-se fundamental, dado que a jurisdição administrativa tem um carácter específico e genuíno, não se compadecendo com um mero conhecimento administrativo genérico que um juiz de vocação primordialmente civilística tendencialmente ostentará;

XIV – A questão da precedência obrigatória encerra um dilema para o ordenamento angolano. Nos termos do artigo 12.º da LIAA, o recurso contencioso é obrigatoriamente precedido de reclamação ou de recurso hierárquico. Encontramo-nos, pois, perante um sistema de impugnação necessária. Embora não concordemos com a perspectiva da eventual inconstitucionalidade do artigo 12.º da LIAA, na parte que obriga à impugnação necessária, parece-nos, todavia, que haveria vantagens em adoptar um sistema de recursos diferente daquele que existe actualmente em Angola, uma vez que a precedência obrigatória condiciona o acesso directo à justiça administrativa, protelando a resolução de um conflito numa relação administrativa, com prejuízo dos particulares envolvidos;

XV – No âmbito do Recurso Contencioso de Anulação, ao contrário de Portugal, após a alteração introduzida no artigo 268.º da CRP, pela Lei Constitucional n.º 1/89, em Angola, o critério de recorribilidade mantém-se centrado na definitividade e na executividade dos actos administrativos. Desta forma, é nosso entendimento que o legislador ordinário angolano deveria, com a brevidade possível, conformar o regime da recorribilidade aos princípios constitucionalmente consagrados, e eliminar obstáculos que dificultam ou retardam uma plena afirmação desses princípios;

XVI – A impossibilidade de impugnação contenciosa, por parte dos funcionários públicos, de actos administrativos proferidos em processos de natureza disciplinar que considerem lesivos dos seus direitos afigura-se-nos manifestamente inconstitucional, por violação, pelo menos, do artigo 29.º da CRA, pois assim se colocaria em causa o instituto fundamental da tutela jurisdicional efectiva em matéria administrativa. Destarte, aos funcionários públicos deve ser concedido o direito de impugnar contenciosamente actos administrativos proferidos em processos de natureza disciplinar, sob pena de inconstitucionalidade;

XVII – Os actos administrativos proferidos em processos de natureza aduaneira. O artigo 463.º, n.º 2 do Código Aduaneiro angolano equipara o Departamento do Contencioso Aduaneiro de cada Direcção Regional das Alfândegas a uma secretaria judicial, o

que entendemos ser uma usurpação de funções jurisdicionais e violação flagrante do princípio da separação de poderes. Também aqui a irrecorribilidade dos actos administrativos proferidos em matéria fiscal ou aduaneira parece-nos inconstitucional, por violação, pelo menos, do artigo 29.º da CRA;

XVIII – Embora a CRA não contenha uma norma que expressamente obrigue os tribunais a desaplicar normas que infrinjam o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados, como sucede com a CRP, entendemos que, ao abrigo do princípio da aplicabilidade directa, os tribunais angolanos têm o dever de desaplicar normas que qualifiquem como inconstitucionais, cabendo ao Tribunal Constitucional a última palavra nessa matéria, conforme estabelece o artigo 180.º, n.º 2, alínea d) da CRA;

XIX – A CRA consagra plenamente um Estado Democrático de Direito, beneficiando de uma longa, lenta e complexa evolução da concepção de Estado democrático. Ainda assim, é preciso dizer que o legislador ordinário, em nosso entendimento, ainda não acompanhou o espírito que brota da actual Constituição angolana, que, conforme asseverámos, consideramos uma das mais modernas e inovadoras do mundo;

XX – Sem prejuízo das contingências anteriormente analisadas, a República de Angola encontra-se no bom caminho, ainda que numa fase de afirmação do seu Estado Democrático de Direito, com consequências que são visíveis, nomeadamente, no facto de o contencioso administrativo não poder, por ora, passar a fronteira da mera anulação de actos administrativos ilegais. Todavia, e em suma, no contencioso administrativo angolano, tanto os tribunais administrativos como o Tribunal Constitucional estão munidos dos instrumentos indispensáveis para assegurar a garantia dos direitos e interesses dos particulares no respeito pelo princípio da tutela jurisdicional efectiva, sem o qual a expressão Estado Democrático de Direito seria destituída de conteúdo prático.

XXI – Apesar das dificuldades que sublinhámos, consideramos que o Estado Democrático de Direito angolano se encontra no trilho certo, e esse entendimento foi recentemente sublinhado pela Mensagem sobre o Estado da Nação, pronunciada pelo Dr. João Lourenço, Presidente da República de Angola, no dia 16 de Outubro de 2017, a que anteriormente fizemos referência, da qual citámos as passagens que considerámos mais

relevantes para o presente efeito, e entre as quais destacamos, a seguinte: “A justiça administrativa deverá também merecer particular atenção, com vista a assegurar a tutela jurisdicional efectiva dos particulares e a sua especialização nas comarcas com maior movimento”.

BIBLIOGRAFIA/WEBGRAFIA

- ABRAMOVAY, Pedro Vieira – *A separação de Poderes e as medidas provisórias em um Estado Democrático de Direito*. Dissertação apresentada no curso de Mestrado em Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, 2010. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/7700/1/2010_PedroVieiraAbramovay.pdf.
- ACTAS DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (de 15 de Junho a 25 de Agosto). Lisboa: Assembleia da República, 1986.
- ALEXANDRINO, José Melo – *O novo constitucionalismo angolano*. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2013, disponível em http://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_constitucionalismoangolano_2013.pdf.
- , ----- – *O Papel dos Tribunais na Protecção dos Direitos Fundamentais dos Cidadãos*. Texto da palestra proferida na "Conferência Alusiva ao 2.º Aniversário do Tribunal Constitucional de Angola", organizada pelo Tribunal Constitucional de Angola e pelo Instituto de Cooperação Jurídica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, em 5 de Agosto de 2010, na Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, em Luanda.
- , ----- – *Sim Ou Não ao Recurso de Amparo?* Texto correspondente à intervenção proferida no Congresso Luso-Brasileiro de Direito Constitucional, subordinado ao tema geral "Perspectivas de reforma da justiça constitucional em Portugal e no Brasil", organizado pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, em 8 e 9 de Abril de 2010, in *Revista Julgar*, n.º 11, ano de 2010. Disponível em: <http://julgar.pt/wp-content/uploads/2015/10/041-049-Recurso-de-amparo.pdf>
- ALFREDO GOZAÍNI, Osvaldo – *El Debido Proceso Constitucional. Reglas Para El Control de Los Poderes Desde La Magistratura Constitucional*, in *Biblioteca Juridica Virtual*, Cuestiones constitucionales, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 2011, disponível em <http://info.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/7/ard/ard2.htm>.
- ALMEIDA, Duarte de, MONTEIRO, Cláudio e SILVA, José Luís Moreira da, – *A caminho da plenitude da justiça administrativa*, in *Cadernos de Justiça Administrativa*,

n.º 7 (Janeiro/Fevereiro 1998).

ALMEIDA, Mário Aroso de – *Anulação de Actos Administrativos e Relações Jurídicas Emergentes*. 1.ª ed., Coimbra: Almedina, 2002.

-----, ----- – *O Novo Regime do processo nos Tribunais Administrativos*. 1.ª ed., Coimbra: Almedina, 2003.

-----, ----- – *Manual de Processo Administrativo*. 1.ª ed., Coimbra: Almedina, 2010.

-----, ----- – *Teoria Geral do Direito Administrativo*. 1.ª ed., Coimbra: Almedina, 2016.

-----, ----- – *Manual de Processo Administrativo*. 1.ª ed., Coimbra: Almedina, 2016.

-----, ----- – *Recurso hierárquico, acto tácito e condenação à prática de acto devido*. Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 53.

ALMEIDA, Mário Aroso de e AMARAL, Diogo Freitas do – *Grandes linhas da reforma do contencioso administrativo*. 3.ª ed. Coimbra: Almedina, 2004.

ALMEIDA, Mário Aroso de e CADILHA, Carlos Alberto Fernandes – *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*. Coimbra: Almedina, 2005.

-----, ----- e -----, ----- – *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 3.ª ed. revista, Coimbra: Almedina, 2010.

ALVES, Jorge Fernandes – *A lei das leis - Notas sobre o contexto de produção da Constituição de 1911*. Revista da Faculdade de Letras do Porto, III Série, vol. 7, 2006, pp. 169-180, disponível em: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/3410.pdf>.

AMARAL, Diogo Freitas do, *A evolução do direito administrativo em Portugal nos últimos dez anos in Contencioso Administrativo*. Braga: Livraria Cruz, 1986.

-----, -----, *Direito Administrativo*. Vol. IV, Lisboa: Policop, 1988.

-----, ----- – *Projecto de Código do Contencioso Administrativo*, in *Scientia Iuridica*, Janeiro-Junho de 1992, Tomo XLI.

-----, ----- – *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I, 2.ª ed., Coimbra: Almedina, 1994; Vol. II, com a colaboração de MACHETE, Pedro e TORGAL, Lino, Reimp. da 2.ª ed., 2012.

-----, ----- – *Curso de Direito Administrativo*. Vol. II, 10.ª reimpressão da edição de 2001, com a colaboração de TORGAL, Lino. Coimbra: Almedina, 2010.

AMARAL, Diogo Freitas do e ALMEIDA, Mário Aroso de – *Grandes linhas da reforma do contencioso administrativo*. 3.ª ed., Coimbra: Almedina, 2004.

AMARAL, Diogo Freitas do, CAUPERS, João, GARCIA, Maria da Glória, CLARO, João Martins, RAPOSO, João, VIEIRA, Pedro Siza e SILVA, Vasco Pereira da – *Código do Procedimento Administrativo – Anotado*. 2.ª ed. Coimbra: Almedina,

1995.

AMARAL, Diogo Freitas do e FEIJÓ, Carlos – *Direito Administrativo Angolano*. Coimbra: Almedina, 2016.

AMARAL, Diogo Freitas do (Coordenação), PEREIRA, Ravi Afonso, CARVALHO, Ana Sofia, BRITO, Miguel Nogueira de, ALMEIDA, Mário Aroso de, GARCIA, Maria da Glória, CARLOS, Maria Amélia, FONTOURA, João Lamy da, e GIL, Ana Rita – *O Poder a Execução Coerciva das Decisões – Nos Sistemas de Topo Francês e Inglês e em Portugal*. 1.^a ed., Coimbra: Almedina, 2011.

AMARAL, Thiago Bottino do – Considerações sobre a origem e evolução da ação de *habeas corpus*. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 35, p. 101-129, Julho-Setembro, 2001.

AMORIM, João Pacheco de, GONÇALVES, Pedro Costa e OLIVEIRA, Mário Esteves de – *Código do Procedimento Administrativo*. 2.^a ed. Coimbra: Almedina, 1997, 8.^a reimpressão, 2010.

ANDRADE, José Carlos Vieira de – *Os Direitos Fundamentais da Constituição Portuguesa*. Coimbra: Almedina, 2012.

-----, ----- – *A Justiça Administrativa*. 13.^a ed. Coimbra: Almedina, 2014.

-----, ----- – *A Justiça Administrativa*. 15.^a ed. Coimbra: Almedina, 2016.

ANDRADE, Manuel A. Domingues de – *Noções Elementares de Processo Civil*. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

ANTHONY, Gordon, AUBY, Jean-Bernard, MORISON, John, e ZWART, Tom – *Values in Global Administrative Law*. Hart Publishing: Oxford and Portland, 2011.

ARAÚJO, Raul Carlos Vasques e GOUVEIA, Jorge Bacelar – *Legislação de Direito Constitucional de Angola*. Lisboa/Luanda: IDILP – CEDP, 2014.

ARAÚJO, Raul Carlos Vasques e NUNES, Elisa Rangel – *Constituição da República de Angola Anotada*. Luanda: IDILP – CEDP, 2014.

BERGER, Adolf – *Encyclopedic dictionary of Roman law*. Philadelphia: The American Philosophical Society Independence Square, 1953.

BLOCH, Marc – *A Sociedade Feudal*. Editora: Edições 70, Coimbra: Almedina (reimpressão de 2015).

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO Gianfranco – *Dicionário de Política*, 11.^a ed., Trad. Carmem C. Varrialle & outros. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2000.

- BOTELHO, José Manuel da Silva Santos – *A Tutela Jurisdicional Efectiva na Jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo - Breves Considerações*, in Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda - Coordenação de Paulo Otero, Fausto de Quadros, Marcelo Rebelo de Sousa, Vol. IV. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.
- BRITO, Carlos, PAIS, Pedro Madeira de, CALDEIRA, António, CARVALHO, Marco, SANTOS, Paulo, MARQUES, Cristina Gallego, GARCIA, Anae JOSÉ, Dias Rosendo – *Curso de Especialização Temas de Direito Administrativo*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2013, disponível em: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/TemasDireitoAdmin/Curso_Especializacao_Temas_Direito_Administrativo.pdf
- BRITO, Wladimir, *Lições de Direito Processual Administrativo*. 2.^a ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2008.
- BUENO, Cassio Scarpinella – *A Nova Lei do Mandado de Segurança*, Comentários sistemáticos à Lei n.º 12.016, de 7-8-2009, 2.^a edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.
- CADILHA, Carlos Alberto Fernandes – *Dicionário de contencioso administrativo*. Coimbra: Almedina, 2006.
- CAETANO, Marcello – *Estudos de História da Administração Pública Portuguesa*. Coimbra, Coimbra Editora, 1994.
- CANAS, Vitalino – *Proporcionalidade (Princípio da)*, in Dicionário Jurídico da Administração Pública, vol. IV, Lisboa, 1994, op. cit., pp. 591 e ss.
- CANOTILHO, J.J. Gomes – *Direito Constitucional*, 6.^a ed. rev. Coimbra: Almedina, 1993
- , ----- – *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 3.^a ed., Coimbra: Almedina, 1998.
- , ----- – *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 5.^a ed. Coimbra: Almedina, 2002.
- , ----- – *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, reimpressão da 7.^a Edição de 2003. Coimbra: Almedina, 2016.
- , ----- – *Estudos sobre Direitos Fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.
- CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital – *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.^a ed. revista, Coimbra: Coimbra Editora, 1993.
- , ----- e -----, ----- – *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. I, 4.^a ed.

- revista, Coimbra: Coimbra Editora, 2007.
- , ----- e -----, ----- – *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.^a ed. revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.
- CAPITÃO, Gonçalo e MACHADO, Pedro – *Direito à Tutela Jurisdicional Efectiva - Implicaçõesna Suspensão Jurisdicional da Eficácia de Actos Administrativos*. Revista POLIS – n.º 3 - Abril-Junho 1995, pp. 33-76.
- CARINGELLA, Francesco – *Corso di Diritto Processuale Amministrativo*. 2.^a ed., Milão, 2005.
- CASTRO, Marcus Faro de – *Política e relações internacionais: fundamentos clássicos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2005
- CAUPERS, João – *Introdução à Ciência da Administração Pública*. Lisboa: Âncora Editora, 2002.
- , ----- – *Introdução ao Direito Administrativo*, 10.^a ed., Lisboa: Âncora Editora, 2009.
- , ----- – *Direito Administrativo*. 11.^a ed., Lisboa: Âncora Editora, 2013.
- CAUPERS, João, ALMEIDA, Mário Aroso de, HOMEM, António Pedro Barbas, NEVES, Ana Fernanda, CARVALHO, Ana Celeste, MOURA, Paulo, CADILHA, CORREIA, José Manuel Ribeiro Sérvulo – *Direito do contencioso administrativo*. 1.^a ed. Lisboa: Lex, 2005.
- CIRÍACO, Patrícia Karinne de Deus – *O Debate Sobre a Separação dos Poderes: Uma Análise Crítica do Ativismo Judicial. Dissertação de Mestrado, na Área de Especialização em Ciências Jurídico Políticas/ Menção em Direito Constitucional*, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – Portugal, 2014.
- CORDEIRO, António Menezes – *A Decisão Segundo a Equidade in Revista O Direito*, Ano 122.º, II, 1990 (Abril-Junho).
- CORREIA, Cecília Anacoreta – *A Tutela Executiva dos Particulares no Código de Processo nos Tribunais Administrativos*. Lisboa: Edições Almedina, 2013.
- CORREIA, José Manuel Sérvulo – *Direito do Contencioso Administrativo*. Vol. I, Lisboa: Lex, 2005.
- , ----- – *Contencioso Administrativo*. Lisboa: Policop, 1990.
- , ----- – *As Relações Jurídicas Administrativas de Prestação de Cuidados de Saúde*, 2008. Disponível em:
<http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/616-923.pdf>.
- COSTA, Hekelson Bitencourt Viana da – *A Superação da Tripartição de Poderes*. Monografia apresentada como requisito para conclusão do Curso de Pós-Graduação

- “*Lato sensu*” em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes – UCAM. Brasília, 2007.
- COSTA, Salvador da – *Responsabilidade Civil por Danos Derivados do Exercício da Função Jurisdicional*, Texto da comunicação apresentada no Colóquio “Carreira dos Juízes – Perspectivas de futuro”, organizado pelo Fórum Permanente Justiça Independente, no dia 23 de Janeiro de 2009, em Lisboa. Disponível em: http://www.inverbis.pt/2007-2011/images/stories/pdf/salvadorcosta_respcivil_funcaojurisdicional.pdf.
- , ----- – *Sobre o novo regime da responsabilidade do Estado por actos da função judicial*, in Estudos em Homenagem ao Prof. Manuel Henriques Mesquita, 2009, Coimbra Editora.
- CRAIG, Paul – *Administrative Law*. 6.^a ed., London: Sweet & Maxwell, 2008.
- DAMIÃO, João – *A Precedência Obrigatória no Contencioso Administrativo Angolano*. 1.^a ed. Coimbra: Almedina, 2014.
- DINIZ, Danielle Alheiros – *Responsabilidade civil do Estado pela morosidade na prestação jurisdicional*. Revista *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n.º 563, 21 jan. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/6205/responsabilidade-civil-do-estado-pela-morosidade-na-prestacao-jurisdicional>.
- DUARTE, Tiago – *Providências cautelares, suspensões automáticas e resoluções fundamentadas: Pior a emenda do que o soneto?*. Revista *Julgar*, n.º 26, Maio-Agosto de 2015, Coimbra: Coimbra Editora, 2015.
- ERIKSEN, E.O. e FOSSUM, J. E. – *Post-national integration in Democracy in the European Union – Integration Through Deliberation?* London, Routledge, pp. 1-28.
- FELJÓ, Carlos – *Procedimento e contencioso administrativo – Texto e legislação*. ed. Ministério da Administração Pública, Emprego e Segurança Social, Luanda, 1999.
- FELICIANO, Guilherme Guimarães – *Tutela Processual de Direitos Humanos Fundamentais: Inflexões no “DueProcessOfLaw”*. Tese orientada pela Professora Doutora Paula Costa e Silva, especialmente elaborada para a obtenção do grau de doutor em Ciências Jurídicas (Direito Processual Civil). Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito, 2013.
- FERRAJOLI, Luigi – *Derecho y razón - teoria del garantismo penal, edição espanhola (título original: Diritto e ragione. Teoria deli garantismo penal e*. Madrid: Editorial Trotta, 1995.

- FERREIRA, Cavaleiro de – *Direito Processual Penal*, Edição Policopiada da Secção de textos da Faculdade de Direito de Coimbra.
- , ----- – *Curso de Processo Penal, I*, Coimbra: Coimbra Editora, 1986.
- FONSECA, Guilherme Pereira da – *A defesa dos Direitos, Princípio geral da tutela jurisdicional dos Direitos Fundamentais*. BMJ, n.º 344, 1985, pp. 21 e ss.
- FONSECA, -----, ----- – *Garantia do recurso contencioso e fundamentação do acto administrativo (uma evolução ou involução jurisprudencial?)* in Estudos sobre a jurisprudência do Tribunal Constitucional. Lisboa: Arquitas - Editorial Notícias, Coleção Teorias, 1993, pp. 303-324.
- FONSECA, Guilherme da e CÂMARA, Miguel Bettencourt da – *Responsabilidade Civil por danos Decorrentes do Exercício da Função Jurisdicional (em Especial, o Erro Judiciário)*. Julgar n.º 11, 2010.
- FONSECA, Isabel – *Os Processos Cautelares na Justiça Administrativa - Uma Parte da Categoria da Tutela Jurisdicional de Urgência, in Temas e Problemas de Processo Administrativo*, 2.ª Edição Revista e Actualizada. Intervenções dos Cursos de Pós-graduação sobre o Processo Administrativo – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, pp. 207 e ss. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2011.
- FONSECA, Isabel Celeste M. e AFONSO, Osvaldo da Gama – *Direito Processual Administrativo Angolano - Noções Fundamentais*. Coimbra: Almeria, 2013.
- FORDHAM, Michael – *Judicial Review Handbook*. 5.ª ed., Hart Publishing, 2008.
- FREITAS, José Lebre de, António Montalvão Machado e Rui Pinto – *Código de Processo Civil – Anotado*, 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.
- FROSINI, Tomas Edgardo – *La Liberta informatica: brevi note sull'attualità di una teoria giuridica* in “*Informática e diritto*”, Vol. XVII, 2008, n. 1-2, pp. 87-97, disponível em:
- http://www.ittig.cnr.it/EditoriaServizi/AttivitaEditoriale/InformaticaEDiritto/IeD2008_1-2_Frosini.pdf
- FROSINI, Vittorio – *Diritto alla riservatezza e calcolatori elettronici*, in *Il RISERBO e la notizia: atti del Convegno di studio: Macerata, 5-6 marzo 1982 / Università degli studi, Macerata*, pp. 19-32.
- GALANTE, Fátima – *O Erro Judiciário: A Responsabilidade Civil por Danos Decorrentes do Exercício da Função Jurisdicional*. Doutoramento em Direito: Ciências Jurídicas. Universidade Autónoma de Lisboa.

- GARCIA, Maria da Glória, *Reforma do Contencioso Administrativo*. O Debate Universitário, 2000, pp. 349 e ss..
- GARRIDO FALLA, Fernando, *Comentarios a la Constitución*, 3.ªed. Madrid: Editorial: S. L. Civitas Ediciones. 2001.
- GERSZTEIN, Paola Coelho – *O Direito Fundamental de Acesso à Justiça na Perspectiva Luso-Brasileira in* Revista do Instituto do Direito Brasileiro, Ano 2 (2013), nº 9, 9421-9496. Disponível em:
http://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2013/09/2013_09_09421_09496.pdf.
- GLAESER, Walter Schmitt e HORN, Hans Detlef - *Verwaltungsprozessrecht*. 16.ª ed., Estugarda: Boorberg, 2010.
- GOMES, Carla Amado, NEVES, Ana Fernanda e SERRÃO, Tiago (Coordenação) – *CO Anteprojecto da revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais em debate*. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da FDUL, Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2014.
- , -----, -----, ----- e -----, ----- (Coordenação) – *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da FDUL, Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2015.
- GONÇALVES, Maia – *Código de Processo Penal*, anotado, 12.ª ed. revista e actualizada, Coimbra: Almedina, 2001.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús – *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. 3.ª ed., Madrid: Thomson-Civitas, 2001.
- , ----- – *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. 5.ª ed., 2 Vols., Madrid: Thomson-Civitas, 2008.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar – *Direito Constitucional de Angola*. Lisboa/Luanda: IDILP – Instituto do Direito de Língua Portuguesa, 2014.
- , ----- – *Manual de Direito Constitucional*, 3ª ed. Coimbra: Almedina, 2010.
- , ----- – *Manual de Direito Constitucional*, 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2013.
- , ----- – *O Poder Judicial na Constituição de Angola de 2010*, in *História: Debates e Tendências* – v. 15, n. 1, jan./jun. 2015, p. 56-67. Universidade de Passo Fundo, Brasil. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rhdt/article/view/5276>.
- HAURIOU, Maurice – *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, 10.ª ed., Paris : Librairie de la Société du Recueil Sireil, 1921
- HEUSELER, Denise – *Perspectiva histórico-evolutiva da Constituição*. Portal Jurídico

- Investidura, Florianópolis/SC, 18 Out. 2012. Disponível em:
www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-constitucional/274876
- HOMEM, António Pedro Barbas, PINTO, Eduardo Vera-Cruz, SILVA, Paula Costa e, VIDEIRA, Susana e FREITAS, Pedro – *O perfil do juiz na tradição ocidental*. 1.^a ed. Coimbra: Almedina, 2009.
- HUFEN, Friedhelm, *Verwaltungsprozessrecht*. 7.^a ed., Munique, 2008.
- HUNTON, Philip, *A Treatise of Monarchy*, 1640. Disponível em:
<http://www.yorku.ca/comninell/courses/3025pdf/Treatise.pdf>.
- JELLINEK, Georg – *Teoría General del Estado*. Traducción de la 2 ed. alemana y prologo por FERNANDO de LOS RIOS. Buenos Aires; Albatros, 1981.
- JOSÉ, Rosendo Dias – *A nova justiça administrativa (trabalhos e conclusões do seminário comemorativo do 1.º ano de vigência da reforma do contencioso administrativo)*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.
- JUSTO, A. Santos – *As Leis de Sólon e das XII Tábuas a Propósito do Livro de Plutarco. Vida de Sólon, traduzido e comentado por Delfim Ferreira Leão*. Revista Humanitas, p. 323 e ss. Coimbra: 2000. Disponível em:
http://www.uc.pt/fluc/eclassicos/publicacoes/ficheiros/humanitas52/14_not.pdf.
- KELSEN, Hans – *Teoria Geral do Direito e do Estado*. 3.^a ed. Tradução Luís Carlos Jorge. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- LANG, C. McKenna – *A Western King and an Ancient Notion: Reflections on the Origins of Ombudsing*, in *Journal of Conflitology*. Disponível em:
http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/bitstream/10609/12627/1/06_Lang_ed.pdf.
- LEWIS, Clive – *Judicial Remedies in Public Law*. 4.^a ed., Londres: Sweet & Maxwell, 2008.
- LEYLAND, Peter e ANTHONY, Gordon – *Textbook on Administrative Law*. 6.^a ed., Oxford University Press, 2009.
- LOPES, J. E. Gonçalves, *Tribunal Central Administrativo e a Revisão Constitucional - Contribuição para uma apreciação crítica o Contencioso Administrativo Português*, 1997, disponível em:
<http://www.verbojuridico.net/doutrina/administrativo/contenciosoadministrativo.pdf>
- MAÇÃS, Maria Fernanda dos Santos, *A Relevância Constitucional da Suspensão Judicial da Eficácia dos Actos Administrativos*, in: Estudos sobre a jurisprudência do Tribunal Constitucional. Lisboa: Aequitas/Editorial de Notícias, 1993.
- MACHADO, Jónatas E. M., COSTA, Paulo Nogueira da e HILÁRIO, Esteves Carlos –

- Direito Constitucional Angolano*. 3.^a ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2014.
- MACHETE, Rui Chancerelle de – *A relevância processual dos vícios procedimentais no novo paradigma da justiça administrativa portuguesa*. Revista de Direito do Ambiente e Ordenamento do Território, n.º 13, 2006.
- , ----- – *Contencioso Administrativo*, in Dicionário Jurídico da Administração Pública, 2.^a ed., 1990.
- MALBERG, Carré de – *Teoria General del Estado*, tradução de José Lion Depetre, 1948.
- MANATA, CELSO – *Seminário Direitos das Crianças e Intervenção Que Competências?* Centro Ismaili, 24 de Abril de 2008 (Tribunal de Família e Menores de Lisboa, Serviços do Ministério Público).
- MANSO, Luís Duarte e ESTEVES, Leandro Caldas – *Direito do Contencioso Administrativo*, casos práticos resolvidos. 1.^a ed., Lisboa: QuidJuris, 2011.
- MATOS, André Salgado de – *Recurso hierárquico necessário e regime material dos direitos, liberdades e garantias*. Scientia Iuridica, tomo L, n.º 289, 2001.
- MCILWAIN, Charles Howard – *Constitutionalism Ancient and Modern*: Cornell University. Press: Ithaca, Nova York, 1940.
- MELO, António Barbosa de – *Direito Administrativo II*. Coimbra: Policop, 1987.
- MENDES, António Alfredo – *Habeas corpus e Cidadania*. Lisboa: QuidJuris - Sociedade Editora, 2008.
- MENDES, Armindo Ribeiro – *Os recursos jurisdicionais no novo contencioso administrativo, comunicação apresentada no Curso de Pós-Graduação em Contencioso Administrativo*, da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, 2002/2003, policopiado, pp. 46-47.
- MIRANDA, Jorge – *Os parâmetros constitucionais da reforma do contencioso administrativo*. In Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 24.
- , ----- – *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, 3 ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000.
- , ----- – *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, 5.^a ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.
- , ----- – *Direitos Fundamentais: Introdução Geral, Apontamentos das Aulas*. Lisboa, 1999.
- , ----- – *A Dignidade da Pessoa Humana e a Unidade Valorativa do Sistema de Direitos Fundamentais* in Justitia, São Paulo, 67 (201), Janeiro/Dezembro de 2010.
- Disponível em: <http://www.revistajustitia.com.br/revistas/746830.pdf>.

- MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – *Constituição Portuguesa Anotada*. Tomo I, 1.^a ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2005.
- , ----- e -----, ----- – *Constituição Portuguesa Anotada*. Volume I, 2.^a ed. revista, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017.
- MIRANDA, Pontes de – *História e Prática do Habeas corpus, (Direito Constitucional e Processual Comparado)*, 8.^a ed. Tomo I e II. São Paulo: Editora Saraiva, 1979.
- MONCADA, Luís Cabral de – *Código do Procedimento Administrativo– Anotado*. 1.^a ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2015.
- , ----- – *O acto administrativo confirmativo; noção e regime jurídico*. JURISM AT, Portimão, nº 5, 2014, pp. 179-199. Disponível em:
http://recil.grupolusofona.pt/bitstream/handle/10437/6407/jurismat5_179-199.pdf?sequence=1.
- NABAIS, José Casalta (coordenação), *A Reforma da Justiça Administrativa*. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.
- , ----- – *Procedimento e Processo Administrativos*. 6.^a ed. Coimbra: Almedina, 2010.
- NASCIMENTO, Manuel Carlos do – *Garantia da Tutela Jurisdicional Efetiva dos Sujeitos Passivos das Relações Jurídicas Fiscais, uma Análise do Direito Angolano a partir do Direito Português*. Coimbra: Edição do Autor, com origem na Dissertação do 2.º ciclo de Estudos em Direito, área de especialização em Ciências Jurídico-Políticas, Direito Fiscal, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra sob a orientação de Suzana Maria Calvo Loureiro Tavares da Silva, 2014.
- NETO, Abílio – *Novo Código de Processo Civil – Anotado*. 2.^a ed. Lisboa: Ediforum, 2014, reimpressão da 2.^a ed., 2014.
- OLIVEIRA, James Eduardo – *Constituição Federal anotada e comentada: Doutrina e Jurisprudência*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2013.
- OLIVEIRA, Mário Esteves de, e OLIVEIRA, Rodrigo Esteves de – *Código de Processo nos Tribunais Administrativos Anotado*. Vol. I, Coimbra: Almedina, 2004.
- OLIVEIRA NETO, Cândido de – Mandado de segurança, in: SANTOS, J. M. de Carvalho. Repertório enciclopédico do direito brasileiro, v. 32. Rio de Janeiro: Borsoi, 1956.
- OLMEDA, Alberto Palomar – *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. 5 Vols., Madrid: Aranzadi Civitas, 2008.
- ORDEM DOS ADVOGADOS DE ANGOLA – *O Sistema de Advocacia em Angola*. 1.^a

- ed. Sintra: Papgráfica, 2003.
- ORTEGA GUTIÉRREZ, David, em sinopse ao artigo 24.º da Constituição espanhola (Dezembro de 2003), actualizada por ESCUDERO, Ángeles González, em Janeiro de 2011, disponível em:
<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=24&tipo=2>.
- OTERO, Paulo – *D Legalidade e Administração Pública – O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003.
- PACA, Cremildo – *Direito do Contencioso Administrativo Angolano*. 1.ª ed. Coimbra: Almedina, 2008.
- PAÇÃO, Jorge – *Breves Notas Sobre os Regimes Especiais de Tutelar Cautelar no Código de Processo nos Tribunais Administrativos Revisto* – e-Pública Vol. 3 n.º 7, Abril 2016 (109-123).
- PACTEAU, Bernard – *Manuel de Contentieux Administratif*. Paris: P.U.F, 2006.
- PINHEIRO, Alexandre Sousa, SERRÃO, Tiago, CALDEIRA, Marco e COIMBRA, José Duarte – *Questões fundamentais para a aplicação do CPA*. Colecção ICJP/CIDP, 1.ª ed. Coimbra: Almedina, 2016.
- PIRAS, Aldo (coordenação) – *Administrative Law: The Problem of Justice*. 3 Vols., Milão: Giuffrè, 1991
- RABAY, Gustavo e F. M. SEIGNER, Georges Carlos, *Teoria Geral das Garantias Constitucionais*, W. Educacional, Brasília, 2011, disponível em:
http://lms.ead1.com.br/webfolio/Mod1189/teoria_geral_das_garantias_constitucionais_v6.pdf
- RAMOS, Vasco A. Grandão – *Direito Processual penal – Noções Fundamentais*. Luanda, Ed. Faculdade de Direito/UAN, 2009.
- RAWLS, John – *Uma Teoria da Justiça*. Tradução: Almiro Pisetta e Lenita M R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- REGO, Lopes – *O direito fundamental do acesso aos tribunais e a reforma do processo civil, in Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*, Vol. 1, Parte II. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.
- RICCI, Jean-Claude – *Contentieux Administratif*. 2.ª ed., Hachette Supérieur, 2009.
- RIBEIRO, Helena – *A nova justiça administrativa (trabalhos e conclusões do seminário comemorativo do 1.º ano de vigência da reforma do contencioso administrativo)*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.
- RIVERO, Jean – *Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 1981.

- SABINO JUNIOR, Vicente – *O habeas corpus e a liberdade pessoal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.
- SANTAMARIA, Hermano Roberto – *O Poder Judiciário como um dos Poderes de Estado – Sua Independência e Suas Garantias*. Revista Justitia. Disponível em: <http://www.revistajustitia.com.br/revistas/8c298d.pdf>
- SANTOS, Moacyr Amaral - *Primeiras Linhas de Direito Processual Civil*. Vol. 1, 1999. São Paulo: Saraiva, 1999.
- SCOCA, Franco Gaetano (coordenação), *Giustizia Amministrativa*. 3.^a ed., Turim: Giappichelli, 2009.
- SERRÃO, Joel (direcção) – *Pequeno Dicionário de História de Portugal*. Lisboa, Iniciativas Editoriais, 1976.
- SÉRVULO, Correia – *Unidade ou pluralidade de meios processuais principais no contencioso administrativo*, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 22.
- SILVA, Germano Marques da – *Curso de Processo Penal*, II, Lisboa: Verbo Editora, 2008.
- SILVA, José Afonso da – *Comentário Contextual à Constituição*. 2.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- , ----- – *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9.^a ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- , ----- – *Curso de direito constitucional positivo*. 30. ed. rev. e actual. São Paulo: Malheiros, 2008.
- SILVA, Vasco Pereira da – *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*. Coimbra: Almedina, 1996.
- , ----- – *O contencioso administrativo – Como “Direito Constitucional concretizado” ou “Ainda por concretizar”?*. Coimbra: Almedina, 1999.
- , ----- – *Para um Contencioso Administrativo dos particulares*. Coimbra: Almedina, 2005.
- , ----- – *Ventos de mudança no Contencioso Administrativo*. Coimbra: Almedina, 2005.
- , ----- (coordenação) – *Novas e velhas andanças do contencioso administrativo - Estudos sobre a reforma do processo administrativo*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2005.
- , ----- – *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise – Ensaio sobre as acções no novo Processo Administrativo*. 2.^a ed. Coimbra: Almedina, 2009.

- , ----- – *De necessário a útil: a metamorfose do recurso hierárquico no novo contencioso administrativo*, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 47, Setembro / Outubro, 2004.
- SILVA, Vasco Pereira da (Coord.), OLIVEIRA, António Cândido, ALMEIDA, Mário Aroso de, MORAIS, Carlos Blanco de, RAPOSO, João, MACHETE, Pedro, FONSECA, Isabel, NEVES, Ana Fernanda, GOMES, Carla Amado, CAUPERS, João – *Temas e Problemas do Processo Administrativo*. 2.ª ed. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da FDUL, 2011, disponível em: http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/ebook_processoadministrativoii_isbn_atualizado_jan2012.pdf.
- SILVEIRA, João Tiago – *O princípio da tutela jurisdicional efectiva e as tendências cautelares não especificadas no contencioso administrativo*, disponível em [http://www.mlgts.pt/xms/files/Publicacoes/Artigos/2012/O principio da Tutela Jurisdicional Efectiva.pdf](http://www.mlgts.pt/xms/files/Publicacoes/Artigos/2012/O_principio_da_Tutela_Jurisdicional_Efectiva.pdf).
- SION, Marcus Frederico Donnici, *Comentários sobre o Código Brasileiro de Justiça Desportiva com enfoque no futebol* Explicações sobre Infrações – Explicações sobre Medidas Processuais Desportivas – Legislações Complementares. Rio de Janeiro: MAUAD, 2004.
- SOUSA, António Francisco de – *Manual de Direito Administrativo Angolano*. Lisboa: Vida Económica, 2014.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de e MATOS, André Salgado de – *Direito Administrativo Geral*. Tomo I, Lisboa: Dom Quixote, 2004.
- , ----- e -----, ----- – *Direito Administrativo Geral*. Tomo III, Lisboa: Dom Quixote, 2006.
- STRAUSS, Peter – *Administrative Justice in the United States*. Durham: Carolina Academic Press, 2002.
- TRAVI, Aldo – *Lezioni di Giustizia Amministrativa*, 8.ª ed., Turim: Giappichelli, 2008.
- TRENCHARD, John (com MOYLE, Walter) – *An Argument Shewing, that a Standing Army is inconsistent with a Free Government, and absolutely destructive to the Constitution of the English Monarchy*. Londres, 1697. Disponível em: <http://www.reformation.org/john-trenchard.pdf>
- VARELA, Antunes – *O Direito de Acção e a sua Natureza Jurídica*, RLJ, ano 125/126, n.º 3824 e ss, pp. 325 e ss.

- VASQUES, Sónia Afonso – *As Intimações no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*. Lisboa: Leya, 2013.
- VIOLANTE, Teresa – *Os recursos jurisdicionais no novo contencioso administrativo*. O Direito, Ano 139, IV. Coimbra: Almedina, 2007.
- WARREN, Kenneth – *Administrative Law in the Political System*. 3.^a ed., New Jersey: Prentice Hall, 1997.
- WOOTON, David – *Liberty, Metaphor, and Mechanism: "checks and balances" and the origins of modern constitutionalism*. Disponível em:
http://www.constitution.org/lg/check_bal.doc