



UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA

DEPARTAMENTO DE DIREITO

**O CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANGOLANO
AS GARANTIAS DOS PARTICULARES NO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO ANGOLANO**

MESTRADO EM DIREITO

VARIANTE EM CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS

CANDIDATO: MANUEL PEREIRA DA SILVA

ORIENTADOR: PROFESSOR DOUTOR PAULO NOGUEIRA DA COSTA

Lisboa, Outubro 2015

À minha querida esposa Maria de Fátima da Silva, a todos os meus filhos, netos e à sagrada memória do meu pai (em memória) e da minha mãe, pela disponibilidade temporal concedida e fonte da minha inspiração.

AGRADECIMENTOS

Sempre que me propus a agradecer, tive a consciência de saber que apresentar agradecimentos e reconhecimentos não é tarefa fácil porque, em princípio e mesmo contra a nossa vontade, corremos o risco do possível esquecimento de alguém a quem deveríamos ter agradecido e não o fizemos. Porém, perfeitamente consciente deste risco, insisto contudo em deixar registados alguns reconhecimentos e agradecimentos.

Agradeço e reconheço publicamente a todos que directa ou indirectamente, implícita ou explicitamente, tenham contribuído para a elaboração e conclusão da presente dissertação. O meu reconhecimento pessoal ao incansável e sempre presente Mui Digno orientador Professor Doutor Paulo Nogueira da Costa, na orientação metodológica que permitiu a elaboração da presente dissertação.

Reconheço o apoio essencial e incondicional prestado pelo Departamento de Direito da Universidade Autónoma de Lisboa, superiormente dirigida pela Mui Digna Professora Doutora Maria Constança Urbano de Sousa, pelo privilégio concedido em aceitar a minha candidatura.

Uma outra palavra especial de reconhecimento pessoal vai para todos os colegas e vogais do Conselho Superior da Magistratura Judicial de Angola.

Outrossim, reconheço igualmente o apoio incondicional e indispensável, concedido pelos Mui Dignos Venerando Juiz Conselheiro Presidente do Conselho Superior da Magistratura Judicial de Angola – Doutor Manuel da Costa Aragão, Venerando Juiz Conselheiro Presidente da Comissão Nacional Eleitoral de Angola – Doutor André da Silva Neto, Venerando Juiz Conselheiro Presidente do Tribunal Constitucional de Angola – Doutor Rui Ferreira e a manifestação de incentivo pessoal, transmitido pelos meus Mui Dignos Professores Doutores Diogo Leite de Campos, Stela Barbas, Carlos Maria Feijó, Pedro Trovão do Rosário, André Ventura e Miguel dos Santos Neves.

Por último, reconheço e agradeço pessoalmente aos meus amigos respectivamente os Senhores Doutores José Carlos Coelho e família, Luís Machado e Jesus Maiato, pela ajuda incondicional por vós prestada.

RESUMO

A presente dissertação tem o intuito de analisar as garantias dos particulares no contencioso administrativo angolano, devidamente enquadradas no contencioso administrativo angolano no geral e comparadas com as garantias dos particulares no contencioso administrativo português, atenta a histórica proximidade entre os dois ordenamentos jurídicos.

Faremos uma análise dos três Textos Constitucionais Angolanos (1975, 1992 e 2010), no que concerne à génese da consagração constitucional do princípio da tutela jurisdicional efectiva, princípio fulcral para a salvaguarda dos direitos e interesses dos particulares e respectivas garantias.

A criação de tribunais administrativos efectivamente especializados, não de dupla especialização (administrativa e cível), será objecto do nosso estudo, porquanto tal hipótese seria muito importante para a boa administração da justiça administrativa em Angola.

Concluindo, pretendemos com o presente trabalho contribuir para o melhor entendimento e eventual melhoramento do contencioso administrativo angolano, nomeadamente no que respeita à sua estrutura, à garantia dos direitos e liberdades dos particulares e aos meios processuais ao alcance daqueles para fazerem valer os seus direitos.

Palavras-chave: Contencioso administrativo;

Garantias dos particulares;

Meios processuais.

ABSTRACT

This thesis aims to analyze the of individual guarantees in Angolan administrative litigation, properly framed in the Angolan administrative litigation in general, compared with the individual guarantees in Portuguese administrative litigation, taking into account the historical closeness between the two legal systems.

We will make an analysis of the three Angolan Constitutional Texts (1975, 1992 and 2010), regarding the genesis of the constitutional consecration of the principle of effective judicial protection, basic principle to safeguard the rights and interests of individuals and their guarantees.

The creation of administrative courts, effectively specialized, and not of dual specialization (administrative and civil), will be the subject of our study, since such a situation would be very important for the proper administration of administrative justice in Angola.

In conclusion, we intend with this work to contribute to a better understanding and possible improvement of the Angolan administrative litigation, particularly with regard to its structure, to guarantee the available rights and freedoms and procedural means of individuals to assert their rights.

Key words: Administrative litigation;

Individual guarantees;

Procedural means.

ÍNDICE

Introdução	9
CAPÍTULO I - O contencioso administrativo em Portugal	10
1. Resenha histórica	10
2. Os Tribunais Administrativos e Fiscais	13
3. As garantias dos particulares	14
3.1. O princípio da tutela jurisdicional efectiva	14
3.2. A acção administrativa	21
3.2.1. As partes	21
3.2.2. A acção administrativa comum	24
3.2.3. A acção administrativa especial	25
3.3. Providências cautelares	26
3.3.1. Espécies de providências cautelares	28
3.3.2. Pressupostos processuais	30
3.3.3. Decretamento provisório de providências cautelares	30
3.3.4. Proibição de executar o acto administrativo	32
3.3.5. Critérios gerais de atribuição de providências cautelares	32
3.3.6. Regimes especiais de atribuição de providências cautelares	34
3.4. Recursos jurisdicionais	36
3.4.1. Classificação dos recursos jurisdicionais	37
3.4.1.1. Classificação do CPTA	37
3.4.1.2. Classificação doutrinária	38
3.4.2. Legitimidade para recorrer	39
3.4.3. Competências para apreciar e decidir	41
3.4.4. Decisões que admitem recurso	42
3.4.5. Decisões que não admitem recurso	45
3.4.6. Efeitos dos recursos	46
3.4.7. Prazo, forma e tramitação do recurso	48
3.4.8. Julgamento ampliado do recurso	51
3.4.9. Recursos ordinários	52
3.4.9.1. Recurso de apelação	52
3.4.9.2. Recursos de revista	54
3.4.9.3. Recurso para uniformização de jurisprudência	59
3.4.10. Recurso extraordinário	62
3.4.10.1. Recurso de revisão	62
4. A revisão legislativa do CPTA e do ETAF	65
CAPÍTULO II - A justiça administrativa em Angola	68
1. Abordagem histórico-jurídica	68
2. Modelos de contencioso administrativo	72
3. Organização e competências dos Tribunais Administrativos	74
3.1. Resenha histórica	74
3.2. Na ordem jurídica angolana	80

4. Princípios gerais de acesso aos Tribunais	84
4.1. O princípio da tutela jurisdicional efectiva	84
4.2. O princípio da proibição da denegação de justiça	87
5. Meios processuais de acesso à justiça	87
CAPÍTULO III - As garantias dos particulares	92
1. Abordagem conceptual das garantias	92
2. As garantias no contexto jurídico angolano	93
2.1. Tipologia das garantias	93
2.1.1. Garantias gratuitas	93
2.1.1.1. Garantias petitórias	93
2.1.1.2. Garantias impugnatórias	95
2.1.2. Garantias contenciosas ou jurisdicionais	99
2.2. O poder judicial como garantia dos direitos e interesses dos particulares	103
3. O problema da inexecução dos acórdãos e das sentenças dos tribunais angolanos face às garantias dos particulares	105
CAPÍTULO IV - O Juiz e o contencioso administrativo em Angola	108
1. O perfil do Juiz no contexto jurídico angolano	108
1.1. Resenha histórica	108
2. Os princípios estruturantes da actividade jurídico-decisória administrativa em Angola	109
3. Os problemas do patrocínio judiciário como meio de realização das garantias dos particulares	113
CAPÍTULO V - Conclusões	114
1. Do contencioso administrativo português	114
2. Do contencioso administrativo angolano	117
Bibliografia/Webgrafia	121

Lista de Siglas

I. Portuguesas

BMJ: Boletim do Ministério da Justiça

CEDH: Convenção Europeia dos Direitos do Homem

CPC: Código de Processo Civil

CPTA: Código de Processo nos Tribunais Administrativos

CRP: Constituição da República Portuguesa

ETAF: Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais

MP: Ministério Público

PIDCP: Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos

STA: Supremo Tribunal Administrativo

TAC: Tribunal Administrativo de Círculo

TCA: Tribunal Central Administrativo

II. Angolanas

CRA: Constituição da República de Angola

LC: Lei Constitucional

LIAA: Lei da Impugnação dos Actos Administrativos

LNPA: Lei das Normas de Procedimento e da Actividade Administrativa

LSEAA: Lei da Suspensão da Eficácia do Acto Administrativo

RPCA: Regulamento do Processo do Contencioso Administrativo

TS: Tribunal Supremo

Lista de Abreviaturas

Ac.: Acórdão

Acs.: Acórdãos

Art.º: Artigo

Art.ºs.: Artigos

Cfr.: Conforme

D.L.: Decreto-Lei

D.R.: Diário da República

Ed.: Edição, editorial

Ibidem: Mesmo livro, mesma página

I.e.: Isto é

N.º: Número

P.: Página

Pp.: Páginas

Ss.: Seguintes

INTRODUÇÃO

As garantias dos particulares no contencioso administrativo angolano é um tema tão interessante, quanto dinâmico, uma vez que se movimenta em torno da Constituição da República de Angola e uma panóplia de legislação avulsa, por vezes de difícil interligação.

Começaremos, por fazer uma abordagem ao contencioso administrativo português, dando um especial enfoque, como não poderia deixar de ser, às garantias dos particulares e aos recursos jurisdicionais, meios de reacção por excelência do particular, ora contra as decisões da Administração, ora contra as decisões dos Tribunais. Não obstante, considerando que o nosso trabalho já se encontrava em fase muito adiantada de concepção aquando da publicação do D.L. n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro, o qual introduziu alterações ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos e no Estatuto dos Tribunais Fiscais e Administrativos portugueses, estas não foram por nós por ora contempladas, mantendo, por isso, os textos legais em vigor à data da conclusão da presente dissertação.

Seguidamente, partiremos para o estudo do contencioso administrativo angolano, designadamente das já mencionadas garantias dos particulares, começando por fazer uma resenha histórica do mesmo, quer a nível interno (em Angola), quer a nível europeu (contencioso administrativo francês), a fim de compreendermos melhor a estruturação do primeiro.

Posteriormente, passaremos pelos modelos de contencioso administrativo em geral e de Angola em particular, bem como para a organização e competências dos tribunais administrativos angolanos.

O princípio da tutela jurisdicional efectiva merecerá um devido enquadramento constitucional, referindo-nos à sua evolução face às revisões da Constituição da República de Angola.

De seguida, entraremos no estudo das garantias dos particulares, nomeadamente analisando os diversos tipos e as formas como os particulares as podem utilizar.

Por fim, produziremos uma análise crítica do papel do juiz no contencioso administrativo angolano, essencialmente enquanto garante da boa administração da justiça, *in casu* administrativa.

Capítulo I – O contencioso administrativo em Portugal

1. Resenha histórica

A doutrina considera decisiva para marcar a história do contencioso administrativo a instauração, na época liberal, do princípio da separação de poderes e, com ele, do princípio da legalidade administrativa, não obstante a aceitação desse marco inicial não nos dispensa de lembrar a existência de uma época “pré-histórica” da justiça administrativa, em que se desenvolveram – nos contextos próprios do Estado de Justiça (medieval), primeiro, e do Estado Moderno e do Estado de Polícia, depois – mecanismos e processos destinados a garantir a justiça nas decisões ou a defesa dos direitos e interesses dos administrados perante os poderes públicos¹.

Com efeito podem distinguir-se *três grandes fases* na evolução do contencioso administrativo tendo em conta a configuração do modelo organizativo, consoante as entidades competentes para a decisão dos litígios suscitados pela actividade administrativa.

Uma *primeira fase*, que corresponde à *época liberal*, de 1832 a 1924, é habitualmente associada à época francesa do modelo administrativista da “justice retenue”. Ao nível local, verifica-se a existência daquilo que designamos por um modelo *judiciarista* ou *quase-judicialista*.

Uma segunda fase correspondente ao período autoritário-corporativo, que vai desde 1930/1933 até 1974/1976, em que se desenvolve um sistema de “tribunais administrativos”, que representou, para uns, um *modelo quase-judicialista* e, para outros, um *modelo judicialista mitigado*.

E uma terceira fase que se inicia com a actual Constituição da República Portuguesa, quando se institui um *modelo judicialista*, de contencioso integralmente jurisdicionalizado, atribuído a uma ordem judicial autónoma, embora de competência especializada.

¹ ANDRADE, José Carlos Vieira de – *A Justiça Administrativa*, 13.^a ed., Coimbra, Almedina, 2014, pp. 23-24.

Em rigor, como entende VIEIRA DE ANDRADE, a evolução do contencioso administrativo português deu-se a partir de um modelo administrativista mitigado, que transitou para um modelo quase-judicialista e, finalmente, para um modelo judicialista puro de competência especializada².

Especificando, e seguindo TERESA VIOLANTE³, no que concerne aos recursos jurisdicionais em concreto podemos afirmar que “Tradicionalmente, nos termos da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo (LOSTA)⁴, a secção de contencioso administrativo do Supremo Tribunal Administrativo (STA) conhecia, em primeira instância, dos recursos contenciosos de actos dos órgãos da administração directa e indirecta do Estado”.

Ou seja, o STA funcionava igualmente como instância única de recurso relativamente às decisões dos auditores administrativos que, nos termos do artigo 820.º do CA, tinham competências relativamente aos recursos de órgãos da administração local bem como relativamente às acções administrativas em geral, i.e., que não estivessem, por disposição legal, atribuídas à competência de outro tribunal.

Continua a autora propugnando que “ao pleno do STA competia julgar os recursos interpostos das decisões proferidas pelas secções daquele Tribunal em primeira instância. Para além do conhecimento destes recursos, o tribunal pleno funcionava ainda como instância última relativamente aos acórdãos proferidos pelas secções em recursos das decisões dos auditores sempre que os fundamentos invocados fossem a inconstitucionalidade da lei aplicada ou a contradição com caso julgado sobre a mesma questão de direito em decisão proferida por qualquer uma das secções nos três anos anteriores”.

Na década de oitenta do século passado, mais concretamente em 1984, o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF)⁵, alterou significativamente o modo de repartição de competências na jurisdição administrativa. Foram criados os tribunais administrativos de círculo (TAC's) cuja competência contemplava os recursos de actos administrativos dos

² ANDRADE, José Carlos Vieira de, *op. cit.*, pp. 25-28.

³ VIOLANTE, Teresa – *Os recursos jurisdicionais no novo contencioso administrativo*, O DIREITO, Ano 139, IV, Coimbra, Almedina, 2007, pp. 842-843.

⁴ D.L. n.º 40768, de 8 de Setembro de 1956.

⁵ D.L. n.º 129/84, de 27 de Abril, alterado pelo D.L. n.º 229/96, de 29 de Novembro (ETAF de 1984).

directores-gerais e de outras autoridades da administração central, dos órgãos de serviços públicos dotados de autonomia administrativa e dos órgãos da administração pública regional e local.

Com efeito, o ETAF foi alterado pela primeira vez pelo D.L. n.º 229/96, de 29 de Novembro, tendo o legislador procedido, como afirma TERESA VIOLANTE⁶, “(...) à criação do Tribunal Central Administrativo (TCA) que passou a ter competência, em primeira instância, para conhecer dos recursos contenciosos de actos dos membros do Governo relativamente ao funcionalismo público. Em sede de recurso, a competência do TCA restringia-se aos recursos jurisdicionais interpostos das decisões do TCA proferidas em primeiro grau de jurisdição bem como os interpostos das decisões dos TAC’s em matérias da competência destes e não compreendidas na esfera do TCA”.

Deste modo, o sistema jurídico-administrativo português revestia-se de alguma complexidade, dispondo de três graus de jurisdição (os TAC’s, o TCA e o STA), efectuando-se a respectiva distribuição de competências não apenas em razão da hierarquia mas igualmente em razão do autor do acto administrativo controvertido e matéria *sub judicio*. Assim, cada uma daquelas ordens de tribunais poderia funcionar como primeira instância.

A reforma do contencioso administrativo de 2003, designadamente com a entrada em vigor, de um novo ETAF⁷, como advoga a referida autora “(...) operou profundas transformações no que concerne à repartição de competências entre os diversos órgãos de jurisdição administrativa aproximando-a significativamente da ordem judicial comum. Em suma, o STA e os TCA’s deixaram de funcionar como tribunais de primeira instância, para exercerem as competências que são próprias de tribunais superiores”, ou seja “a competência de primeira instância dos tribunais superiores é (...) diminuta e residual, passando os TAC’s a figurar como regra neste domínio.

⁶ VIOLANTE, Teresa, *op. cit.*, p. 844.

⁷ Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, na sua redacção actual (ETAF em vigor).

2. Os Tribunais Administrativos e Fiscais

De acordo com o artigo 209.º da CRP, além do Tribunal Constitucional, existem, na vigente ordem jurídico-constitucional portuguesa, as seguintes categorias de tribunais: o Supremo Tribunal de Justiça e os tribunais judiciais de primeira e segunda instância; **o Supremo Tribunal Administrativo e os demais tribunais administrativos e fiscais**; e o Tribunal de Contas, ou seja para além do Tribunal Constitucional e do Tribunal de Contas, a CRP consagra a existência, na ordem jurídica portuguesa, de uma dualidade de jurisdições, porquanto existem duas ordens de tribunais: os tribunais judiciais, cujo órgão de cúpula é o Supremo Tribunal de Justiça; e **os tribunais administrativos e fiscais, cujo órgão de cúpula é o Supremo Tribunal Administrativo**.

A este propósito refere AROSO DE ALMEIDA⁸, entendimento que acompanhamos, que esta bipartição de tribunais na organização judiciária portuguesa é confirmada “(...) pela 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 ‘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’”, isto é o legislador fez questão de individualizar, face à sua génese, a competência própria do Tribunal Constitucional.

Com efeito, prescreve o artigo 57.º do ETAF que: *“Os juízes da jurisdição administrativa e fiscal formam um corpo único e regem-se pelo disposto na Constituição da República Portuguesa, por este Estatuto e demais legislação aplicável e, subsidiariamente, pelo Estatuto dos Magistrados Judiciais, com as necessárias adaptações”*.

Por seu turno, o n.º 3, do artigo 212.º da CRP determina que: *“Compete aos tribunais administrativos e fiscais o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes de relações jurídicas administrativas e fiscais”*,

⁸ ALMEIDA, Mário Aroso de – *Manual de Processo Administrativo*, 1.ª ed., Coimbra, Almedina, 2010, pp. 53-54.

consistindo, assim, na administração da justiça em nome do povo nos litígios cuja resolução dependa da aplicação de normas de Direito Administrativo ou Direito Fiscal⁹.

Como efeito, como sucede com os tribunais judiciais, também os tribunais administrativos e fiscais se encontram organizados em três níveis: os tribunais de primeira instância (tribunais administrativos de círculo), os tribunais de segunda instância (tribunais centrais administrativos – do Norte e do Sul, com sede em Lisboa e no Porto, respectivamente) e o Supremo Tribunal Administrativo.

Entende AROSO DE ALMEIDA¹⁰, opinião com que concordamos, que “A agregação dos tribunais 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”, porquanto “Cada secção tem (...) os seus próprios juízes e funcionários”.

3. As garantias dos particulares

3.1. O princípio da tutela jurisdicional efectiva

O princípio da tutela jurisdicional efectiva tem sido analisado à luz das disposições vinculativas da Constituição da República Portuguesa (CRP), bem como do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), aplicáveis por força e nos termos do artigo 8.º da CRP¹¹.

Ora, precisamente o artigo 20.º da CRP, sob a epígrafe “*Acesso ao direito e tutela jurisdicional efectiva*”, designadamente no n.º 1, prescreve que: “*A todos é assegurado o acesso ao direito e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos*”.

⁹ ALMEIDA, Mário Aroso de – *Manual (...)*, p. 54.

¹⁰ ALMEIDA, Mário Aroso de – *Manual (...)*, p. 58.

¹¹ VIOLANTE, Teresa, *op. cit.*, pp. 844-846.

Com efeito, o direito de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efectiva é, ele mesmo, um direito fundamental constituindo uma garantia imprescindível da protecção dos direitos fundamentais, sendo, por isso, inerente à ideia de Estado de direito. Consiste essencialmente no facto de ninguém pode ser privado de levar a sua causa (relacionada com a defesa de um direito ou interesse legalmente protegido e não apenas de direitos fundamentais) à apreciação de um tribunal. Deste modo, o artigo 20.º da CRP consagra um direito fundamental, independentemente da sua recondução a direito, liberdade e garantia ou a direito análogo aos direitos, liberdades e garantias¹².

Na mesma linha, que corroboramos, JORGE MIRANDA¹³ ensina que o n.º 1 do artigo ora em análise assegura a todos os cidadãos o acesso ao direito, dado que “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”.

Com efeito, o n.º 5 do artigo 20.º da CRP determina que: *“Para 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”*.

A este propósito, concordamos com GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA¹⁴ quando afirmam que “Na epígrafe e no n.º 5 a Constituição alude ao **direito à tutela jurisdicional efectiva** (epígrafe) ou ao **direito à tutela efectiva** (n.º 5)”. Porém, como defendem os autores, “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

¹² CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital – *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.ª ed. revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 408-409.

¹³ MIRANDA, Jorge – *Manual de Direito Constitucional*, Tomo 4, 5.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2012, p. 254.

¹⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital, *op. cit.*, Vol. I, pp. 416-417.

pretensões de tutela deduzida em juízo e clareza quanto ao remédio ou acção à disposição do cidadão (cfr. as formas de processo [...] consagradas no Cód. Proc. Trib. Admin., arts. 35.º e ss.)”.

Sustentam estes autores que “O princípio da tutela judicial efectiva encontra outras refracções no texto constitucional”, propugnando que “Os exemplos porventura mais importantes são o direito à tutela jurisdicional efectiva em sede de justiça administrativa (art. 268º-4¹⁵), onde é visível a superação do contencioso administrativo como simples meio contencioso de impugnação de actos administrativos e se dá decisivo relevo às acções de reconhecimento de direitos e interesses (...)”.

Segundo GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA¹⁶ “O direito de acesso aos tribunais e à tutela judicial efectiva não fundamenta um **direito subjectivo ao duplo grau de jurisdição**. Discute-se em que medida o direito de acesso aos tribunais incluiu o *direito ao recurso* das decisões judiciais, traduzido no direito ao *duplo grau de jurisdição*”. Entendem estes autores que “Não existe (...) um preceito constitucional a consagrar a «dupla instância» ou o duplo grau de jurisdição em termos gerais (cfr. Acs TC n.ºs. 31/87¹⁷, 65/88¹⁸, 163/90¹⁹, 259/97²⁰ e 595/98²¹)”. Não obstante, entendem também os autores que “(...) o recurso das decisões judiciais que afectem direitos fundamentais, designadamente direitos, liberdade e garantias, mesmo fora do âmbito penal, pode apresentar-se como garantia imprescindível destes direitos. Em todo o caso, embora o legislador disponha de *liberdade de conformação* quanto à regulação dos requisitos e graus de recurso, ele não pode regulá-lo de forma discriminatória, nem limitá-lo de forma excessiva”.

Comungam também de opinião semelhante JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS²², ao entenderem que “A plenitude do acesso à jurisdição e os princípios da juridicidade e da

¹⁵ 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 adopção de medidas cautelares adequadas”.

¹⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital, *op. cit.*, Vol. I, p. 418.

¹⁷ Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19870031.html>.

¹⁸ Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19880065.html>.

¹⁹ Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19900163.html>.

²⁰ Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19970259.html>.

²¹ Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19980595.html>.

²² MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 1.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2005, p. 200.

igualdade postulam um sistema que assegure a protecção dos interessados contra os próprios actos jurisdicionais, incluindo um direito de recurso”, todavia “É jurisprudência firme e abundante do Tribunal Constitucional que o direito ao acesso aos tribunais não impõe ao legislador ordinário que garanta sempre aos interessados o acesso a diferentes graus de jurisdição para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos. A existência de limitações à recorribilidade funciona como mecanismo de racionalização do sistema judiciário, permitindo que o acesso à justiça não seja, na prática, posto em causa pelo colapso do sistema, decorrente da chegada de todas (ou da esmagadora maioria) das acções aos diversos «patamares» de recurso (Acórdãos n.ºs. 72/99²³ e 431/02²⁴)”. Deste modo, concluem os autores que “(...) a Constituição não exige a consagração de um sistema de recursos sem limites ou *ad infinitum* (Acórdão n.º 125/98²⁵).

Ensinam os autores²⁶ que “(...) o **legislador dispõe de uma ampla margem de liberdade na conformação do direito ao recurso**, podendo regular diversamente a possibilidade e o modo de impugnação das decisões jurisdicionais, designadamente em função da natureza do processo, do tipo e objectivos das acções, da relevância das causas, da importância das questões (Acórdãos n.ºs. 501/96²⁷, 125/98²⁸ e 77/01²⁹)”.

De qualquer forma, defendem os autores que “A lei não pode (...) ignorar que a Constituição pressupõe a recorribilidade das decisões dos tribunais ao aludir a instâncias (artigos 210.º, n.ºs. 1, 3, 4 e 5 e 211.º, n.º 2). E, num Estado de Direito, a plenitude de acesso à jurisdição e os princípios da juridicidade e da igualdade postulam um sistema que assegure a protecção dos interessados contra os próprios actos jurisdicionais – a garantia da via judiciária, constitucionalmente consagrada, incorpora no seu âmbito o próprio direito de defesa contra actos jurisdicionais (Acórdão n.º 287/90³⁰)”. Assim sendo, preconizam os autores que “É possível (...) fundar constitucionalmente **um genérico direito de recorrer das decisões jurisdicionais**”, encontrando-se “As limitações ou restrições ao direito de recurso (...) sujeitas aos limites constitucionais gerais e, de modo especial, aos princípios da igualdade e

²³ Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19990072.html>.

²⁴ Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20020431.html>.

²⁵ Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19980125.html>.

²⁶ MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, *op. cit.*, p. 201-202.

²⁷ Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19960501.html>.

²⁸ Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19980125.html>.

²⁹ Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20010077.html>.

³⁰ Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19900287.html>.

da proporcionalidade, pelo que as diferenciações legais não podem ser arbitrárias e as medidas restritivas do direito de recorrer não devem ser excessivas”.

A CRP não se limita, no artigo 20.º, a firmar o direito de acesso aos tribunais e a um processo equitativo. A epígrafe do artigo refere-se à **tutela jurisdicional efectiva**. E, se é certo que, no articulado, o direito a uma tutela efectiva só é referido expressamente no artigo 20.º, n.º 5, a propósito da defesa dos direitos, liberdades e garantias pessoais, e no artigo 268.º, n.º 4, em relação à justiça administrativa, a verdade é que, quer a inserção na epígrafe do artigo 20.º, quer a própria teleologia do direito de acesso aos tribunais, impedem que se dissocie a garantia da via judiciária do direito a uma tutela jurisdicional efectiva³¹.

Como defende TERESA VIOLANTE³² “(...) não existe qualquer norma constitucional ou internacional que consagre um princípio *geral* do duplo grau de jurisdição, cabendo a tarefa conformadora e concretizadora à lei ordinária a qual definirá, respeitando os princípios da proporcionalidade e da igualdade, quais os tipos, requisitos e graus de recurso nos vários campos do direito”.

Não obstante, de acordo com o preceituado nos artigos 209.º a 212.º da CRP, a organização dos tribunais prevê a existência de tribunais de primeira e de segunda instância, quer no que diz respeito aos tribunais judiciais, quer em sede da justiça administrativa.

Por sua vez, VIEIRA DE ANDRADE³³ ensina a este propósito que “Apesar da Constituição pôr o acento tónico na garantia dos direitos e interesses legalmente protegidos dos administrados, limitando a própria garantia de recurso de anulação aos titulares dessas posições jurídicas subjectivas, tal *não deve ser interpretado com imposição constitucional de um modelo estritamente subjectivista de justiça administrativa*. A Constituição quis estabelecer as garantias dos administrados – com a intenção de assegurar uma protecção plena perante a Administração dos seus direitos e interesses legalmente protegidos – mas não pretendeu impor um modelo processual determinado”. No entendimento do autor, “A concretização desse modelo compete ao legislador, que, no uso da sua liberdade constitutiva, pode optar entre diversas fórmulas de instituição da justiça administrativa, desde que respeite

³¹ MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, *op. cit.*, p. 203.

³² VIOLANTE, Teresa, *op. cit.*, pp. 845-846.

³³ ANDRADE, José Carlos Vieira de, *op. cit.*, pp. 39-40.

o *quadro constitucionalmente estabelecido* – concretamente, o *modelo organizatório judicialista* e a *protecção efectiva* dos direitos dos administrados”. Propugna o autor, e bem entendemos nós, que “(...) o artigo 268.º da Constituição, até pelo seu lugar sistemático, não pretende estabelecer uma regulamentação global da justiça administrativa, mas apenas definir as *garantias dos administrados* nas suas relações com a Administração – em especial, o princípio da justiciabilidade dos actos da Administração, assegurado por um direito fundamental específico de acesso aos tribunais administrativos, um *direito a um procedimento*”.

Por fim, ainda no que concerne ao princípio constitucional da tutela jurisdicional efectiva, ora em análise, parece-nos também muito pertinente a opinião de JOÃO TIAGO SILVEIRA³⁴ que entende que no que concerne ao “(...) contencioso administrativo em particular, existem duas disposições destinadas a garantir a tutela jurisdicional. Assim, o n.º 4 do art. 268.º garante a existência de meios processuais para reconhecimento de direitos ou interesses, impugnação de actos administrativos, determinação da prática de actos devidos e a existência das medidas cautelares adequadas. O n.º 5 do mesmo artigo determina que ‘Os cidadãos têm ... direito de impugnar ... normas administrativas ...’”.

Refere também o autor, à semelhança de outros autores aqui por nós citados, que “Tanto o art. 20.º como o n.º 4 do art. 268.º garantem a possibilidade de o cidadão apelar para uma decisão jurisdicional acerca de uma questão que o oponha à Administração. Não é, no entanto, suficiente que a lei assegure essa possibilidade, há que garantir os meios necessários para que a garantia em cause seja efectiva. De facto, de nada vale que a lei preveja a possibilidade de recurso contencioso de um acto administrativo se, por exemplo, os pressupostos de recorribilidade dos mesmos forem de tal forma apertados que inibam a possibilidade de recurso na grande maioria das situações em que o particular se tenha por lesado pela Administração. A necessidade de criar as condições necessárias para que o cidadão possa obter uma decisão jurisdicional resulta do Princípio da Tutela Judicial Efectiva, que se deve considerar consagrado nas disposições mencionadas”.

³⁴ SILVEIRA, João Tiago – *O princípio da tutela jurisdicional efectiva e as tendências cautelares não especificadas no contencioso administrativo*, disponível em http://www.mlgs.pt/xms/files/Publicacoes/Artigos/2012/O_principio_da_Tutela_Jurisdicional_Efectiva.pdf

Com efeito, como afirma o autor “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 clara 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”.

Conclui o autor, entendimento que acompanhamos, que a CRP “(...) acolhe o Princípio da Tutela Judicial Efectiva nos seus arts. 20.º e 268.º-4, dado que as garantias aí consagradas nada significam se não forem criadas as condições para que possam operar. E, além disso, houve o cuidado de realçar, no art. 268.º uma das consequências deste princípio no contencioso administrativo”.

GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA³⁵ referem que os direitos previstos no artigo 268.º da CRP “(...) garantem o cidadão fundamentalmente como *direitos procedimentais* e *direitos processuais*”. No entendimento dos autores, “Em rigor, estas **garantias jurídicas perante a administração** constituem uma expressão do reconhecimento do indivíduo como pessoa: o particular é, perante a administração, um sujeito num *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. Esclarecem os autores que “Esse carácter autónomo radica na sua *reforçada componente procedimental* que, além de cumprir a função defensiva típica dos direitos e liberdades e do princípio do Estado de direito, assegura também a transparência e a abertura do funcionamento das administrações exigidas pelo princípio democrático republicano.

³⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital – *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.ª ed. revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, p. 820.

Os mesmos autores³⁶ ensinam também que os n.ºs. 4 e 5 deste artigo 268.º da CRP “(...) constituem o coroamento de uma notável evolução da justiça administrativa em Portugal”. Dado que “Em articulação com o art. 20º, onde se prevê o direito geral de acesso à tutela jurisdicional efectiva, e com o art. 212º, onde se estatui a competência dos tribunais administrativos e fiscais para o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídico-administrativas, os n.ºs. 4 e 5 deste preceito concretizam o **direito à tutela jurisdicional efectiva** dos direitos e interesses dos particulares na específica relação destes com a administração”.

Em suma, conforme acabámos de demonstrar ainda que de forma provavelmente exaustiva, mas nossa opinião necessária à boa compreensão deste princípio, é posição unânime da doutrina portuguesa que o princípio da tutela jurisdicional efectiva encerra em si mesmo um dos pilares do estado de direito democrático português, consubstanciado no facto de ser dada aos particulares a faculdade de, em geral, fazerem vingar em tribunal os seus direitos e interesses legalmente protegidos, e em particular, aqueles que dizem respeito ao Direito Administrativo, ou seja aos litígios emergentes do relacionamento do particular com a Administração Pública.

3.2. A acção administrativa

3.2.1. As partes

As **partes** num processo declarativo são os sujeitos jurídicos que nele constam como autor e como demandado. O **autor** é quem desencadeia o processo, formulando a pretensão perante o tribunal, e o **demandado** é aquele ou aqueles contra quem a acção foi proposta e que foram citados para contestar a petição do autor.

Em regra, os processos administrativos são desencadeados por particulares: pessoas privadas, singulares ou colectivas, que se dirigem aos tribunais administrativos alegando a ofensa de um direito subjectivo ou de um interesse legalmente protegido por parte de uma entidade pública. Sendo esta indiscutivelmente a mais relevante das dimensões da litigiosidade administrativa, tanto do ponto de vista quantitativo, como do ponto de vista qualitativo. Do ponto de vista quantitativo, na medida em que, estatisticamente, corresponde à esmagadora

³⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital, *op. cit.*, Vol. II, pp. 827-828.

maioria das situações; e do ponto de vista qualitativo, por ser aquela que se reveste de maior importância, na medida em que envolve o exercício, por parte de alegados lesados, do seu direito fundamental de acesso à justiça administrativa³⁷.

Com efeito, conforme anteriormente por nós abordado, os tribunais administrativos são competentes para dirimir os litígios de natureza administrativa, cujo julgamento depende da aplicação do Direito Administrativo. Ora, devê-lo-ão fazer independentemente da natureza jurídica das partes.

A este propósito, ensina AROSO DE ALMEIDA³⁸ que quanto a saber quem pode ser demandado no processo administrativo, “(...) decorrem duas importantes consequências (...)”:

“(...) (i) Por regra, as acções de processo administrativo são intentadas contra entidades públicas, na medida em que, na esmagadora maioria dos casos, essas acções dirigem-se a obter, reagir contra ou procurar impedir decisões ou providências adoptadas ou a adoptar por essas entidades, no exercício das funções que o Direito Administrativo lhe confere. Mas nem todas as acções dirigidas contra entidades públicas são necessariamente propostas nos tribunais administrativos: isso depende da aplicação dos critérios materiais de delimitação do âmbito da justiça administrativa.

(ii) Nem todas as acções propostas nos tribunais administrativos são, contudo, intentadas contra entidades públicas. Cumpre, desde logo, sublinhar que à conduta da entidade pública demandada estão frequentemente associados particulares que também têm de figurar, ao lado daquela, como demandados no processo. É desde logo assim quando há particulares que são beneficiários da decisão tomada pela entidade pública, cujos interesses se opõem aos do autor que se insurge contra essa decisão, ou que, em todo o caso, viram a sua situação jurídica definida pela decisão, pelo que esta só pode ser posta em causa num processo em que lhe seja reconhecida a possibilidade de participarem. Nestes casos, demandados têm de ser, tanto a entidade pública, como os interessados particulares, que a lei designa como *contra-*

³⁷ ALMEIDA, Mário Aroso de – *Manual (...)*, pp. 58-59.

³⁸ ALMEIDA, Mário Aroso de – *Manual (...)*, p. 62-63.

interessados (cfr. artigos 10.º, n.º 1, 57.º e 68.º, n.º 2 [do Código de Processo nos Tribunais Administrativos - CPTA³⁹])”.

Não obstante, o processo administrativo pode ter apenas sujeitos privados como partes. Seja porque se trata de um particular que reage contra a conduta de outro particular a quem foi confiado o exercício de poderes públicos e que, por isso, pratica actos que a lei equipara a actos administrativos (cfr., designadamente, os artigos 51.º, n.º 2, e 100.º, n.º 3 do CPTA); seja porque se trata de um particular que reage contra a violação ou a ameaça de violação, por parte de outro particular, de deveres que para ele resultam de normas, actos ou contratos administrativos, sem que as autoridades administrativas competentes, solicitadas a intervir, tenham adoptado as providências adequadas para impedir ou pôr cobro a tal situação (cfr. artigos 37.º, n.º 3 e 109.º, n.º 2 do CPTA⁴⁰).

No que concerne à personalidade e capacidade judiciárias das partes, o CPTA faz suceder a um primeiro capítulo de disposições fundamentais, um segundo capítulo dedicado às partes (cfr. artigos 9.º e ss.).

Não obstante, tal como nos outros domínios, o Código não regula aí os aspectos em relação aos quais, em processo administrativo, não se configuram especialidades de maior e em que, por isso, é, sem mais, aplicável o regime do CPC⁴¹.

Destarte, é o que sucede com os pressupostos da personalidade e da capacidade judiciárias, que, por conseguinte, se regem essencialmente pelo disposto nos artigos 11.º e ss. do CPC, deste modo, em princípio, a personalidade e capacidade judiciárias coincidem com a personalidade e a capacidade jurídicas, ou seja podem ser partes em acções e estar, por si próprios, em juízo no âmbito da acção, os sujeitos jurídicos capazes, como tal dotados de personalidade jurídica e de capacidade de exercício de direitos.

³⁹ Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, na sua redacção actual.

⁴⁰ ALMEIDA, Mário Aroso de – *Manual (...)*, p. 63.

⁴¹ ALMEIDA, Mário Aroso de – *Manual (...)*, p. 216.

3.2.2. A acção administrativa comum

Tal como sucede em processo civil, também no contencioso administrativo vale o critério de que o processo especial aplica-se aos casos expressamente designados na lei, sendo o processo comum aplicável a todos os casos a que não corresponda processo especial, de acordo com o disposto no artigo 546.º, n.º 2, do CPC.

Deste modo, de acordo com o preceituado no artigo 37.º, n.º 1 do CPTA, todos os processos que tenham por objecto litígios cuja apreciação se inscreva no âmbito da jurisdição administrativa e que, nem no CPTA, nem em legislação avulsa, sejam objecto de regulação especial são tramitados segundo a forma de processo que o CPTA designa como *acção administrativa comum*. Como resulta dos artigos 35.º e 37.º, n.º 1, seguem, portanto, a forma da acção administrativa comum – e, por conseguinte, o *processo comum* do contencioso administrativo – todos os processos em que não seja deduzida nenhuma das pretensões para as quais o CPTA estabelece um modelo especial de tramitação e que são aquelas que o Código especificamente prevê, por um lado, no artigo 46.º – pretensões a que o artigo faz corresponder a forma da acção administrativa especial – e, por outro lado, nos artigos 97.º, 100.º, 104.º e 109.º - pretensões a que cada um destes quatro artigos fazem corresponder uma forma específica de processo (urgente).

Desta forma, poderemos afirmar, que a acção administrativa comum assume a forma de processo comum do contencioso administrativo.

Com efeito, conforme o estipulado no artigo 43.º do CPTA, os processos da acção administrativa comum seguem a forma ordinária, sumária ou sumaríssima, do processo comum de declaração do CPC, consoante o respectivo valor, fixado nos termos dos artigos 31.º e ss. do CPTA.

Em princípio, os processos nos tribunais administrativos de primeira instância são decididos por juiz singular, ao qual compete o julgamento, tanto da matéria de facto, como da matéria de direito, de acordo com o previsto no artigo 40.º, n.º 1, do ETAF.

Porém, da conjugação do disposto no artigo 42.º, n.º 2, do CPTA com o disposto no artigo 40.º, n.º 2, do ETAF resulta, que nas acções administrativas comuns que sigam a forma do

processo ordinário pode haver lugar a julgamento da matéria de facto pelo tribunal colectivo, quando tal for requerido por qualquer das partes e desde que nenhuma delas requeira a gravação da prova.

3.2.3. A acção administrativa especial

A acção administrativa especial encontra-se consagrada no artigo 46.º do CPTA. Sendo esta a forma de processo, i.e., o modelo de tramitação que devem seguir os quatro tipos de pretensões enunciados no n.º 2 deste artigo 46.º:

- “a) Anulação de um acto administrativo ou declaração da sua nulidade ou inexistência jurídica;*
- b) Condenação à prática de um acto administrativo legalmente devido;*
- c) Declaração de ilegalidade de uma norma emitida ao abrigo de disposições de direito administrativo; [como, por exemplo, a impugnação de normas regulamentares]*
- d) Declaração da ilegalidade da não emanação de uma norma que devesse ter sido emitida ao abrigo de disposições de direito administrativo [Como, por exemplo, a declaração da ilegalidade por omissão de normas regulamentares legalmente devidas].*

Ou seja, assumem a forma de acção administrativa especial os processos relativos às pretensões emergentes da prática ou da omissão de actos administrativos ou de disposições normativas de direito administrativo, de acordo com o preceituado no artigo 46.º, n.º 1 do CPTA, admitindo o legislador vários tipos de pedidos referidos no n.º 2 desta disposição legal, cada um deles com aspectos específicos no que concerne ao regime processual.

Destarte, advoga VIEIRA DE ANDRADE⁴², que “No que respeita aos actos administrativos, mantêm-se os processos impugnatórios, com os pedidos de anulação ou declaração de nulidade ou inexistência de actos administrativos, mas consagra-se o *novo* pedido de condenação à prática de acto legalmente devido, principalmente dirigido às situações de omissão ou de indeferimento de pretensões dos interessados”.

Já no que concerne aos regulamentos, concomitantemente com o pedido de declaração de ilegalidade de normas com força obrigatória geral, admitem-se pedidos de declaração de

⁴² ANDRADE, José Carlos Vieira de, *op. cit.*, pp. 185-186.

ilegalidade de normas em casos concretos e a declaração de ilegalidade por omissão do regulamento.

3.3. Providências cautelares

Este instituto encontra-se consagrado nos artigos 112.º a 134.º do CPTA.

No entendimento de AROSO DE ALMEIDA⁴³, que acompanhamos, “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”.

Assim, de acordo com o preceituado no artigo 112.º, n.º 1, do CPTA, o processo cautelar dirige-se à obtenção de providências adequadas a assegurar a utilidade da sentença a proferir num processo declarativo.

Ademais, os processos cautelares não têm autonomia, pois consubstanciam um momento preliminar do processo declarativo (o processo principal), cujo efeito útil visam assegurar.

Destarte, o processo cautelar e as providências a cuja adopção ele se dirige pautam-se por “(...) traços da *instrumentalidade*, da *provisoriedade* e da *sumariedade*”, extraídos do CPTA.

Neste sentido entende AROSO DE ALMEIDA⁴⁴, por nós acompanhado, que “A *instrumentalidade* (em relação a um processo declarativo: o processo principal) transparece, desde logo, do facto do processo cautelar só poder ser desencadeado por quem tenha legitimidade para intentar um processo principal e se definir por referência a esse processo principal, em ordem a assegurar a utilidade da sentença que nele virá a ser proferida (artigo 112.º, n.º 1)”. Sendo “(...) claramente afirmada no artigo 113.º, n.º 1, onde se assume que ‘o processo cautelar depende da causa que tem por objecto a decisão sobre o mérito’. (destacado nosso)

⁴³ ALMEIDA, Mário Aroso de – *Manual (...)*, p. 437.

⁴⁴ ALMEIDA, Mário Aroso de – *Manual (...)*, pp. 437-439.

Quanto à **provisoriedade**, afirma o autor que “(...) transparece da 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)”.

A título exemplificativo, demonstrativo dos efeitos das providências cautelares, poderemos citar o mesmo autor quando afirma que “(...) se o interessado pretende que, no processo principal, lhe seja reconhecido o direito a ser admitido num concurso, o tribunal pode, a título cautelar, determinar a sua admissão provisória, permitindo-lhe, desse modo, participar do concurso em condições precárias, até que, no processo principal, se esclareça se lhe assiste ou não esse direito (cfr. artigo 112.º, n.º 2, alínea b))”.

Não obstante, a providência cautelar não pode antecipar, a título definitivo, a constituição de situações que só a decisão a proferir no processo principal pode determinar, em tais condições que essa situação já não possa ser alterada se, no processo principal, o juiz chegar, a final, a conclusões que não consintam a sua manutenção. Por conseguinte, se o interessado pretender a obtenção de uma licença para demolir um imóvel ou de autorização para realizar uma sessão de fogos de artifício, o tribunal não pode impor, como providência cautelar, que a licença ou a autorização sejam concedidas.

No que concerne à **sumariedade**, o autor⁴⁵ afirma que “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”.

⁴⁵ ALMEIDA, Mário Aroso de – *Manual (...)*, p. 443.

Ou seja, a providência cautelar confere ao lesado o direito de salvaguardar as consequências para si nefastas que pode vir a ter a sentença proferida em sede da acção principal, claro está considerando os limites legalmente impostos.

3.3.1. Espécies de providências cautelares

Seguindo o entendimento de AROSO DE ALMEIDA⁴⁶, podemos afirmar que o artigo 120.º, n.º 1 do CPTA adopta a classificação das providências cautelares em duas categorias: **providências conservatórias** e **providências antecipatórias**, associando-se relevantes consequências de regime à distinção entre cada uma destas duas categorias.

Aliás, é pacífico no seio doutrinal que a contraposição, constante do artigo 120.º, n.º 1 do CPTA, entre providências conservatórias e providências antecipatórias deve ser interpretada num sentido funcional, e, desse modo, associada à contraposição que, no plano dos processos declarativos, também resulta de modo muito evidente no CPTA, entre os casos em que se procura “a tutela de *situações jurídicas finais, estáticas* ou *opositivas* e aqueles em que se procura a tutela de *situações jurídicas instrumentais, dinâmicas* ou *pretensivas* – entendendo-se por *situações jurídicas finais, estáticas* ou *opositivas* 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, e por *situações jurídicas instrumentais, dinâmicas* ou *pretensivas* aquelas em que, pelo contrário, a satisfação do interesse do titular depende da prestação de outrem, pelo que ele pretende obter a prestação necessária à satisfação do seu interesse”. Pelo que, “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**”. (destacado nosso)

Assim sendo, as providências conservatórias correspondem a situações em que o interessado pretende manter ou conservar um direito em perigo, evitando que ele seja prejudicado por medidas que venham a ser adoptadas.

⁴⁶ ALMEIDA, Mário Aroso de – *Manual (...)*, pp. 445-446.

Conforme refere AROSO DE ALMEIDA⁴⁷, há lugar “(...) à adopção de *regulações provisórias conservatórias* (...)” quando, por exemplo, ocorre “(...) a intimação da deslocação de certos bens do local onde se encontram para o outro local, para assegurar que eles não pereçam ou se deterioreem e, portanto, garantir a respectiva conservação”. Considera o autor, posição que acompanhamos, que “Do ponto de vista estrutural, é evidente que este tipo de providências não se concretiza precisamente na manutenção do *statu quo*, na medida em que introduz uma modificação da situação existente; mas, do ponto de vista funcional, que é o que aqui se deve relevar, atento o critério normativo do artigo 120.º, n.º 1, por força do qual *tertium non datur*, é indiscutível que desempenha a função de assegurar a conservação da situação do requerente, e não de antecipar qualquer utilidade de que ele não seja titular”.

Por sua vez, no que concerne ao “(...) segundo dos domínios enunciados [*providências antecipatórias*](...)” entende o autor⁴⁸ que “(...) envolve as situações em que o interessado pretende obter uma prestação, a adopção de medidas, que podem envolver ou não a prática de actos administrativos. Neste tipo de situações, em que, no processo declarativo, o interessado aspira à obtenção de um efeito favorável, a tutela cautelar concretiza-se na intimação cautelar à adopção das medidas necessárias para minorar as consequências do retardamento da decisão sobre o mérito da causa”.

Aliás, como salienta o autor, “Em muitos casos, é necessário (...) antecipar, a título provisório, o resultado favorável pretendido no processo principal, mediante, por exemplo, a inscrição provisória numa Universidade, a admissão provisória num concurso (artigo 112.º, n.º 2, alínea b)), a permissão provisória da utilização de um bem, a atribuição provisória de uma bolsa (cfr. artigo 112.º, n.º 2, alínea c)), a permissão provisória da prática de determinado horário de comércio (cfr. artigo 112.º, n.º 2, alínea d)) ou a atribuição provisória de uma pensão ou de uma bolsa (cfr. artigo 112.º, n.º 2, alínea e))”.

Podemos afirmar, deste modo, que consoante a pretensão do autor, as providências cautelares serão conservatórias ou antecipatórias, seguindo a classificação legal acima abordada.

⁴⁷ ALMEIDA, Mário Aroso de – *Manual (...)*, p. 447.

⁴⁸ ALMEIDA, Mário Aroso de – *Manual (...)*, pp. 447-448.

3.3.2. Pressupostos processuais

De acordo com o definido no artigo 114.º, n.º 1 do CPTA, as providências cautelares tanto podem ser requeridas em momento anterior, como simultaneamente ou em momento posterior à propositura da acção principal, não existindo, por isso, qualquer prazo dentro do qual a sua adopção possa ser requerida.

Não obstante, nos casos em que a propositura da acção principal estiver sujeita a prazo e a mesma não tenha sido proposta dentro desse prazo, o processo cautelar já não pode ser intentado, devendo ser liminarmente rejeitado o correspondente requerimento, ao abrigo do disposto no artigo 116.º, n.º 2, alínea d), e, se o processo cautelar já se encontrar pendente, por ter sido intentado como preliminar, nos termos do artigo 113.º, n.º 1, e 114.º, n.º 1, alínea a), a jurisprudência⁴⁹ tem estendido o âmbito de aplicação do regime do artigo 123.º, n.º 1, alínea a), para o efeito de declarar extinto o processo cautelar.

3.3.3. Decretamento provisório de providências cautelares

Nos termos do artigo 131.º do CPTA, é admissível que, quando as circunstâncias o justifiquem, o tribunal conceda a providência cautelar, a título provisório, imediatamente após a apresentação do correspondente requerimento.

No entendimento de AROSO DE ALMEIDA⁵⁰, que acompanhamos, “Este instituto funciona como uma espécie de *tutela cautelar de segundo grau*, destinada a evitar o *periculum in mora* do próprio processo cautelar, prevenindo os danos que, para o requerente, possam resultar da demora deste processo”.

Com efeito, o decretamento provisório é determinado no início do processo cautelar, em momento anterior à decisão do mesmo, perdurando apenas durante a pendência do processo cautelar, até ao momento em que este venha a ser decidido. Pretende-se, deste modo, antecipar, a título provisório, para pôr cobro a situações de especial urgência durante a

⁴⁹ Acórdãos do STA (Pleno) de 12 de Dezembro de 2006, Proc. n.º 528/06, e de 6 de Fevereiro de 2007, Proc. n.º 598/06, e do TCA do Sul de 7 de Abril de 2005, Proc. n.º 655/05, e de 20 de Abril de 2006, Proc. n.º 1328/06, disponíveis em www.dgsi.pt.

⁵⁰ ALMEIDA, Mário Aroso de – *Manual (...)*, p. 452.

pendência do processo cautelar, devendo-se posteriormente aquilatar se também perdurará durante a pendência da acção.

Este autor⁵¹ levanta uma relevante questão sobre o incidente de decretamento provisório de providências cautelares, a qual se relaciona com os critérios em que deve assentar o decretamento provisório, havendo que distinguir as duas fases em que a tramitação do incidente se desdobra.

Deste modo, o autor socorre-se de dois critérios:

a) Critério de decisão na primeira fase - De acordo com o artigo 131.º, n.º 3 do CPTA o decretamento provisório tem lugar quando “*a petição permita reconhecer a possibilidade de lesão iminente e irreversível do direito, liberdade ou garantia invocado ou outra situação de especial urgência*”.

Porém, parece-nos ser de admitir que a fórmula utilizada possa ser excessivamente limitativa, disso se ressentindo a jurisprudência que sobre ela se tem firmado. Com efeito, a principal dificuldade de interpretação que este dispositivo legal coloca tem a ver com a necessidade de se densificar a expressão utilizada em último lugar: “*outra situação de especial urgência*”.

Destarte, entendemos que tal densificação deve passar por uma interpretação do artigo 131.º, n.º 3 na sua plenitude. Deste modo, o preceito prevê dois tipos de situações em alternativa, sendo mais preciso na identificação da primeira (“*possibilidade de lesão iminente e irreversível do direito, liberdade ou garantia invocado*”), do que da segunda (“*outra situação de especial urgência*”). Assim, a utilização da fórmula “*outra situação de especial urgência*” dá a entender que o legislador reconhece, desde logo, que existe uma “*especial urgência*” quando existe a possibilidade da lesão iminente e irreversível de um direito, liberdade ou garantia e pretende estender o mesmo regime de protecção a outras situações do mesmo tipo, que lhe sejam comparáveis, ou seja, a outras situações em que exista a possibilidade da consumação de uma “*lesão iminente e irreversível*”.

⁵¹ ALMEIDA, Mário Aroso de – *Manual (...)*, p. 455.

Outro critério, como ensina o autor⁵², por nós seguido, é o “*b) Critério da decisão na segunda fase (artigo 131.º, n.º 6) – (...) o juiz do decretamento provisório não deve deixar de atender, na decisão que lhe cumpre proferir no âmbito do artigo 131.º, n.º 6, aos critérios que lhe cumpre aplicar na própria decisão do processo cautelar*”. Segundo o autor “A tal não se opõe (...) a circunstância de, no âmbito deste processo, o juiz poder não dispor de todos os elementos, circunstância que (...) apenas deve determinar um acréscimo da sumariedade e, portanto, da perfunctoriedade do juízo a formular, o que, atenta a gravidade dos interesses do requerente que, neste domínio, estão em jogo, deve levar a que o decretamento provisório só seja levantado em situações de evidência desfavorável ao requerente que possam resultar do contraditório entretanto promovido”.

3.3.4. Proibição de executar o acto administrativo

Conforme o preceituado no artigo 128.º, n.º 1 do CPTA, “*Quando seja requerida a suspensão da eficácia de um acto administrativo, a autoridade administrativa, uma vez recebido o duplicado do requerimento, não pode iniciar ou prosseguir a execução, salvo se, mediante resolução fundamentada, reconhecer, no prazo de 15 dias, que o diferimento da execução seria gravemente prejudicial para o interesse público*”.

Porém, suscita dúvidas a qualificação do regime previsto no artigo 128.º como *per si* um incidente do processo cautelar. Porquanto, em rigor, este regime pressupõe a instauração de um processo cautelar, no entanto a disciplina que introduz parece ser inteiramente extrajudicial, só se prevendo, de acordo com o preceituado no n.º 4, que o mesmo possa ser jurisdicionalizado quando o requerente cautelar venha pedir ao juiz cautelar a declaração de ineficácia de eventuais actos de execução indevida⁵³.

3.3.5. Critérios gerais de atribuição de providências cautelares

Os critérios de que depende o decretamento das providências cautelares encontram-se definidos no artigo 120.º do CPTA, que determina os critérios pelos quais o juiz se deve reger para a tomada de uma decisão que envolve a possibilidade de adoptar os mais diversos tipos de providências cautelares.

⁵² ALMEIDA, Mário Aroso de – *Manual (...)*, p. 457.

⁵³ ALMEIDA, Mário Aroso de – *Manual (...)*, pp. 459-460.

Destarte, as alíneas b) e c), do n.º 1, do artigo 120.º do CPTA prevêm critérios diferenciados, conforme se trate de conceder providências conservatórias ou providências antecipatórias.

Com efeito, em alguns dos preceitos do artigo 120.º e, seguidamente, no capítulo sob o título “disposições particulares” que se desenvolve pelos artigos 128.º a 134.º, o CPTA estabelece alguns regimes especiais no que concerne aos critérios de que depende o decretamento das providências cautelares.

Assim sendo, AROSO DE ALMEIDA⁵⁴, ancorado nesta imposição legal, enuncia os diversos critérios:

i) Afirmando que “Tal como sucede em processo civil, o primeiro e o mais importante dos critérios de que depende a atribuição de providências cautelares é o [**critério do**] *periculum in mora*, que o CPTA entende existir, segundo dispõe o artigo 120.º, n.º 1, alíneas b) e c), 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 (alínea b)) ou pretende ver reconhecidos (alínea c)) no processo principal. Deste modo, “À fórmula tradicional do ‘prejuízo de difícil reparação’, que era utilizada na legislação precedente, o CPTA acrescentou a referência ao ‘fundado receio da constituição de uma situação de facto consumado’”. Salientando o autor que “Esta referência visa clarificar que, 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’”. (destacado nosso)

ii) Critério da aparência de bom direito

Propugna o autor que “A atribuição das providências cautelares depende de um juízo, ainda que perfunctório, por parte do juiz, sobre o bem fundado da pretensão que o requerente fez valer no processo declarativo”. Por isso, “O juiz deve (...) avaliar o grau de probabilidade de êxito do requerente no processo declarativo”, devendo tal afirmação “(...) conservar-se dentro

⁵⁴ ALMEIDA, Mário Aroso de – *Manual (...)*, p. 474.

dos estritos limites que são próprios da tutela cautelar, para não comprometer nem antecipar o juízo de fundo que caberá formular no processo principal”. Salienta ainda o autor que “O tribunal deve tomar também em linha de conta o comportamento, judicial e extrajudicial, que o requerido tenha, entretanto, assumido, na medida em que tal comportamento também possa, pelo seu lado, fornecer indícios de adopção de uma atitude de desrespeito pela legalidade”.

iii) Critério da ponderação de interesses

Ensina o autor⁵⁵, a propósito deste critério, que “A atribuição das providências cautelares não depende apenas do preenchimento alternativo da previsão das alíneas b) ou c) do artigo 120.º, n.º 1, e, portanto do preenchimento cumulativo dos requisitos do *periculum in mora* e da aparência de bom direito (...). Com efeito, o artigo 120.º, n.º 2, estabelece que, ainda que se preencha a previsão de qualquer daquelas duas alíneas, as providências ainda podem ser recusadas ‘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’”, pelo que “A atribuição da providência não está (...) exclusivamente dependente da formulação de 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, alíneas b) e c) –, 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”.

Ou seja, a aplicação destes três critérios, que abarcam três realidades diferentes, revela-se deveras importante para a concessão, ou não, de uma providência cautelar, constituindo o verdadeiro suporte à justa decisão do tribunal.

3.3.6. Regimes especiais de atribuição de providências cautelares

i) Evidência da procedência do processo principal

Nos termos do artigo 120.º, n.º 1, alínea a) do CPTA “*As providências cautelares são adoptadas quando seja evidente a procedência da pretensão formulada ou a formular no*

⁵⁵ ALMEIDA, Mário Aroso de – *Manual (...)*, p. 479.

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”.

É de salientar o carácter meramente exemplificativo das situações elencadas, todas exclusivamente referentes a processos impugnatórios de actos administrativos, mas que apenas pretendem ilustrar o que está em causa neste domínio, recorrendo-se, para isso, ao elenco das situações mais comuns, extraídas da experiência do recurso contencioso de anulação.

Destarte, quando o juiz cautelar considere ser evidente a procedência da pretensão formulada ou a formular pelo requerente no processo principal, deve conceder a providência sem mais questões.

Porém, a jurisprudência⁵⁶ tem-se firmado no sentido de que só existe evidência, para efeitos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 120.º, em situações notórias ou patentes, em que a procedência da acção principal seja perceptível sem necessidade de se colocar indagações, quer de facto, quer de direito.

ii) Suspensão do pagamento de quantia certa

Determina o artigo 120.º, n.º 6 do CPTA que *“Quando no processo principal esteja apenas em causa o pagamento de quantia certa, sem natureza sancionatória, as providências cautelares serão adoptadas independentemente da verificação dos requisitos previstos no n.º 1, se tiver sido prestada garantia por uma das formas previstas na lei tributária”.*

Deste modo, podemos afirmar que a prestação de garantia permite prescindir dos critérios das alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 120.º, já que o interesse contraposto ao do requerente é assegurado pela garantia, no caso de a posição do requerente se vir a revelar inconsciente.

⁵⁶ Acórdãos do STA (Pleno) de 11 de Dezembro de 2007, Proc. n.º 210/07, do TCA Norte de 11 de Dezembro de 2008, Proc. n.º 1038/08, e do TCA Sul de 23 de Abril de 2009, Proc. n.º 4319/08, e de 7 de Maio de 2009, Proc. n.º 4970/08, disponíveis em www.dgsi.pt.

Não obstante, o n.º 1 do artigo 120.º não afasta expressamente a aplicação do critério do n.º 2 do mesmo preceito, pelo que não se afigura liminarmente de excluir, no plano teórico, a possibilidade da sua aplicação, embora seja difícil de conceber uma hipótese em que, estando em causa apenas o pagamento de quantia certa, a concessão da providência mediante prestação de garantia possa provocar danos desproporcionados ao interesse da entidade requerida em obter a quantia certa⁵⁷.

3.4. Recursos jurisdicionais

A matéria dos recursos jurisdicionais encontra-se prevista nos artigos 140.º a 156.º do CPTA e nos artigos 24.º, 25.º, n.º 1 e 37.º do ETAF.

Podemos dizer que o **recurso** é um meio de garantia que consiste na impugnação feita perante o Tribunal Administrativo competente, de um acto administrativo ou de um regulamento ilegal, a fim de obter contenciosamente a respectiva anulação.

No âmbito dos recursos jurisdicionais assume especial importância prática a figura da **alçada**, designadamente do respectivo valor, a qual revela-se em dois momentos diversos: na tramitação processual e na **recorribilidade das decisões judiciais**.

Com efeito, nos termos do n.º 1 do artigo 142.º do CPTA, admitem **recurso** as decisões que tenham conhecido do mérito da causa, em processos de valor superior à alçada do tribunal de que se recorre.

Destarte, nos termos do artigo 140.º CPTA: “*Os recursos ordinários das decisões jurisdicionais proferidas pelos tribunais administrativos regem-se pelo disposto na lei processual civil, com as necessárias adaptações, e são processados como os recursos de agravo, sem prejuízo do estabelecido na presente lei e no Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais*”. (destacado nosso)

Porém, no entendimento de TERESA VIOLANTE⁵⁸, que acolhemos, “A remissão operada para o processo civil não poderá no entanto deixar de ser analisada com especiais cuidados de

⁵⁷ ALMEIDA, Mário Aroso de – *Manual (...)*, p. 487.

⁵⁸ VIOLANTE, Teresa, *op. cit.*, p. 852.

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”.

Note-se, porém, que a remissão do artigo 140º para a tramitação dos **recursos de agravo** encontra-se actualmente prejudicada pelo facto da figura do recurso de agravo ter sido eliminada pela reforma do CPC operada pelo D.L. n.º 303/2007, de 24 de Agosto, não tendo sido “ressuscitada” pela mais recente reforma operada pela Lei. n.º 41/2003, de 26 Junho.

Desta forma, é entendimento da doutrina e jurisprudência portuguesas que os recursos ordinários das decisões jurisdicionais proferidas pelos tribunais administrativos devem ser processados, com as necessárias adaptações, de acordo com as formalidades exigíveis em sede de recurso de apelação em processo civil.

3.4.1. Classificação dos recursos jurisdicionais

3.4.1.1. Classificação do CPTA

Ensina a este propósito VIEIRA DE ANDRADE⁵⁹ que “A lei do processo administrativo distingue formalmente entre *recursos ordinários* – entre os quais refere a **apelação**, os **recursos de revista** e o **recurso para uniformização de jurisprudência** – e o *recurso de revisão*.” (destacado nosso) Este último, **extraordinário**.

Com efeito, propugna o autor que “Em face da regra do duplo grau de jurisdição, talvez possamos distinguir, no processo administrativo:

a) *recurso ordinário comum* – na grande maioria dos casos, será o recurso interposto das decisões dos TAC para os TCA, que (...) se pode designar de ‘apelação’;

b) *recurso ordinário especial* – que constitui o recurso de revista *per saltum* dos TAC para o STA;

c) *recursos ordinários excepcionais* – que serão o recurso de revista dos TCA para o STA e o recurso para uniformização de jurisprudência, a interpor para o Pleno do STA;

⁵⁹ ANDRADE, José Carlos Vieira de, *op. cit.*, p. 399.

d) *recurso extraordinário* – que será o *recurso de revisão*”.

Aqui explicitamente ressalvamos que consideramos, como este autor, o recurso para uniformização de jurisprudência um recurso ordinário, com o argumento, que nos parece válido, sustentado na própria sistematização do CPTA. Não obstante, AROSO DE ALMEIDA⁶⁰ considera que “Ao 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 CPC⁶¹), pois é um recurso que se interpõe de decisões já transitadas em julgado”.

3.4.1.2. Classificação doutrinária

Seguindo novamente os ensinamentos de VIEIRA DE ANDRADE⁶², podemos afirmar que “Os recursos jurisdicionais não têm todos a mesma natureza, nem seguem um único regime, sendo, nessa medida, objecto de classificações doutrinárias”.

Assim sendo, em função dos poderes do tribunal para o qual é interposto o recurso (tribunal *ad quem*), podem distinguir-se os **recursos substitutivos** dos **recursos cassatórios ou rescindentes**.

Nos **recursos substitutivos**, até pela nomenclatura, o tribunal *ad quem*, caso entenda dar provimento ao recurso, vai substituir a decisão impugnada por aquela que entenda ser adequada.

Por sua vez, nos **recursos cassatórios ou rescindentes** o tribunal *ad quem* limita-se a verificar a legalidade da decisão recorrida e, em caso de procedência, a cassá-la, ou seja, a proceder à sua revogação ou rescisão, remetendo posteriormente o processo ao tribunal competente, em regra, ao tribunal *a quo*, para nova decisão.

Realce-se que a prática processual portuguesa, que se confirma também no processo contencioso administrativo, vai no sentido de os recursos serem, em regra, substitutivos.

⁶⁰ ALMEIDA, Mário Aroso de – *Manual (...)*, p. 425.

⁶¹ Actual artigo 627.º, n.º 2 do CPC/2013.

⁶² ANDRADE, José Carlos Vieira de, *op. cit.*, p. 398.

Porém, VIEIRA DE ANDRADE ensina que “Esta classificação – que se funda na existência ou inexistência dos poderes dispositivos do tribunal superior – não se identifica (...), apesar de algumas correlações fortes, com a que distingue entre os **recursos de reexame** e os **recursos de reponderação ou de revisão** – que respeita ao alcance desses poderes”. (destacado nosso)

Advoga a este respeito o autor que “É certo que, no recurso de *cassação*, como o tribunal visa apenas verificar o cumprimento da lei pelo tribunal *a quo*, não poderá, pelo menos em regra, senão *rever* ou *reponderar* a decisão recorrida com base na prova, nos factos e no direito existentes à data em foi proferida. Mas, já no caso do recurso *substitutivo*, tanto pode entender-se que o tribunal de recurso julga de novo o mérito da causa – devendo, então poder fazer um *reexame da questão*, isto é, da relação jurídica controvertida, eventualmente com base em novas provas e atendendo às alterações de facto e de direito que tenham ocorrido até à decisão do recurso –, como se limita a *reponderar a decisão* tomada, na exacta medida em que foi impugnada.

3.4.2. Legitimidade para recorrer

Postula o artigo 141.º CPTA que:

“1 — *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.*

2 — *Nos processos impugnatórios, considera-se designadamente vencido, para o efeito do disposto no número anterior, 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.*

3 — *Ainda que um acto administrativo tenha sido anulado com fundamento na verificação de diferentes causas de invalidade, a sentença pode 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”.*

Assim, da interpretação conjunta do disposto no n.º 2 do artigo 95.º do CPTA e no n.º 2 do artigo 141.º, considera-se **vencido**, o autor que, tendo invocado várias causas de invalidade contra o mesmo acto administrativo tenha decaído relativamente à verificação de algumas delas, na estrita medida em que a procedência das mesmas possa impedir ou limitar a renovação do acto.

Do mesmo modo, nos termos do n.º 3 do artigo 141.º do CPTA, reconhece-se igualmente legitimidade à Administração, ou a qualquer contra-interessado, para recorrer parcialmente de sentença anulatória que tenha impugnado acto administrativo com fundamento na verificação de diferentes causas de invalidade, centrando-se o objecto do recurso em causas cuja inexistência possa conduzir à possibilidade de renovação daquele.

A este propósito VIEIRA DE ANDRADE⁶³ ensina que “(...) também se considera **vencido** para efeito de recurso o autor que, apesar de ter obtido a anulação peticionada, não viu reconhecida pela sentença anulatória uma causa de invalidade que impeça ou limite a possibilidade de renovação do acto (ou da norma) anulado⁶⁴; tal como se admite um recurso parcial da sentença anulatória, se a procedência nessa parte em que se recorre da sentença for suficiente para excluir ou limitar tal renovação (artigo 141.º, n.ºs. 2 e 3)”, podendo-se, desta forma, recorrer “(...) apenas da parte da sentença que anulou o acto com fundamento em vícios de conteúdo”. (destacado nosso)

Com efeito, o Ministério Público tem legitimidade para a interposição do recurso, nos termos do artigo 141.º, n.º 1 do CPTA, “*se a decisão tiver sido proferida com violação de disposições ou princípios constitucionais ou legais*”, ou seja sempre que esteja em causa o superior interesse da defesa da legalidade”.

Ademais, o MP é notificado para intervir no processo, de acordo com o determinado no artigo 146.º, n.º 1 do CPTA, emitindo parecer sobre o mérito dos recursos interpostos pelas partes,

⁶³ ANDRADE, José Carlos Vieira de, *op. cit.*, pp. 407-408.

⁶⁴ “Por exemplo, se, tendo sido invocados vícios formais e vícios de conteúdo, o acto tiver sido anulado pelo tribunal apenas com base nos vícios formais, em termos que não impeçam a Administração de praticar novo acto, com o mesmo conteúdo, embora expurgado dos vícios declarados – e o mesmo vale para as normas, apesar de a lei se lhes não referir expressamente”.

em defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos e de interesses públicos especialmente relevantes ou valores comunitários constitucionalmente protegidos.

Por seu turno AROSO DE ALMEIDA e CARLOS CADILHA⁶⁵, defendem que “Tem legitimidade para recorrer de uma decisão jurisdicional, em primeiro lugar, ‘quem nela tenha ficado **vencido**’, subentendendo-se que se trata de quem tenha figurado no processo como **parte principal**”. Considerando-se “(...) **partes no processo** os autores ou réus originários, ainda que intervenham em coligação (...), o que inclui os contra-interessados, e, bem assim, os que tenham intervindo, defendendo um interesse igual ao do autor ou do réu, a título de intervenção espontânea ou de intervenção provocada (...). Salientam os autores que “O **chamado** que não tenha intervindo no processo, mas relativamente ao qual a sentença faça caso julgado, (...), dispõe igualmente de legitimidade para recorrer da decisão desfavorável, por ser, apesar de revel, directamente prejudicado pela decisão”. (destacado nosso)

Assim, no que concerne ao conceito de **parte vencida**, poderemos afirmar que é aquela a quem a decisão causa prejuízo e, deste modo, a parte relativamente à qual a decisão se mostra desfavorável, independentemente de, sendo réu, ter ou não deduzido oposição.

3.4.3. Competência para apreciar e decidir

Seguindo o exemplo do que ocorre nos tribunais judiciais, os recursos são, por regra, interpostos para os tribunais superiores, que, em matéria administrativa, são tribunais de recurso.

Com efeito, os Tribunais Centrais Administrativos, nos termos do disposto no artigo 37.º, alíneas a) e b), do ETAF são a instância normal de recurso de apelação das decisões dos tribunais de primeira instância e dos tribunais arbitrais.

Por sua vez, para o Supremo Tribunal Administrativo, só é possível recorrer das decisões proferidas em primeiro grau de jurisdição pelos Tribunais Centrais Administrativos, de acordo com o preceituado no artigo 24.º, n.º 1, alínea g), do ETAF e, em certas circunstâncias, interpor recurso de revista: recurso *per saltum* das decisões dos tribunais de primeira instância

⁶⁵ ALMEIDA, Mário Aroso de e CADILHA, Carlos Alberto Fernandes – *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 3.ª ed. revista, Coimbra, Almedina, 2010, p. 917.

e recurso das próprias decisões proferidas pelos Tribunais Centrais Administrativos em recurso de apelação, conforme o disposto nos artigos 24.º, n.º 2, do ETAF e 150.º e 151.º do CPTA.

Para além disso, o STA também conhece dos recursos para uniformização de jurisprudência, que resultem da existência de oposição entre acórdãos, de acordo com o estipulado no artigo 152.º do CPTA.

Destarte, a Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo funciona também como Pleno.

Nos termos do artigo 25.º, n.º 1, do ETAF, o Pleno da Secção conhece dos recursos dos acórdãos que tenham sido proferidos pela secção, através de subsecções, em primeiro grau de jurisdição, nos casos em que, excepcionalmente, o Supremo é competente para o efeito (alínea a)).

3.4.4. Decisões que admitem recurso

As decisões que admitem recurso encontram-se elencadas no artigo 142.º CPTA, que determina que:

“1 — 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 do qual se recorre.

2 — Para os efeitos do disposto no número anterior, consideram-se incluídas nas decisões sobre o mérito da causa as que, em sede executiva, declarem a existência de causa legítima de inexecução, pronunciem a invalidade de actos desconformes ou fixem indemnizações fundadas na existência de causa legítima de inexecução.

*3 — Para além dos casos previstos na lei processual civil, é **sempre admissível recurso**, seja qual for o valor da causa, das decisões:*

- a) De improcedência de pedidos de intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias;*
- b) Proferidas em matéria sancionatória;*
- c) Proferidas contra jurisprudência uniformizada pelo Supremo Tribunal Administrativo;*

d) Que ponham termo ao processo sem se pronunciarem sobre o mérito da causa.

4 — O recurso de revista para o Supremo Tribunal Administrativo só é admissível nos casos e termos previstos no capítulo seguinte.

5 — As decisões proferidas em despachos interlocutórios devem ser impugnadas no recurso que venha a ser interposto da decisão final, excepto nos casos de subida imediata previstos no Código de Processo Civil”. (destacado nosso)

Com efeito, no CPTA vigora a **regra geral do direito ao recurso**, embora nem todas as decisões judiciais admitam recurso. Podemos assim afirmar, seguindo TERESA VIOLANTE⁶⁶ que “Como princípio geral, o CPTA estabelece a recorribilidade das decisões que, em primeiro grau de jurisdição, conheçam do mérito da causa em processos de valor superior à alçada do qual se recorre”.

O artigo ora em análise abrange apenas recursos de apelação, ou seja, aqueles que incidem sobre o mérito da causa.

Aliás, como se pode constatar, a admissibilidade do recurso de revista, de acordo com o previsto no n.º 4, é remetida para o capítulo II, deste mesmo título (VII) do CPTA.

Deste modo, não podemos deixar de concordar com TERESA VIOLANTE⁶⁷ quando afirma que o rol de decisões constante do artigo 142.º, n.º 2 CPTA inclui “(...) aquelas que, em sede executiva, declarem a existência de causa legítima de inexecução, pronunciem a invalidade de actos desconformes ou fixem indemnizações fundadas na existência de causa legítima de inexecução”. Compreende a autora “(...) esta solução na medida em que se trata ainda de decisões respeitantes a incidentes de natureza declarativa”.

É de salientar que a previsão do artigo 142.º, n.º 1 do CPTA abrange as sentenças finais, as decisões arbitrais e os despachos saneadores que conhecem do mérito da causa, incluindo as decisões que, nos termos do artigo 579.º do CPC, julguem da procedência ou improcedência de excepções peremptórias.

⁶⁶ VIOLANTE, Teresa, *op. cit.*, p. 856.

⁶⁷ VIOLANTE, Teresa, *op. cit.*, p. 856.

Assim como que o n.º 3 do artigo 142.º introduz desvios à regra geral estipulada no n.º 1, elencando várias situações em que, independentemente do valor da lide, é sempre admissível recurso.

Refira-se, ainda, que de acordo com o preceituado no artigo 147.º CPTA o recurso é também admissível nos processos urgentes, cautelares ou principais.

No que diz respeito às alçadas dos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal, determina o artigo 6.º do ETAF que a alçada dos tribunais administrativos de círculo corresponde àquela que se encontra estabelecida para os tribunais judiciais de primeira instância (n.º 3), por seu turno a alçada das secções de contencioso administrativo do Tribunal Central Administrativo e do Supremo Tribunal Administrativo, nos processos em que exerçam competências de primeira instância, corresponde à dos tribunais administrativos de círculo (n.º 5).

Assim, de acordo com o artigo 142.º, n.º 1 do CPTA, as decisões sobre o mérito da causa que os tribunais administrativos de círculo, o Tribunal Central Administrativo e o Supremo Tribunal Administrativo profiram em primeiro grau de jurisdição apenas são passíveis de recurso jurisdicional se o valor da causa a que se reportam, a fixar por aplicação dos critérios estabelecidos nos artigos 32.º a 34.º, for superior ao valor da alçada dos tribunais administrativos de círculo.

Com efeito, nos processos em que exerçam competências de primeira instância, o STA e o TCA têm a alçada correspondente à dos TACs, ou seja que se encontra estabelecida para os tribunais judiciais de primeira instância, fixada em € 5 000.

Deste modo, poderá ser interposto recurso, independentemente do tribunal que tiver proferido a decisão de mérito, se o valor da causa for igual ou superior a € 5 000,01, o que, conforme já referido, corresponde à alçada dos tribunais de primeira instância, acrescido de € 0,01, nos termos e para os efeitos do preceituado nos artigos 6.º, n.ºs. 3 e 5, do ETAF e 31.º, n.º 1 da LOFTJ.

3.4.5. Decisões que não admitem recurso

HELENA RIBEIRO⁶⁸ elenca uma panóplia de exemplos de decisões irrecuráveis, que, dada a sua pertinência, passamos a citar:

“— decisões em que caducou o direito a interpor o recurso; (...)

— decisão de mero expediente, que nos termos do artigo 156.º, n.º 4, do CPC⁶⁹, são aqueles que se destinam a prover ao andamento regular do processo, sem interferir no conflito de interesses entre as partes, desde que proferidos de acordo com a lei — Exemplos:

- a) despacho que designa, para cada dia de inquirição, o número de testemunhas que podem ser inquiridas (artigo 628.º do CPC⁷⁰);
- b) despacho que adia a audiência de julgamento por impossibilidade de constituição do tribunal colectivo e nenhuma das partes prescindir de julgamento pelo mesmo.

— despachos proferidos no uso legal de um poder discricionário do juiz (situações em que a lei atribui ao juiz a livre escolha quer da oportunidade da sua prática, quer da solução a dar ao caso concreto) — Exemplos:

- a) despacho de requisição de informações, pareceres técnicos, plantas, fotografias ou outros documentos (artigo 535.º do CPC⁷¹);
- b) despacho que determina a realização de inspecção judicial (artigo 612.º, n.º 1⁷²);
- c) despacho que ordena a notificação de uma determinada pessoa, não oferecida como testemunha, para prestar depoimento (artigo 645.º, n.º 1⁷³);

— decisões em que o valor da causa não seja suficiente para justificar os custos da intervenção do tribunal superior;

— despacho que manda citar os Requeridos (artigo 234.º do CPC⁷⁴ *ex vi* artigo 140.º do CPTA);

— despacho que se pronuncia sobre o requerimento de prorrogação do prazo para contestar (artigo 486.º, n.º 6, do CPC⁷⁵);

⁶⁸ 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, pp. 194-195.

⁶⁹ Actual artigo 152.º, n.º 4 do CPC/2013.

⁷⁰ Actual artigo 507.º do CPC/2013.

⁷¹ Actual artigo 436.º do CPC/2013.

⁷² Actual artigo 490.º do CPC/2013.

⁷³ Actual artigo 526.º, n.º 1 do CPC/2013.

⁷⁴ Actual artigo 926.º, n.º 1 do CPC/2013.

⁷⁵ Actual artigo 569.º, n.º 5 do CPC/2013.

- despacho que indefere o requerimento de rectificação, esclarecimento ou reforma da sentença;
- decisões de decretamento provisório de providências cautelares para a protecção de direitos, liberdades e garantias — situação do artigo 131.º, n.º 5, do CPTA”.

Parece-nos, assim, muito pertinente e ilustrativa de casos que não admitem recurso esta elencagem, atenta a sua abrangência, isto é atenta a sua diversidade.

3.4.6. Efeitos dos recursos

Prescreve o artigo 143.º do CPTA que:

“1 — Salvo o disposto em lei especial, os recursos têm efeito suspensivo da decisão recorrida.

2 — Os recursos interpostos de intimações para protecção de direitos, liberdades e garantias e de decisões respeitantes à adopção de providências cautelares têm efeito meramente devolutivo.

3 — Quando a suspensão dos efeitos da sentença seja passível de originar 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, pode ser requerido ao tribunal para o qual se recorre que ao recurso seja atribuído efeito meramente devolutivo.

4 — Quando a atribuição de efeito meramente devolutivo ao recurso possa ser causadora de danos, o tribunal pode 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.

5 — A atribuição de efeito meramente devolutivo ao recurso é recusada quando os danos que dela resultariam se mostrem superiores àqueles que podem resultar da sua não atribuição, sem que a lesão possa ser evitada ou atenuada pela adopção de providências adequadas a evitar ou minorar esses danos”.

Destarte, os recursos têm **efeito suspensivo**, devidamente salvaguardado o consagrado em lei especial (n.º 1).

Encontram-se previstas no n.º 2 as situações em que os recursos têm **efeito meramente devolutivo**.

Contemplam os n.ºs. 3, 4 e 5 do artigo 143.º, a ponderação em concreto dos efeitos decorrentes da atribuição do efeito devolutivo ou suspensivo do recurso jurisdicional, possibilitando a alteração do efeito-regra mediante o preenchimento de certos requisitos face à eventual verificação do *periculum in mora*.

Assim, a requerimento do interessado, o tribunal *ad quem* pode atribuir efeito meramente devolutivo ao recurso sempre que a suspensão dos efeitos da sentença recorrida possa originar 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 prosseguidos⁷⁶.

Já AROSO DE ALMEIDA e CARLOS CADILHA⁷⁷ ensinam que “O n.º 3 [do artigo 143.º do CPTA] permite que, quando a suspensão dos efeitos da sentença durante a pendência do recurso jurisdicional seja passível de originar situações de facto consumado ou a produção de prejuízos de difícil reparação para a parte vencedora ou para os interesses por ela prosseguidos, o recorrente peça ao tribunal para o qual recorre que afaste o efeito suspensivo do recurso e lhe atribua um efeito meramente devolutivo. Está, portanto, a referir-se à possibilidade de alteração, a requerimento da parte interessada, do efeito suspensivo do recurso que é atribuído, em regra, nos termos do n.º 1. Se a pretensão for deferida, a sentença passa a ser exequível e a dever ser imediatamente cumprida pela parte vencida, não obstante a pendência do recurso”.

Quanto aos n.ºs. 4 e 5 deste preceito legal, os autores defendem que o previsto nos mesmos “(...) pressupõe que tenha sido requerida a atribuição de efeito meramente devolutivo ao recurso, nos termos do n.º 3”. Não sendo, desta forma, “(...) aplicável às situações de efeito devolutivo por determinação da lei, que directamente decorrem do disposto no n.º 2⁷⁸”.

Com efeito, para o juiz atribuir efeito meramente devolutivo ao recurso terá que proceder à ponderação constante do artigo 143.º, n.º 5, do CPTA.

⁷⁶ VIOLANTE, Teresa, *op. cit.*, p. 859.

⁷⁷ ALMEIDA, Mário Aroso de e CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, *op. cit.*, p. 943.

⁷⁸ Cfr. “(...) acórdão do TCA Norte de 18 de Junho de 2009, Processo n.º 1411/2008”, disponível em www.dgsi.pt.

Pelo que, não se justifica admitir que, quando a providência cautelar tenha sido recusada, o recurso jurisdicional tenha efeito suspensivo, com a possibilidade de lhe vir a ser atribuído um efeito meramente devolutivo mediante a apreciação dos mesmos critérios que já anteriormente foram considerados⁷⁹.

3.4.7. Prazo, forma e tramitação do recurso

O prazo e a forma do recurso encontram-se consagrados no artigo 144.º do CPTA, designadamente nos n.ºs. 1 e 2, os quais determinam que:

*“1 — O **prazo** para a interposição de recurso é de **30 dias** e conta-se a partir da notificação da decisão recorrida.*

*2 — O recurso é interposto mediante **requerimento** que inclui ou junta a respectiva **alegação** e no qual são enunciados os vícios imputados à sentença”.* (destacado nosso)

Por sua vez, os n.ºs. 3 e 4 deste preceito determinam que:

“3 — Salvo o disposto no número seguinte, do despacho que não admita o recurso ou o retenha pode o recorrente reclamar para o presidente do tribunal que seria competente para dele conhecer, segundo o disposto na lei processual civil, com as necessárias adaptações.

4 — Do despacho do relator que não receba o recurso interposto de decisão da Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo para o pleno do mesmo Tribunal, ou o retenha, cabe reclamação para a conferência e da decisão desta não há recurso”.

Deste modo, recebido o requerimento, deverá a secretaria promover oficiosamente a notificação do recorrido ou recorridos para apresentação de contra-alegações no prazo de 30 dias, de acordo com o definido no artigo 145.º, n.º 1 do CPTA.

Porém, esta norma tem suscitado na doutrina algumas dificuldades de interpretação atenta à redacção do artigo 144.º, n.º 3, nos termos do qual se admite reclamação do despacho que não

⁷⁹ ALMEIDA, Mário Aroso de – *O Novo (...)*, p. 284.

admita ou retenha o recurso para o presidente do tribunal que seria competente para dele o conhecer.

Com efeito, no entendimento de TERESA VIOLANTE⁸⁰ “Não se percebe bem se a intervenção do juiz a quo deve ocorrer logo que seja recebido o requerimento de interposição do recurso e respectivas alegações ou apenas após apresentação das mesmas (ou uma vez decorrido o respectivo prazo) por parte do recorrido”. Afigura-se, por isso, à autora que “À primeira vista, as duas normas parecem ‘inconciliáveis’”. Destarte, entende a autora que “(...) a solução que melhor tutela todas as variáveis em cauda é a propugnada por Aroso de Almeida e Carlos Cadilha, nos termos da qual o despacho sobre admissão do recurso apenas deverá ter lugar após junção das contra-alegações ou uma vez decorrido o respectivo prazo”.

No que concerne à forma do recurso, como já vimos, o n.º 2 do artigo 144.º CPTA preceitua que: *“O recurso é interposto mediante requerimento que inclui ou junta a respectiva alegação e no qual são enunciados os vícios imputados à sentença”*.

Assim, incidindo agora a nossa atenção numa questão iminentemente prática, como afirma HELENA RIBEIRO⁸¹ “Decorre literalmente desta expressão que o requerimento de interposição de recurso tem de incluir ou de vir acompanhado das respectivas alegações. Sendo assim, não se exige que o requerimento e as alegações constituam uma única peça processual”.

Com efeito, como refere HELENA RIBEIRO, “(...) o requerimento pode não incluir as alegações e antes vir delas acompanhado. Não obstante, o busílis da questão é o de “(...) saber como proceder perante um requerimento de interposição de recurso que não inclui as respectivas alegações nem vem delas acompanhado na data em que é apresentado em tribunal, sendo que nessa data está ainda em curso o prazo de que a parte dispõe para recorrer”.

Conforme refere a autora, “Há dois entendimentos: Há quem entenda que perante uma situação destas (...) se está perante uma situação em que o recorrente não exprimiu de forma eficaz a sua intenção de recorrer, o que conduz à imediata deserção do recurso interposto, pelo

⁸⁰ VIOLANTE, Teresa, *op. cit.*, p. 861.

⁸¹ RIBEIRO, Helena, *op. cit.*, pp. 202-203.

que a secção deverá fazer o processo imediatamente concluso ao juiz a fim de o mesmo declarar deserto o recurso”.

Porém, no entendimento da autora, “(...) esta não é a melhor interpretação, nem conduz à decisão mais justa em nome do princípio da tutela judiciária”, pois “Se conforme decorre do disposto no n.º 2 do artigo 144.º o requerimento de interposição de recurso e as alegações podem constituir duas peças processuais distintas, então também podem ser admitidas em separado e, conseqüentemente, ser apresentadas em momentos temporais diferentes. Assim, o melhor procedimento será o de se aguardar o decurso do prazo de que o recorrente dispunha para recorrer e só decorrido esse prazo sem que o mesmo tenha entretanto junto as respectivas alegações é que a secção deverá concluir o processo ao juiz a fim de ser declarado deserto o respectivo recurso”. Aliás, “Este entendimento tem sido sustentado pelo STJ⁸² relativamente aos recursos das decisões proferidas no foro laboral, cujo regime de interposição previsto no artigo 81.º do CPT⁸³, é muito semelhante ao previsto no foro administrativo”.

É de referir que nos processos urgentes, os prazos, incluindo o de interposição do recurso e da apresentação de alegações, são reduzidos a metade, nos termos do preceituado no artigo 147.º CPTA.

No que concerne à intervenção do Ministério Público (MP) nos recursos jurisdicionais, o mesmo intervém para se pronunciar sobre o mérito do recurso, de acordo com um critério semelhante ao previsto no artigo 85.º do CPTA, para a acção administrativa especial.

Tal intervenção sucede nos processos em que o MP não se encontra na qualidade de recorrente ou de recorrido.

No que concerne aos processos desencadeados pelo MP no exercício da acção pública, nos termos dos artigos 40.º, n.º 1, alínea b) e n.º 2, alínea c), 55.º, n.º 1, alínea b), 68.º, n.º 1, alínea c), e 73.º, n.º 2 do CPTA ou em que tenha intervindo no exercício do patrocínio judiciário do Estado ou de outras pessoas ou entidades, conforme estipulado no artigo 11.º, n.º 2 do CPTA, o MP actua como parte ou como representante processual de parte, sendo da sua competência

⁸² Acórdão do STJ de 10-02-1983, in BMJ, n.º 324, p. 493.

⁸³ Artigo 81.º, n.º 1 do CPT: “O requerimento de interposição de recurso deve conter a alegação do recorrente (...)”.

exercer os respectivos poderes processuais, de entre os quais se inclui o de interpor recurso quando tenha saído vencido e o de contra-alegar no recurso interposto pela parte contrária.

3.4.8. Julgamento ampliado do recurso

De acordo com o preceituado no n.º 1, do artigo 148.º do CPTA “***O Presidente do Supremo Tribunal Administrativo ou o do Tribunal Central Administrativo podem determinar que no julgamento de um recurso intervenham todos os juízes da secção, quando tal se revele necessário ou conveniente para assegurar a uniformidade da jurisprudência, sendo o quórum de dois terços***”. (destacado nosso)

Com efeito, o julgamento ampliado do recurso, nos termos do n.º 2 deste preceito, pode também “***(...) ser requerido pelas partes e deve ser proposto pelo relator ou pelos adjuntos, designadamente quando se verifique a possibilidade de vencimento de solução jurídica em oposição com jurisprudência anteriormente firmada no domínio da mesma legislação e sobre a mesma questão fundamental de direito***”. (destacado nosso)

Com efeito, o julgamento ampliado do recurso distingue-se do recurso para uniformização de jurisprudência na medida em que terá por objecto uma decisão ainda não transitada em julgado. É de salientar a este propósito que a reforma de 2004 do CPTA manifesta especiais preocupações com a uniformidade da jurisprudência administrativa, prevendo vários mecanismos que têm exactamente por escopo a promoção dessa uniformidade. O julgamento ampliado do recurso é precisamente um desses mecanismos, a par do recurso para uniformização de jurisprudência, consagrado no artigo 152.º do CPTA, e o reenvio prejudicial para o STA, previsto no artigo 93.⁸⁴.

Aliás, o recurso para uniformização de jurisprudência, embora seja estruturado em moldes diferentes daqueles que caracterizavam o clássico recurso de oposição de acórdãos, vem suceder a este na resolução de conflitos efectivos entre acórdãos que se contradigam a propósito de uma mesma questão fundamental de direito.

⁸⁴ VIOLANTE, Teresa, *op. cit.*, pp. 862-863.

Contrariamente, o que está em causa no artigo 148.º do CPTA é permitir que, a título preventivo e, deste modo, para evitar a multiplicação de decisões contraditórias, os Presidentes do Supremo Tribunal Administrativo ou do Tribunal Central Administrativo determinem que o julgamento de determinados recursos jurisdicionais seja efectuado com a intervenção de todos os juizes da secção, sendo o quórum de dois terços. A iniciativa pode partir das partes, de acordo com o estipulado no artigo 148.º, n.º 2 do CPTA, e o acórdão que venha a ser proferido será publicado no Diário da República, conforme o consagrado no n.º 4 da mesma disposição legal.

3.4.9. Recursos ordinários

3.4.9.1. Recurso de apelação

O recurso de apelação encontra-se consagrado no artigo 149.º CPTA.

Neste tipo de recurso o tribunal *ad quem* conhece tanto da matéria de facto como da de direito. De acordo com o preceituado no artigo 149.º, n.º 1 do CPTA, ainda que declare nula a sentença, o tribunal de recurso profere nova decisão, substituindo e revogando a anterior, havendo eventualmente lugar a nova produção de prova e atendendo a alterações de circunstâncias de facto e de direito que tenham ocorrido entretanto, conforme o n.º 2 da mesma norma.

Ou seja, a apelação apresenta-se não como um mero recurso cassatório ou rescindente, mas sim como um recurso substitutivo ou de reexame.

No entanto, segundo TERESA VIOLANTE⁸⁵, “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 CPC⁸⁶”. Salienta a autora que “A este propósito, Vieira de Andrade alerta para o facto de a questão do âmbito do recurso no contencioso administrativo dever ser entendida e analisada à luz dos princípios próprios deste ramo de direito, designadamente o princípio do favorecimento do processo

⁸⁵ VIOLANTE, Teresa, *op. cit.*, pp. 863-867.

⁸⁶ Actuais artigos 644.º e ss. do CPC/2013.

consagrado no artigo 7.º do CPTA. Nos termos do n.º 4 do artigo 684.º do CPC⁸⁷, 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 administrativos⁸⁸), o juiz não se encontra limitado ao princípio *ne eat iudex ultra vel extra petita partium*”.

Com efeito, tendo em consideração que recurso é um recurso de reexame, impende sobre o tribunal administrativo de segunda instância o poder-dever de conhecer novamente sobre o mérito da causa, eventualmente ordenando a renovação da prova ou a realização de novas diligências probatórias, e não se encontrando, por isso, restringido pela delimitação do objecto do recurso que for efectuada pelas partes, uma vez que a decisão deverá manter ou substituir a sentença recorrida, não se consubstanciando, desta maneira, na pura análise da sentença recorrida na forma como surge delimitada pelas partes por via das alegações e contra-alegações de recurso.

Isto é, na apelação pode haver lugar ao conhecimento de questões novas, seja porque o tribunal recorrido não se pronunciou sobre o seu conteúdo, seja porque as mesmas apenas foram formuladas no tribunal de segunda instância.

Não obstante, o conhecimento de questões novas pode levantar alguns problemas no que diz respeito à reapreciação das mesmas em sede de recurso. Daí, a doutrina dividir-se, enquanto que Aroso de Almeida e Carlos Cadilha entendem que o direito ao recurso face à sua configuração constitucional se satisfaz com a simples possibilidade que as partes têm de assegurar a intervenção do tribunal superior, já Vieira de Andrade manifesta algumas reservas nomeadamente quando estejam em causa direitos, liberdades e garantias dos particulares ou decisões proferidas no âmbito de matéria sancionatória.

Destarte, a este propósito concordamos com o entendimento de Aroso de Almeida e Carlos Cadilha, porquanto nos parece que de facto a consagração constitucional do recurso,

⁸⁷ Actuais artigos 644.º e ss. do CPC/2013.

⁸⁸ “Nos termos do artigo 95.º, n.º 2 do CPTA o juiz não só se deve pronunciar sobre todas as causas de invalidade suscitadas pelo autor contra o acto impugnado, como deve ainda identificar, sendo caso disso, outras invalidades diversas, respeitado o princípio do contraditório”.

preenche-se com a faculdade que é dada aos particulares de recorrerem de sentença proferida por tribunal inferior para um tribunal superior.

Em suma, o artigo 149.º CPTA ao definir os poderes de cognição do TCA em sede de recurso de apelação, qualifica este tipo de recurso como um recurso substitutivo, o qual pressupõe o reexame das questões que constituíram o objecto do litígio, e não como um mero recurso rescindente ou cassatório, o qual apenas possibilita a revisão da decisão recorrida, tendo em vista a averiguação da correcção do julgado quanto às questões suscitadas no recurso⁸⁹.

Destarte, o CPTA opta pela possibilidade de o TCA funcionar como um real segundo grau de jurisdição, julgando de novo o mérito da causa, dado que o tribunal *ad quem*, se julgar procedente o recurso, vai substituir a decisão impugnada por uma outra decisão que se lhe afigura ser a legal, visto ser aquela que deveria ter sido logo proferida na primeira instância⁹⁰.

3.4.9.2. Recursos de revista

Os recursos de revista para o Supremo Tribunal Administrativo encontram-se consagrados nos artigos 150.º e 151.º CPTA.

Encontramo-nos perante quer um **recurso de revista** de decisões proferidas em segunda instância pelo Tribunal Central Administrativo (previsto no artigo 150.º do CPTA), que, pela primeira vez, abre a porta à existência de um duplo grau de recurso no contencioso administrativo português, quer um **recurso *per saltum*** de decisões proferidas em primeira instância pelos tribunais administrativos de círculo limitado à apreciação de questões de direito (previsto no artigo 151.º do CPTA).

i) Recurso de revista

De acordo com o preceituado no artigo 150.º CPTA, “*1 — Das decisões proferidas em 2.ª instância pelo Tribunal Central Administrativo pode haver, excepcionalmente, revista para o Supremo Tribunal Administrativo quando esteja em causa a apreciação de uma questão que, pela sua relevância jurídica ou social, se revista de importância fundamental ou quando a*

⁸⁹ Neste sentido, cfr. acórdão do STA de 2 de Agosto de 2006, Processo n.º 571/06, disponível em www.dgsi.pt.

⁹⁰ ALMEIDA, Mário Aroso de e CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, *op. cit.*, pp. 968-969.

admissão do recurso seja claramente necessária para uma melhor aplicação do direito. 2 — A revista só pode ter como fundamento a violação de lei substantiva ou processual”.

Com efeito, como refere TERESA VIOLANTE⁹¹ o artigo 150.º estabelece “(...) a possibilidade de um recurso de revista das decisões proferidas em segunda instância pelo TCA”. Consagrando esta norma, no entendimento da autora, “(...) uma ‘válvula de segurança do sistema’, permitindo a reapreciação da causa pelo STA sempre que se verifique (...)” um dos casos previstos no n.º 1, do artigo 150.º CPTA.

Atentos os pressupostos de admissão deste tipo de recurso, previstos no já mencionado n.º 1, do artigo 150.º CPTA, entende a autora que os mesmos “(...) apresentam-se (...) elencados por meio de conceitos indeterminados o que reserva alguma margem de manobra ao STA na admissão, em concreto, deste tipo de recurso”.

Este tipo de recurso carece de uma decisão prévia de admissão, proferida nos termos do n.º 5, do artigo 150.º CPTA que determina que *“A decisão quanto à questão de saber se, no caso concreto, se preenchem os pressupostos do n.º 1 compete ao Supremo Tribunal Administrativo, devendo ser objecto de apreciação preliminar sumária, a cargo de uma formação constituída por três juízes de entre os mais antigos da Secção de Contencioso Administrativo”.*

Afirma a autora que “A primeira decisão⁹² de admissão de um recurso de revista nestes termos foi proferida a propósito do caso ‘Túnel do Marquês’⁹³, em que o Tribunal qualificou a questão *sub judice* como socialmente relevante em termos de ser conhecida naquele âmbito”.

Destarte, de acordo com o previsto no artigo 150.º do CPTA, o recurso de revista para o STA das decisões proferidas pelos TCA em segunda instância é qualificado como um recurso *excepcional*, na medida em que vai implicar um terceiro grau de jurisdição, ainda que

⁹¹ VIOLANTE, Teresa, *op. cit.*, p. 868.

⁹² “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 (...), situação que implica consequências altamente negativas de natureza económica e social”, crf. Acórdão do STA, de 19 de Outubro de 2014, P. 01011/04, disponível em www.dgsi.pt.

⁹³ Acórdão do STA, de 24 de Novembro de 2004, P. n.º 1011/2004, www.dgsi.pt.

limitado a questões de direito⁹⁴, tendo que se fundamentar na “*violação da lei substantiva ou processual*”.

É de salientar que uma das especificidades do recurso de revista previsto no artigo 150.º do CPTA é que a sua admissibilidade não é determinada segundo um critério quantitativo, isto é em razão da alçada, mas segundo um critério qualitativo, ou seja quando esteja em causa a apreciação de uma questão que, pela sua relevância jurídica ou social, se revista de importância fundamental ou quando a admissão do recurso seja claramente necessária para uma melhor aplicação do direito⁹⁵.

O recurso de revista mantém-se, assim, como recurso rescindente ou cassatório quando se verifique alguma das nulidades previstas no artigo 731.º, n.º 1, do CPC⁹⁶, ou quando se justifique a ampliação da matéria de facto ou a eliminação de contradições na decisão de facto. No primeiro caso, o legislador entendeu que a garantia do duplo grau de jurisdição, particularmente evidente no caso de omissão de pronúncia ou falta de fundamentação, deve continuar a prevalecer sobre as exigências de celeridade que estão subjacentes à regra de substituição do tribunal recorrido, já no segundo caso, o regime cassatório é justificado pelas limitações inerentes à intervenção de um tribunal no que concerne à fixação da matéria de facto⁹⁷.

Com efeito, o recurso de revista apresenta-se como um recurso de reexame ou substitutivo, sendo jurisprudência firmada⁹⁸ que o tribunal de revista pode conhecer de questões que não foram apreciadas na decisão recorrida, o que implica, tratando-se de um recurso de decisões proferidas em 2.ª instância, como é o caso do recurso previsto no artigo 150.º do CPTA, que, neste recurso, os recorrentes não possam suscitar questões que não tenham sido abordadas nas

⁹⁴ A jurisprudência tem entendido que constituem matéria de facto a valoração das provas para efeitos do preenchimento em concreto pelo juiz do conceito de “*periculum in mora*”, bem como a ponderação de interesses, previstas no artigo 120.º do CPTA no quadro dos critérios de decisão das providências cautelares, estando, por isso, excluídas da cognição pelo Pleno do STA – cfr. o Acórdão do STA de 01/07/2010, P. 1217/09. Por essa razão, e ainda porque se trata de regulação provisória da situação, o STA tem sido muito restritivo na admissão de revista quanto a decisões em processos cautelares – cf. Acs. STA (FAP), de 13/01/2011 (P. 933/10 e 977/10), acórdãos disponíveis em www.gdsi.pt.

⁹⁵ O acórdão do TC n.º 480/08 não julgou inconstitucional a norma do artigo 150.º, n.º 1, na interpretação segundo a qual não se considera como claramente necessária para uma melhor aplicação do direito a admissão de recurso excepcional de revista em que se invoquem nulidades do acto administrativo impugnado ou a violação de normas inconstitucionais, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20080480.html>.

⁹⁶ Actuais artigos 671.º e ss. CPC/2013.

⁹⁷ ALMEIDA, Mário Aroso de e CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, *op. cit.*, p. 986.

⁹⁸ Decidiu neste sentido o acórdão do STJ de 12 de Dezembro de 2001, Processo n.º 3047/01, disponível em www.gdsi.pt.

instâncias anteriores, nem possam recolocar questões que tenham sido analisadas pela 1.^a instância, mas abandonadas no recurso de apelação.

ii) Recurso de revista *per saltum* para o STA

O recurso de revista *per saltum* para o STA encontra-se previsto no artigo 151.º CPTA.

Quando o objecto do recurso se restrinja a questões de direito, e o valor da causa seja superior a três milhões de euros ou indeterminável, o recurso de revista sobe directamente para o STA, salvo se disser respeito a questões de funcionalismo público ou segurança social.

Aliás, prevê-se no artigo 151.º do CPTA a possibilidade de determinadas causas transitarem directamente da primeira instância para aquele superior Tribunal, sem passagem pelo TCA competente.

Alerta, porém, TERESA VIOLANTE⁹⁹ para o facto de não decorrer claramente da letra do artigo 151.º do CPTA o regime de interposição do recurso. Por isso, a autora socorre-se do entendimento de outros autores para clarificar esta dúvida. Deste modo, invoca a autora Aroso de Almeida e Carlos Cadilha, os quais defendem que depende de requerimento das partes dirigido ao TAC que proferiu a decisão recorrida, na esteira do regime que vigora na lei processual civil. No entanto, invoca também Vieira de Andrade, o qual entende que se trata de um mecanismo de funcionamento oficioso.

Perante tal dicotomia de opiniões, a autora entende que “(...) não obstante se tratar de um mecanismo oficioso, nada impedirá igualmente que o interessado possa formular requerimento dirigido ao juiz a quo pedindo a admissão da revista *per saltum*”.

Para nós o entendimento da autora parece-nos o mais sensato, já que efectivamente na letra da lei nada se encontra que impeça, ainda que se trate de um mecanismos de carácter oficioso, que o recorrente possa solicitar ao juiz *a quo* a admissão do tipo de recurso ora em análise.

⁹⁹ VIOLANTE, Teresa, *op. cit.*, p. 871.

Por sua vez, no entendimento de VIEIRA DE ANDRADE¹⁰⁰ “O recurso de revista de uma *decisão de mérito* do TAC para o STA (não é, pois, admissível nos casos em que não haja uma decisão de mérito – como acontece, por exemplo, na generalidade dos processos cautelares) é, de algum modo, um recurso *ordinário*, na medida em que se trata de apreciar, num segundo grau de jurisdição, uma sentença ainda não transitada em julgado”.

Assim sendo, este tipo de recurso pode considerar-se um recurso especial, não tanto por incidir apenas sobre questões de direito, situação pacífica num recurso de revista, mas sim por não ser deduzido para o tribunal imediatamente superior e sobretudo por não ser admissível na generalidade dos processos, uma vez que se exige que o pedido tenha um valor particularmente elevado da causa, não sendo admissível quando o pedido tenha a ver com matérias de funcionalismo público e de segurança social.

Pelo que, o mesmo autor afirma que “A razão de ser deste salto, que se inspira directamente na legislação do processo civil¹⁰¹, estará 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”.

Como refere AROSO DE ALMEIDA¹⁰², 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”.

Assim sendo, sempre que o STA considere ser este último o caso e, deste modo, que determinada questão que lhe tenha sido submetida pela via do recurso *per saltum* ultrapassa o âmbito da revista, determinará, “*mediante decisão definitiva, que o processo baixe ao Tribunal Central Administrativo, para que o recurso aí seja julgado como apelação*”, de acordo com o preceituado no artigo 151.º, n.º 3 do CPTA.

¹⁰⁰ ANDRADE, José Carlos Vieira de, *op. cit.*, pp. 400-401.

¹⁰¹ Artigo 678.º do CPC.

¹⁰² ALMEIDA, Mário Aroso de – *O Novo (...)*, p. 293.

Destarte, o recurso não é admitido quando a orientação constante do acórdão impugnado estiver de acordo com a jurisprudência mais recentemente consolidada do Supremo Tribunal Administrativo, conforme previsto no artigo 152.º, n.º 3 do CPTA, e que a sentença que verifique a existência da contradição alegada anula a sentença impugnada e substitui-a, decidindo a questão controvertida, nos termos do n.º 6 deste artigo 152.º. É de referir também que, de acordo com o estipulado no n.º 4 da mesma disposição legal, o correspondente acórdão é publicado na I.ª Série do Diário da República.

Por sua vez, ensinam AROSO DE ALMEIDA e CARLOS CADILHA¹⁰³, “O recurso *per saltum* justifica-se, precisamente, por não estar em discussão a matéria de facto. Encontrando-se fixada a matéria de facto, sem qualquer controvérsia entre as partes a seu respeito, 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 TCA, que também decidirá as questões de direito¹⁰⁴”.

3.4.9.3. Recurso para uniformização de jurisprudência

O recurso para uniformização de jurisprudência encontra-se consagrado no artigo 152.º do CPTA. Para que seja admitido é necessário, conforme se extrai da lei que:

- i) Sobre a mesma questão fundamental de direito
- ii) exista contradição entre acórdão do TCA e acórdão anteriormente proferido pelo mesmo tribunal ou pelo STA ou entre dois acórdãos do STA,
- iii) desde que a orientação perfilhada no acórdão recorrido não esteja de acordo com a jurisprudência mais recentemente consolidada neste último tribunal.

¹⁰³ ALMEIDA, Mário Aroso de e CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, *op. cit.*, p. 998.

¹⁰⁴ “Neste sentido, no acórdão do STA de 11 de Maio de 2005 (Processo n.º 427/2005) firmou-se o seguinte entendimento: ‘o recurso de revista *per saltum* para o STA é restrito a questões de direito, pelo que, havendo matéria de facto a discutir, o recurso é de apelação para o TCA, mesmo que os pontos do facto sob controvérsia sejam escassos e a discussão não aparente grande dificuldade’”, disponível em www.dgsi.pt.

Em bom rigor, a preocupação, ao longo do CPTA, com a intenção de alcançar a uniformidade jurisprudencial administrativa, reflecte-se, segundo TERESA VIOLANTE¹⁰⁵, “(...) nos seguintes mecanismos de ordem preventiva:

- *em primeira instância*: possibilidade de, nos termos do artigo 93.º, existir reenvio prejudicial ao STA para que este emita pronúncia vinculativa sobre ‘*uma questão de direito nova que suscite dificuldades sérias e possa vir a ser suscitada noutro litígios*’. De realçar que a pronúncia emitida pelo STA nestes termos, apesar de obrigatória para o tribunal de primeira instância, não vincula aquele alto tribunal relativamente a novas pronúncias que venda a emitir no futuro sobre a mesma matéria.

- *em sede de recurso*: por um lado, possibilidade de existir julgamento ampliado de recurso do STA ou TCA, quando tal se demonstre necessário ou conveniente para assegurar a uniformidade da jurisprudência, nos termos do artigo 148.º; e, por outro, o recurso para uniformização de jurisprudência”.

É de referir que, à semelhança do que sucede com as decisões proferidas em sede de julgamento ampliado de revista no âmbito do STA, estes acórdãos são publicados na I série do Diário da República.

Com efeito, reza o n.º 6, do artigo 152.º do CPTA que “*A decisão que verifique a existência da contradição alegada anula a sentença impugnada e substitui-a, decidindo a questão controvertida*”, pelo que podemos afirmar que estamos perante um recurso de tipo substitutivo.

Destarte, o facto de a decisão em causa estar já transitada¹⁰⁶, significa que os efeitos de caso julgado, embora produzidos e verificados serão, nos termos desta própria norma, anulados pela prolação de um novo juízo decisório sobre a causa.

No que concerne à celeuma que pode gerar a classificação deste tipo de recurso, VIEIRA DE ANDRADE¹⁰⁷ afirma que “O artigo 152.º incluiu, entre os recursos ordinários (...) o recurso para uniformização de jurisprudência, que de algum modo substitui o antigo recurso por

¹⁰⁵ VIOLANTE, Teresa, *op. cit.*, p. 872.

¹⁰⁶ Pressuposto de admissibilidade do próprio recurso.

¹⁰⁷ ANDRADE, José Carlos Vieira de, *op. cit.*, p. 403.

oposição de julgados – uma qualificação discutível, tendo em conta que se admite a impugnação de uma decisão judicial transitada em julgado”.

Por sua vez, ROSENDO DIAS JOSÉ¹⁰⁸ propugna que “A uniformização de jurisprudência não fica dependente de um juízo de necessidade ou conveniência, mas do pressuposto objectivo de existir contradição de decisões do TCA ou do STA sobre a mesma questão fundamental de direito, salvo se existir sobre a matéria jurisprudência consolidada e recente do STA”.

No entendimento do autor, “A questão fundamental de direito é a questão da definição, interpretação e aplicação do quadro jurídico aplicável a uma situação da vida de modo a conferir-lhe a solução juridicamente correcta e tutelar em conformidade com as partes envolvidas e os respectivos interesses”. Para o autor, “Existe contradição na solução de uma questão deste tipo, quando situações de facto idênticas quanto aos elementos relevantes e configurando idênticas questões jurídicas receberam soluções opostas, desde que não tenha havido alteração do quadro legal aplicável. É por isso que o n.º 2 do artigo 152.º, estabelece que o recorrente tem de identificar de forma precisa e circunstanciada os aspectos de identidade que determinem a contradição”.

Levanta ainda o autor uma questão de todo pertinente que não podemos deixar de trazer ao nosso estudo. Tal questão prende-se com o efeito do acórdão recorrido em sede deste tipo de recurso. Desta forma, considera o autor que “(...) tem o efeito de caso julgado até que eventualmente seja revogado (...) e substituído por nova decisão da questão controvertida, decisão substitutiva que tem de ser proferida no próprio recurso para uniformização de jurisprudência (...)”.

A propósito deste tipo de recurso, ensinam AROSO DE ALMEIDA e CARLOS CADILHA¹⁰⁹, designadamente no que concerne “(...) à caracterização da *questão fundamental* sobre a qual deverá existir a contradição, afiguram-se de manter os critérios jurisprudenciais já firmados no domínio da LPTA: (a) deve haver identidade da questão de direito sobre que incidiu o acórdão em oposição, que tem pressuposta a identidade dos

¹⁰⁸ 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, pp. 233-234.

¹⁰⁹ ALMEIDA, Mário Aroso de e CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, *op. cit.*, pp. 1011-1012.

respectivos pressupostos de facto¹¹⁰; (b) a oposição deverá emergir de decisões expressas, e não apenas implícitas¹¹¹; (c) não obsta ao reconhecimento da existência da contradição que os acórdãos sejam proferidos na vigência de diplomas legais diversos se as normas aplicadas contiverem regulamentação essencialmente idêntica¹¹²; (d) as normas diversamente aplicadas podem ser substantivas ou processuais¹¹³; (e) em oposição ao acórdão recorrido podem ser invocados mais de um acórdão fundamento, desde que as questões sobre as quais existam soluções antagónicas sejam distintas¹¹⁴”.

Somos de acordo com esta posição dos autores, na medida que a mesma sustenta-se no entendimento jurisprudencial acerca desta matéria, isto é são os critérios elencados aqueles que devem presidir à caracterização da questão fundamental sobre a qual existe contradição de acórdãos.

3.4.10. Recurso extraordinário

3.4.10.1. Recurso de revisão

Prescreve o n.º 1, do artigo 154.º CPTA que: “*A revisão de sentença transitada em julgado pode ser pedida ao tribunal que a tenha proferido, sendo subsidiariamente aplicável o disposto no Código de Processo Civil, no que não colida com o que se estabelece nos artigos seguintes*”. Optando o legislador, deste modo, por fazer uma remissão para o CPC no que concerne à regulação do regime deste tipo de recurso.

¹¹⁰ “Neste sentido, o acórdão do STA(P) de 5 de Maio de 1992 (AP-DR de 29 de Novembro de 1994, pág. 421) e ainda o acórdão do STA(P) de 23 de Março de 1993 (AP-DR de pág. 128), em cujo o sumário se afirma: ‘I – A unidade da questão jurídica só verdadeiramente se descobre na perspectiva da específica finalidade deste recurso em contencioso administrativo que é, apenas, a uniformização da jurisprudência do tribunal no sentido de impedir o tratamento desigual de casos iguais e não a uniformidade de interpretação da lei; II – Não é possível determinar a existência de um conflito de decisões sem uma referência bipolar, simultânea às questões de direito e às situações de vida’”.

¹¹¹ “Acórdão do STA(P) de 28 de Maio de 1987 (AP-DR de 30 de Novembro de 1988, pág. 443), de 21 de Fevereiro de 1989 (AP-DR de 30 de Maio de 1990, pág. 119) e de 29 de Setembro de 1994 (AP-DR de 6 de Agosto de 1996, pág. 432)”.

¹¹² “Acórdão do STA(P) de 5 de Maio de 1992, in AP-DR, de 29 de Novembro de 1994, pág. 426. Nesta linha de orientação, consideram-se não proferidos no domínio da mesma legislação acórdãos em cujo intervalo de publicação haja sido introduzida uma modificação legislativa que interfira directa ou indirectamente na resolução da questão de direito controvertida (acórdão do STA(P) de 27 de Junho de 1995, in AP-DR, de 10 de Abril de 1997, pág. 483)”.

¹¹³ “Acórdão do STA(P) de 26 de Janeiro de 1995, in AP-DR, de 31 de Março de 1997, pág. 30”.

¹¹⁴ “Acórdão do STA(P) de 26 de Janeiro de 1995, in AP-DR, de 31 de Março de 1997, pág. 137. Sobre todos estes aspectos (...), acórdão do STA (Pleno) de 27 de Novembro de 2008, Processo n.º 790/08”

Por seu turno, o n.º 2, do artigo 154.º do CPTA admite a possibilidade de cumulação deste recurso com o pedido de indemnização pelos danos sofridos. Infirmado-se que esta possibilidade de ampliação do pedido a aspectos indemnizatórios justifica-se face à redacção do artigo 4.º, n.º 1, alínea g) do ETAF, que inclui no âmbito da jurisdição dos tribunais administrativos as questões atinentes à responsabilidade civil extracontratual pelo exercício da função jurisdicional.

Os fundamentos do recurso de revisão encontram-se no artigo 696.º do CPC, acrescentando uma situação decorrente do alargamento da legitimidade para recorrer a quem, não tendo tido a oportunidade de participar no processo, tenha sofrido ou esteja em vias de sofrer a execução da decisão a rever, nos termos do disposto no n.º 2, *in fine*, do artigo 155.º.

Têm também legitimidade para interpor recurso de revisão, para além das partes, do MP, e de quem não tendo sido citado no processo o devesse ter sido obrigatoriamente (contra-interessados), quem, não tendo sido citado nem o devesse ter sido obrigatoriamente demonstre que a execução da sentença o prejudicou ou está em vias de prejudicar. Abrangendo-se, deste modo, não só os contra-interessados que, não tendo sido chamados ao processo, o deveriam ter sido, mas também todas as pessoas que venham a ser “*afectadas pela decisão proferida*”.

O requerimento de interposição de recurso é dirigido ao tribunal que proferiu a decisão impugnada. No que concerne ao prazo de interposição aplica-se a regra do artigo 697.º do CPC, nos termos da qual se fixa o prazo geral de caducidade de 5 anos após o trânsito em julgado da sentença, e um prazo específico de 60 dias após o conhecimento do facto determinante que fundamenta a legitimidade.

Saliente-se, também, que de acordo com o disposto no artigo 697.º, n.º 6 do CPC, as decisões proferidas na revisão admitem ainda os recursos ordinários a que estariam sujeitas no decurso da sentença em que foi proferida a sentença a rever.

Entende a este propósito VIEIRA DE ANDRADE¹¹⁵ que “Além dos recursos ordinários, a lei admite o *recurso de revisão* das sentenças transitadas em julgado, remetendo o respectivo regime para os termos da lei do processo civil, com algumas especialidades relevantes¹¹⁶”.

Já quanto aos fundamentos, é de aplicar o disposto no artigo 696.º do CPC, que, para além dos três casos já anteriormente previstos na legislação processual administrativa (falsidade de documento especial, documento novo decisivo e falta ou nulidade da citação) permite às partes e ao Ministério Público o pedido de revisão em outras situações, designadamente quando a decisão “resulta de crime praticado pelo juiz no exercício das suas funções”, ou quando a sentença “*seja inconciliável com decisão definitiva de uma instância internacional de recurso vinculativa para o Estado português*”¹¹⁷.

Para além disso, o CPTA admite ainda um outro tipo de revisão. 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, de acordo com o preceituado no n.º 2, do artigo 155.º, n.º 2.

Conforme resulta do disposto no n.º 1, do artigo 154.º CPTA, a **revisão de sentença** deve ser pedida ao tribunal que a proferiu, isto é o recurso deve ser interposto perante o TAC, se a decisão recorrida for uma decisão de 1.ª instância proferida por esse tribunal, e perante o TCA ou o STA, se se tratar de uma decisão proferida em primeiro grau de jurisdição ou em sede de recurso, por qualquer um desses tribunais.

Do ponto de vista prático, o recurso corre por apenso ao processo em que foi proferida a decisão recorrida, razão pela qual o tribunal competente para dele conhecer terá de avocar o processo ao arquivo onde ele se encontre, como determinado no artigo 156.º, n.º 1 do CPTA.

Em suma, o recurso de revisão funciona como uma verdadeira acção a que corresponde um duplo objectivo:

¹¹⁵ ANDRADE, José Carlos Vieira de, *op. cit.*, pp. 404-405.

¹¹⁶ Como seja “(...) a possibilidade de cumulação do pedido de revisão com o de indemnização pelos danos sofridos (artigo 154.º, n.º 2), aproveitando a competência dos tribunais administrativos para conhecer as questões de responsabilidade pelos danos decorrentes do exercício da função jurisdicional (artigo 4.º, n.º 1, alínea g), do ETAF)”.

¹¹⁷ Cfr. o preâmbulo do D.L. n.º 303/2007.

- i) O de verificar a existência de algum vício na decisão transitada ou no processo a ela conducente (juízo rescindente);
- ii) O de substituir a decisão proferida, através da repetição da instrução e julgamento da acção (juízo rescisório).

Com efeito, os fundamentos que constituem condições de admissibilidade do recurso de revisão transformam-se, no momento da prolação da sentença rescindente, em motivos de procedência do recurso¹¹⁸.

4. A revisão legislativa do CPTA e do ETAF

O CPTA e o ETAF, conforme já referido, foram revistos, nos termos constantes do D.L. n.º 214-G, de 2015, de 2 de Outubro, que procede também à alteração de outros diplomas irrelevantes para o nosso trabalho.

A) Do Código de Processo nos Tribunais Administrativos

Era expectável que o CPTA teria que ser alterado, uma vez que a Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, que o aprovou, previa, no artigo 4.º, que o mesmo deveria ser revisto no prazo de três anos, a contar da data da sua entrada em vigor, que ocorreu em 1 de Janeiro de 2004.

Não obstante, embora tenha ocorrido em 2007 uma discussão pública com vista à recolha de elementos para se atingir tal desiderato, designadamente para proceder à identificação das situações que careciam de alteração, o que é certo é que só agora, em 2015, é que efectivamente a revisão do CPTA ocorreu.

Por outro lado, o legislador teve também o cuidado em que esta revisão fosse ao encontro da recente reforma do CPC (2013) e da entrada em vigor de um novo Código do Procedimento Administrativo (Abril de 2015).

Tentaremos, desta forma, abordar as alterações produzidas que maior impacto poderão ter nas matérias objecto do nosso trabalho.

¹¹⁸ ALMEIDA, Mário Aroso de e CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, *op. cit.*, pp. 1018-1019.

Assim, os aspectos mais relevantes desta revisão do CPTA têm que ver com as formas do processo e o respectivo regime.

Com efeito, visou esta revisão o abandono do modelo dualista que o CPTA consagrava, extinguindo-se a forma da acção administrativa comum e reconduzindo-se todos os processos não urgentes do contencioso administrativo a uma única forma de processo, a que foi atribuída a designação de “acção administrativa”, a qual é submetida ao regime que, até aqui, correspondia à acção administrativa especial, porém com as alterações que decorrem da sua harmonização com o novo regime do CPC.

Destarte, é precisamente no regime da nova “acção administrativa” que de forma clara se reflectem as implicações no CPTA da já alvitada recente reforma do CPC.

A título exemplificativo, é de referir, a propósito desta alteração, o regime do novo artigo 78.º-A, que visa reforçar a tutela da posição do autor perante o encargo que lhe é imposto de indicar os contra-interessados na petição inicial, e a revisão do artigo 85.º, que visa prever um regime mais coerente no que respeita à intervenção do MP nos processos em que não é parte.

Também no que concerne às formas do processo, é consagrada nos artigos 97.º e 99.º uma nova forma de processo urgente, tendente a dar resposta célere aos litígios respeitantes a procedimentos de massa, em áreas como as dos concursos na Administração Pública e da realização de exames, com um elevado número de participantes.

Destaca-se também, em sede desta revisão, o novo regime do artigo 73.º, em matéria de impugnação das normas regulamentares, procedendo-se à respectiva simplificação e clarificação, concretamente no que diz respeito às situações de dedução do incidente da invalidade de normas regulamentares em processos cujo objecto principal não lhes diz respeito.

No regime das providências cautelares foram introduzidas inovações de relevo.

Com efeito, nos n.ºs. 4 e 5, do artigo 113.º foi introduzida a previsão da possibilidade da modificação objectiva ou subjectiva da instância, por alteração superveniente das circunstâncias ou por substituição do MP ao requerente primitivo.

Dentro deste instituto das providências cautelares, destacam-se as alterações que tiveram por objectivo agilizar os processos cautelares desprovendo-os da necessidade de produção injustificada de prova, eliminando-se para tal, por exemplo, o critério de atribuição de providências cautelares que se encontrava previsto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 120.º, aliás objecto da nossa análise na presente dissertação.

No que concerne ao regime dos recursos jurisdicionais (artigos 140.º e ss.), procedeu o legislador à harmonização com o novo regime do CPC e à clarificação de um conjunto de aspectos, em matéria de legitimidade para recorrer (artigo 141.º), sucumbência (artigo 142.º), despacho de admissão de recurso (artigos 144.º e 145.º), extensão dos poderes de cognição dos juízes de apelação e possibilidade da produção de prova no tribunal de recurso (artigo 149.º), extensão dos poderes de pronúncia do tribunal de revista (artigo 150.º), e flexibilizam-se os pressupostos do recurso *per saltum* (artigo 151.º) com vista a ampliar o âmbito da sua aplicação.

B) Do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais

No que concerne às alterações decorrentes da revisão do ETAF, procedeu-se à clarificação dos termos da relação que se estabelece entre o artigo 1.º e o artigo 4.º, no que respeita à determinação do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal, e, por outro lado, deu-se mais um passo com vista a fazer corresponder o âmbito da jurisdição aos litígios de natureza administrativa e fiscal que por a mesma devem ser abrangidos.

Quanto ao funcionamento dos tribunais em concreto, eliminou-se, no artigo 40.º, as excepções à regra que determina que os tribunais administrativos de círculo funcionam com juiz singular, bem como procedeu-se a alguns ajustamentos na estrutura do STA e no regime dos concursos para tribunais superiores, procedendo-se também à redefinição do regime aplicável aos presidentes dos tribunais de primeira instância.

Capítulo II – A justiça administrativa em Angola

1. Abordagem histórico-jurídica

No período posterior à independência de Angola, proclamada a 11 de Novembro de 1975, imperou em Angola o sistema socialista decorrente das opções filosófico-políticas, no âmbito do qual os juízos ecléticos dominavam as resoluções¹¹⁹.

Não obstante, com as alterações profundas de que foi alvo a Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro, foram criadas premissas constitucionais para a consagração do Estado democrático de Direito, que veio alargar o reconhecimento e garantia dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, possibilitando aos particulares a garantia da salvaguarda dos seus direitos e interesses legalmente consagrados. É de salientar que a mesma perspectiva é reafirmada na CRA de 2010, publicada no D.R., I.ª Série, n.º 23, de 5 de Fevereiro.

Porém, a construção do contencioso administrativo angolano começou a ser evidenciada com a entrada em vigor da Lei n.º 2/94, de 14 de Janeiro, que aprova a Lei da Impugnação dos Actos Administrativos (LIAA), do Decreto-Lei n.º 16-A/95, de 15 de Dezembro, que aprova [a Lei das] Normas de Procedimento e da Actividade Administrativa (LNPA), do Decreto-Lei n.º 4-A/96, de 5 de Abril, que regulamenta o Processo Contencioso Administrativo (RPCA) e, ainda, com a Lei n.º 8/96, de 19 de Abril, que aprova a Lei da Suspensão da Eficácia do Acto Administrativo (LSEAA)¹²⁰.

Com efeito, uma das obrigações do Estado democrático de Direito para com a sociedade é a concessão ao cidadão de meios processuais que lhe possibilitem o respeito dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, através de uma estrutura judicial credível que ponha ao seu dispor meios adequados para a resolução de litígios.

Assim sendo, tais meios processuais devem ter como objectivo o alcance da tutela jurisdicional efectiva, partindo do consagrado na CRA, para a jurisdição administrativa, e apoiada em teorias do conceito de tutela jurisdicional efectiva que materializam a garantia

¹¹⁹ DAMIÃO, João – *A Precedência Obrigatória no Contencioso Administrativo Angolano*. 1.ª ed. Coimbra: Almedina, 2014, pp. 31-32.

¹²⁰ DAMIÃO, João, op. cit., pp. 31-32.

efectiva dos particulares através do acesso directo e de forma imediata aos tribunais, com a protecção dos direitos e interesses legítimos dos particulares por via de um processo justo e célere¹²¹.

Neste sentido, o artigo 43.º da Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro, que aprova a CRA, preceituava o seguinte: “*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 sua vez, o artigo 121.º dispunha 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*”.

Logo, é de fácil entendimento que a CRA procurou sedimentar no ordenamento jurídico angolano a tutela jurisdicional efectiva, de forma a garantir aos cidadãos uma protecção efectiva do recurso aos tribunais.

Com efeito, apesar da evolução legislativa que a justiça administrativa angolana tem sido alvo, parece não haver dúvidas de que a situação actual do contencioso administrativo angolano, e em harmonia com as orientações da Constituição, obriga a que se proceda a uma reforma profunda, a qual deve passar pelo compromisso do poder político em assumir a responsabilidade de construir um novo modelo de justiça administrativa adequado, de modo a concretizar as directrizes da Constituição da República de Angola¹²², é de salientar que subscrevemos este entendimento na íntegra e sem qualquer tipo de reserva.

Sem prejuízo da resenha histórica do contencioso administrativo português por nós já delineada anteriormente na presente dissertação, a qual se afigura de manifesto interesse, uma vez que o nosso trabalho assenta, entre outras vertentes, numa análise do direito comparado (contencioso administrativo português vs. contencioso administrativo angolano), parece-nos efectivamente pertinente seguirmos a abordagem efectuada por JOÃO DAMIÃO sobre a

¹²¹ DAMIÃO, João, *op. cit.*, pp. 32-33.

¹²² DAMIÃO, João, *op. cit.*, p. 34.

génese e as linhagens profundas do contencioso administrativo à escala europeia, precisamente ao contencioso administrativo francês.

Deste modo, afirma o autor¹²³, seguindo Vasco Pereira da Silva, que para se “(...) perceber muitos dos problemas que vive actualmente (...) o Contencioso Administrativo [angolano]”, é necessário olharmos para “(...) os acontecimentos históricos que rodeiam o surgimento e desenvolvimento do Direito Administrativo (...)”.

Assim sendo, refere o autor que “Vasco Pereira da Silva, no seu exercício de psicanálise jurídica, realça duas principais ‘experiências traumáticas’, ou da sua ligação originária a um modelo de contencioso dependente da Administração e das circunstâncias que estão na base da afirmação da sua própria autonomia enquanto ramo do Direito”.

Com efeito, prossegue JOÃO DAMIÃO afirmando que “A primeira dessas experiências ou acontecimentos traumáticos realçados decorre do surgimento do Contencioso Administrativo na Revolução Francesa, concebido como ‘privilégio do foro’ da Administração, destinado a garantir a defesa dos poderes públicos e não a protecção dos particulares, tendo protagonizado o surgimento do princípio da separação de poderes, retirando aos órgãos da Administração o privilégio de se julgarem a si próprios, o que criava uma autêntica confusão entre a função de administrar e de julgar”.

Por sua vez, “A segunda experiência ou acontecimento traumático prende-se com as circunstâncias em que foi afirmada a autonomia do Direito Administrativo ou foi verificada a preocupação com a garantia da Administração do que a protecção dos particulares teria de ser”.

Com efeito na óptica de Vasco Pereira da Silva, são três as fases principais da evolução do contencioso administrativo:

i) A fase do “pecado original”, que corresponde ao período do seu nascimento e que passa por distintas configurações até chegar ao sistema da “justiça delegada”, o qual se impôs como paradigma do modelo do Estado Liberal;

¹²³ DAMIÃO, João, *op. cit.*, p. 42-43.

- ii) A fase do “baptismo”, ou de plena jurisdicionalização do Contencioso Administrativo, com o seu auge na transição dos séculos XIX para o XX;
- iii) A fase do “crisma” ou da “confirmação”, caracterizada pela reafirmação da natureza jurisdicional do contencioso administrativo, acompanhado da respectiva dimensão subjectiva, destinada à protecção plena e efectiva dos direitos dos particulares¹²⁴.

Assim, afirma JOÃO DAMIÃO¹²⁵ que “O Contencioso Administrativo, na história da humanidade, começa a ser evidenciado a partir dos acontecimentos históricos da Revolução Francesa, onde o princípio da separação de poderes ganha relevância pelo facto de (...) servir para estabelecer a organização do Estado. É a fase que Vasco Pereira da Silva designa de ‘pecado original’ do Contencioso Administrativo: a criação de um Contencioso privativo da Administração”.

Destarte, em França, no início da segunda metade do séc. XX, mais concretamente com a reforma de 1953 que criou os tribunais administrativos regionais para substituir os antigos Conselhos de Prefeitura, completou-se a reforma do contencioso administrativo francês, criando-se, assim, a duplicidade de justiça, uma comum ou ordinária e a outra administrativa, fundamentada no facto de o Direito Administrativo ser um direito especial, razão pela qual impunha-se a existência de uma jurisdição especial com juízes especializados¹²⁶.

Apresenta-se como consequência da evolução do contencioso administrativo, com acolhimento em textos constitucionais de vários países, o facto de aquele passar a ser visto mais como um direito dos particulares e cada vez menos como um direito da Administração Pública, uma vez que à medida que os Estados foram criando parâmetros constitucionais tendentes à prossecução de um Estado de Direito Democrático, foram, concomitantemente, sendo redimensionados, para mais, o reconhecimento e a garantia dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos. Dito de outra forma, os particulares passam a ser vistos como verdadeiros sujeitos nos litígios nos quais havia, de um lado, os particulares e, do outro, a Administração Pública¹²⁷.

¹²⁴ DAMIÃO, João, *op. cit.*, p. 43.

¹²⁵ DAMIÃO, João, *op. cit.*, p. 44.

¹²⁶ DAMIÃO, João, *op. cit.*, p. 46.

¹²⁷ DAMIÃO, João, *op. cit.*, pp. 46-47.

No que concerne concretamente ao **contencioso administrativo angolano**, a sua existência, dever ser compreendida considerando três períodos distintos:

- 1.º) O período da primeira República, proclamada a 11 de Novembro de 1975;
- 2.º) O período do emergir da segunda República, de 16 de Setembro de 1992 a 5 de Fevereiro de 2010, data da promulgação e publicação da CRA;
- 3.º) De 5 de Fevereiro de 2010 até à actualidade.

Destarte, o emergir da segunda República trouxe consigo premissas constitucionais, que conduziram à ampliação do reconhecimento e da garantia dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, sustentadas nas normas constitucionais constantes da Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro, que aprovou a Lei Constitucional da segunda República de Angola.

Seguidamente, com a entrada em vigor da LIAA, foram confirmados os primeiros sinais da existência do contencioso administrativo na ordem jurídica angolana. Ademais, com a entrada em vigor da Constituição da terceira República de Angola, de 5 de Fevereiro de 2010, ficou mais clara a salvaguarda das posições subjectivas dos particulares, sendo retomada a posição do Estado angolano, a defesa dos direitos e liberdades fundamentais do homem, quer como indivíduo, quer como membro de grupos sociais organizados, e assegurado o respeito e a garantia da sua efectivação pelos poderes legislativo, executivo e judicial, seus órgãos e instituições, e ainda por todas as pessoas singulares e colectivas¹²⁸.

2. Modelos de contencioso administrativo

Na apreciação dos modelos do contencioso administrativo, impõe-se compreender-se a relevância da vinculação da Administração Pública à lei e ao Direito. Ou seja, tem que se compreender a divisão dos poderes entre o legislador, a Administração e o juiz, bem como a sujeição da Administração Pública e a garantia dos direitos e interesses do administrado.

Podemos, deste modo, afirmar que a função do contencioso administrativo no **modelo objectivista** consubstancia-se na defesa da legalidade e do interesse público. Pelo que, o

¹²⁸ DAMIÃO, João, *op. cit.*, p. 47-48.

interesse público é o epicentro das ponderações deste modelo e os tribunais, no exercício da sua actividade, limitam-se a declarar a invalidade dos actos administrativos.

Por outro lado, no **modelo subjectivista** é o interesse dos particulares que tem um papel relevante.

Ensina CREMILDO PACA¹²⁹ que “(...) ao tratarmos dos sistemas do contencioso administrativo, releva sobremaneira o prisma processual e a função do contencioso administrativo de um dado país, até porque qualquer país tem uma certa organização jurisdicional; para o caso angolano, tenha-se como paradigma o artigo 121.º da Lei Constitucional [de 1992]”.

Assim, há que ter em consideração quando nos propusermos a tipificar o modelo de contencioso administrativo de determinado sistema judicial, o facto do mesmo proteger mais a “legalidade subjectiva (os particulares)” ou a “legalidade objectiva (a Administração Pública)”.

Com efeito, o **sistema objectivista ou de tipo francês** caracteriza-se pela existência de um contencioso administrativo que se traduz na existência de tribunais administrativos subtraídos à lógica dos tribunais comuns. Ou seja, a organização jurisdicional administrativa concretiza-se na apreciação dos diferendos em que seja parte a Administração Pública, não pelos tribunais comuns, mas por tribunais administrativos e por aplicação de normas do Direito Administrativo¹³⁰.

Efectivamente este sistema pauta-se por um regime processual demasiado focado na defesa da legalidade e dos interesses públicos, remetendo para um plano secundário os direitos subjectivos e os interesses legalmente protegidos dos particulares, ou seja verifica-se uma maior protecção dos interesses públicos em detrimento das garantias dos particulares.

Por sua vez, o **sistema subjectivista ou de tipo alemão**, diferentemente do sistema objectivista, caracteriza-se pela prevalência dos aspectos subjectivistas, que consistem na

¹²⁹ PACA, Cremildo – *Direito do Contencioso Administrativo Angolano*. 1.ª ed. Coimbra: Almedina, 2008, p. 41.

¹³⁰ PACA, Cremildo, *op. cit.*, p. 42.

maior protecção ou garantia dos direitos e interesses dos particulares, sustentada numa maior densificação material e procedimental da fiscalização judicial da actividade administrativa.

Com efeito, este tem implícita a ideia de uma protecção judicial efectiva, apresentando como seu baluarte a defesa dos interesses dos cidadãos em detrimento da defesa da Administração Pública, i.e., tem como função a tutela dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares.

Ora, é nosso entendimento que este sistema (subjectivista) é o que materializa na plenitude o princípio da tutela jurisdicional efectiva, porquanto trata os particulares como “actores principais”, proporcionando-lhes a possibilidade de fazerem valer os seus direitos e interesses legalmente protegidos na sede própria, ou seja recorrendo aos tribunais.

Em suma, neste sistema não faz sentido estabelecer a definitividade do acto como requisito para a interposição do recurso contencioso. Bastando, por isso, que o acto seja lesivo, para ser possível desencadear os meios que se encontrarem à disposição dos particulares, de modo a que possam ter acesso à justiça administrativa. Isto é, este sistema não condiciona o recurso contencioso à definitividade do acto¹³¹.

3. Organização e competências dos tribunais administrativos

3.1. Resenha histórica

O período do início do século XIX até ao ano de 1930 caracterizou-se por uma grande instabilidade da organização judiciária administrativa. Neste período já se verificou que as funções jurisdicionais em matéria administrativa estiveram, em algumas alturas, cometidas aos tribunais judiciais^{132/133}.

Destarte, a organização judiciária administrativa no período de 1924-1930 era da incumbência de um tribunal especial, o Supremo Tribunal Administrativo, e de tribunais judiciais, no

¹³¹ PACA, Cremildo, *op. cit.*, p. 44.

¹³² DAMIÃO, João, *op. cit.*, p. 109.

¹³³ “Nessa altura, os dispositivos legais aprovados para vigorar na Monarquia Portuguesa eram extensivos às respectivas colónias e, com base no Decreto n.º 19 271, de 24 de Janeiro de 1931, foi atribuída competência penal ao Supremo Tribunal de Justiça e aos tribunais e autoridades aos quais era atribuída a organização judiciária e os demais diplomas que vigoravam”.

período de 1892-1895, ou órgãos administrativos com funções de contencioso, os quais, muitas vezes, apenas tinham poder consultivo, sendo-lhes, por isso, retirado qualquer poder de decisão independente, como foi o caso do Conselho de Estado 1845-1870, ou do Supremo Tribunal Administrativo que, a partir de 1886, assumiu funções consultivas e contenciosas¹³⁴.

Ainda assim, embora num curto período (1870-1886), a justiça administrativa foi entregue a tribunais próprios, sendo atribuídas aos conselhos de distrito e ao Supremo Tribunal Administrativo apenas funções contenciosas. Porém, com a entrada em vigor do Decreto n.º 18 017, de 28 de Fevereiro de 1930, os tribunais administrativos voltam a ser separados dos tribunais comuns, sendo criadas as auditorias administrativas.

É de salientar que nem a CRA de 1975, nem as sucessivas revisões constitucionais de que foi alvo, deram a devida dignidade constitucional à justiça administrativa angolana. Aliás, o funcionamento dos órgãos do Estado constituía o garante da ordem jurídica tendente ao socialismo. Em rigor, o controlo jurisdicional dos actos do poder público era inexistente, confundindo-se os órgãos jurisdicionais com os demais órgãos do Estado, atenta a ausência manifesta do princípio da separação de poderes e funções do Estado¹³⁵.

Com efeito, a Lei n.º 18/88, de 31 de Dezembro, na qualidade de Lei Orgânica sobre o Sistema de Justiça, definiu a divisão e hierarquia judicial, prevendo, no artigo 6.º que “*os Tribunais estão divididos de acordo com a seguinte hierarquia: Tribunal Supremo, Tribunais Provinciais e Tribunais Municipais*”, ou seja em pirâmide o Tribunal Supremo é o topo e os Tribunais Municipais a base.

Posteriormente foi aprovada a Lei n.º 17/90, de 20 de Outubro, que no artigo 27.º preceitua 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*”. Refira-se que estas Salas e Câmara dizem respeito, de acordo com a Lei n.º 18/88, de 31 de Dezembro, à Câmara e Sala do Cível e Administrativo quer do Tribunal Supremo, quer do Tribunal Provincial.

¹³⁴ DAMIÃO, João, *op. cit.*, p. 110.

¹³⁵ PACA, Cremildo, *op. cit.*, p. 47-48.

Podemos, assim, afirmar que, ainda que tenuemente, as referidas Leis n.º 18/88, de 31 de Dezembro e n.º 17/90, de 20 de Outubro, constituem a génese do contencioso administrativo angolano.

Destarte, a “constitucionalização da justiça administrativa” em Angola só foi possível com a entrada em vigor da CRA de 1992, que inaugura a segunda República e institucionaliza o Estado de direito democrático. Sendo possível analisar-se esta constitucionalização em em três domínios:

i) Os órgãos do Estado angolano e a Administração Pública, em particular, passam a subordinar-se ao princípio da legalidade, o qual encontra-se consagrado na 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*”;

ii) A CRA de 1992 consagrou um elenco de direitos fundamentais dos cidadãos, entre os quais se destaca o “direito à tutela jurisdicional efectiva”, previsto no artigo 43.º, consubstanciado no direito dos cidadãos impugnarem e recorrerem aos tribunais contra todos os actos que violem os seus direitos estabelecidos na CRA e demais legislação.

iii) Contemplou-se a possibilidade de criação de tribunais administrativos, autónomos dos tribunais comuns¹³⁶.

Destarte, a CRA de 1992 não foi inovadora, uma vez que não previu uma instância judiciária administrativa autónoma, que não se subordine ao Tribunal Supremo, dado que, apesar de comportar no n.º 3 do artigo 125.º a possibilidade de criação da ordem jurisdicional administrativa, a verdade é que se limitou, apenas, a consolidar a opção feita pela Lei-quadro sobre o sistema de justiça. Desta forma, não criou uma norma constitucional, como tal imperativa, que obrigasse à criação de uma ordem jurisdicional administrativa autónoma, antes deixando esta possibilidade ao livre arbítrio do legislador ordinário, podendo o mesmo não a efectivar se a lógica da sua criação residir sempre na ausência ou insuficiência de condições logísticas e humanas para o efeito¹³⁷.

¹³⁶ PACA, Cremildo, *op. cit.*, pp. 49-50.

¹³⁷ PACA, Cremildo, *op. cit.*, p. 58.

Advoga CREMILDO PACA¹³⁸, posição por nós acolhida, que “(...) a *função jurisdicional administrativa* está plasmada no *duplo grau de jurisdição ou instância*, cometendo ao Tribunal Supremo e aos Tribunais Provinciais a competência de conhecer os recursos de anulação de actos administrativos e as acções derivadas de contratos administrativos. Refira-se (...) que a orgânica das instâncias judiciais administrativas em Angola é vista no quadro da ordem jurisdicional comum, ou seja, a Lei 18/88, de 31 de Dezembro, integra a Câmara do Cível e Administrativo do Tribunal Supremo e as Salas do Cível e Administrativo dos Tribunais Provinciais na jurisdição comum”.

Porém, saliente-se que a Lei n.º 18/88, de 31 de Dezembro, foi revogada pela novel Lei n.º 2/15, de 2 de Fevereiro, parecendo-nos que esta em nada inova ao que diz respeito à ordem jurisdicional administrativa angolana, uma vez que mantém a Sala do Cível e Administrativo (cfr. artigo 50.º), presumindo-se que manterá também a Câmara do Cível e Administrativo do Tribunal Supremo (TS), necessitando, porém, de esperarmos pela Lei Orgânica do TS (cfr. artigo 36.º, n.º 2).

Com efeito, o Tribunal Provincial que inclui a Sala do Cível e Administrativo (cfr. artigo 18.º da Lei n.º 2/94) funciona como tribunal de 1.ª instância e compete-lhe conhecer:

- “a) 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 dos serviços públicos de âmbito local;*
- b) Das acções derivadas de contratos de natureza administrativa, celebrados pelos órgãos e organismos referidos no número anterior;*
- c) De outros recursos e acções que lhe sejam cometidos por lei”.*

Já o Tribunal Supremo, cuja Câmara do Cível e Administrativo, de acordo com o preceituado no artigo 17.º da Lei n.º 2/94 funciona como instância de recurso de decisões administrativas proferidas pelos Tribunais Provinciais. Não obstante, é também da competência do TS conhecer em 1.ª instância:

¹³⁸ PACA, Cremildo, *op. cit.*, p. 59.

“a) Dos recursos actos administrativos dos membros do governo, dos governadores provinciais e das pessoas colectivas de direito público de âmbito nacional;

b) Das acções derivadas de contratos de natureza administrativa, celebrados pelos órgãos e organismos referidos no artigo 1.º. [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]

c) De outros recursos e acções que lhe sejam cometidos por Lei”.

No que concerne à propalada competência especializada (em matéria de contencioso administrativo) da Câmara do Cível e Administrativo (artigo 17.º da Lei n.º 2/94), e da Sala do Cível e Administrativo (artigo 18.º do mesmo diploma legal), levantam-se algumas dúvidas e, por isso, é alvo de reflexão, como seja a concebida por CREMILDO PACA¹³⁹, quando afirma, a este respeito, que “(...) 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*”. Refere, também, o autor, posição que merece a nossa concordância, que “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’?”. Na opinião do autor, que avocamos, “Trata-se de uma união a contragosto da verdadeira vocação da jurisdição administrativa, de tal maneira que as questões administrativas controvertidas são apreciadas por juízes da jurisdição ordinária comum, quando de facto, requerem a especialização de matérias e do seu corpo aplicador”¹⁴⁰.

É também nosso entendimento que a “coabitação” de competências cíveis com competências administrativas que ocorre na Câmara e nas Salas do Cível e Administrativo, efectivamente não abona em favor da especialização dos juízes em qualquer uma das matérias em causa, nomeadamente, no que concerne à matéria objecto do nosso trabalho, não existe, como deveria, especialização dos magistrados em matéria administrativa.

¹³⁹ PACA, Cremildo, *op. cit.*, p. 61.

¹⁴⁰ O autor faz uma adequada citação de Sérvulo Correia que entende que “a especialização do juiz contribui decisivamente para a qualidade da justiça”, entendimento que, diga-se, somos fervorosos defensores.

Prova disso é a posição de CREMILDO PACA, que socorrendo-se das afirmações de Sérvulo Correia e de Jean-François Hertegen, sustenta que não é raro em Angola, “(...) encontrar processos judiciais decididos por juízes de sensibilidade civilística, o que prejudica a adequada ‘*especialização de competências para as causas administrativas*’¹⁴¹, aduaneiras e fiscais”. Existindo, neste caso, “(...) um dos desafios do contencioso administrativo angolano, porquanto haveremos, inevitavelmente, de atender à máxima, segundo a qual ‘*julgar a administração é específico*’¹⁴²”.

Podemos, assim, afirmar que o sistema processual do contencioso administrativo angolano é de tipo objectivista, pois existe um recurso do contencioso administrativo por natureza, um contencioso que trata dos actos administrativos, cujas regras resultam do RPCA.

No que concerne à construção do modelo do contencioso administrativo angolano, atento o respectivo quadro jurídico-constitucional, CREMILDO PACA¹⁴³ segue a opinião de Carlos Feijó, que nós também acompanhamos, para o qual existem duas teses antagónicas, “A primeira, *tese das opções*, segundo a qual o legislador constitucional deixou ao critério do legislador ordinário a faculdade de opção, ou seja, o legislador ordinário tem poder discricionário na construção do modelo de contencioso administrativo. Para os defensores desta tese, o artigo 43.º da Lei Constitucional [de 1992] consagra a tutela jurisdicional efectiva (protecção jurisdicional sem lacunas) indiciando a construção dum modelo essencialmente subjetivista.

Por outro lado, “A *tese da não efectividade* (ou da não execução do direito à tutela jurisdicional efectiva), segundo a qual o artigo 43.º da LC atribui dignidade constitucional ao direito à impugnação contenciosa como direito fundamental. A tutela jurisdicional efectiva, como direito fundamental, implica a concretização do seu conteúdo preceptivo mínimo, de tal modo que se pode dizer que o modelo angolano não deu execução à lei fundamental ou não extraiu a máxima efectividade do artigo 43.º da LC, porquanto o legislador ordinário apenas prevê o contencioso dos actos e dos contratos administrativos (não prevendo o contencioso

¹⁴¹ Citação de Sérvulo Correia, efectuada pelo autor.

¹⁴² Citação de Jean-François Hertegen, também efectuada pelo autor.

¹⁴³ PACA, Cremildo, *op. cit.*, pp. 65-66.

regulamentar, para as acções de responsabilidade civil nem para as acções de reconhecimento de um direito)”. (destacado nosso)

É nosso entendimento que a “tese das opções” é aquela que mais se adequa à implementação de um modelo de contencioso administrativo subjectivista, pelo que é que defendemos.

3.2. Na ordem jurídica angolana

Nos termos do artigo 174.º, n.º 1 da CRA, “*Os tribunais são o órgão de soberania com competência de administrar a justiça em nome do povo*”, porém a inexistência de tribunais especializados em função da matéria na ordem jurídica angolana, no âmbito da jurisdição administrativa, contrariamente ao que acontece em outros sistemas judiciais, como por exemplo o português, arrasta como nefasto corolário a impossibilidade de resolver quer os problemas de congestionamento do volume de processos endereçados à jurisdição administrativa, em função de *a priori* enfrentar o vício de desdobramento funcional, quer de dar resposta perfeita e satisfatória aos litígios em matéria de função pública, uma vez que o tribunal não é de competência especializada nesta matéria¹⁴⁴”.

Com efeito, actualmente, provêm da Administração Pública a maior parte dos processos da justiça administrativa, pelo que o excesso de expediente dirimido por um só tribunal, atenta a ausência de tribunais especializados nesta matéria (funcionalismo público), exponencia o risco de não se resolver os casos intentados naquele tribunal, constituindo, deste modo, uma fonte de obstáculos aos particulares que legitimamente pretenderem fazer prevalecer os seus direitos e interesses legalmente protegidos.

Com efeito, podemos afirmar que desde a CRA de 1976 até às revisões produzidas pela Lei n.º 1/86, de 1 de Fevereiro, e pela Lei n.º 2/87, de 31 de Janeiro, o contencioso administrativo em Angola era uma realidade inexistente, como meio de garantia dos particulares e do respeito dos direitos e liberdades fundamentais da pessoa humana.

¹⁴⁴ DAMIÃO, João, *op. cit.*, p. 112.

Destarte, a orgânica judiciária gizada na Lei n.º 18/88, de 31 de Dezembro, propiciou a fragmentação do sistema judiciário angolano, procedendo à divisão dos tribunais levando em consideração a prevista no artigo 6.º deste diploma legal, nos seguintes termos:

- i) Tribunal Popular Supremo;
- ii) Tribunais Populares Provinciais;
- iii) Tribunais Populares Municipais.

Não obstante, em momento posterior, a Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro, veio estabelecer uma nova orgânica judiciária dos tribunais angolanos, em que o “Tribunal Popular Supremo” deixou de existir, tendo sido criado o “Tribunal Supremo”, o qual se encontra estruturado por Plenário, Câmaras e Salas, de acordo com o disposto na alínea c), do artigo 125.º, da CRA de 1992. O TS, com sede em Luando, capital do país, exerce a sua jurisdição em todo o território nacional.

Por seu turno, á Lei n.º 18/88 de 31 de Dezembro prevê que para apreciação de questões contenciosas, é competente a Câmara do Cível e Administrativo do Tribunal Popular Supremo e a Sala do Cível Administrativo do Tribunal Provincial, e a Lei n.º 17/90, de 20 de Outubro, preceitua no artigo 27.º, que para apreciação de questões que digam respeito à Administração Pública serão competentes as Salas e Câmaras dos Tribunais Provinciais e do Tribunal Popular Supremo.

De uma forma vanguardista, dizemos nós, JOÃO DAMIÃO¹⁴⁵ afirma que “(...) tendo em conta a Constituição da República de Angola – 2010, de 5 de Fevereiro, e das anteriores leis constitucionais deve ser actualizada a Lei n.º 18/88, de 31 de Dezembro, do Sistema Unificado de Justiça, que, até ao presente momento¹⁴⁶, se tornou menos unificado em relação à sua construção primitiva”, o que se veio a efectivar com a entrada em vigor da anteriormente referida Lei n.º 2/2015, de 2 de Fevereiro.

Com efeito, a entrada em vigor da Lei n.º 2/94, de 14 de Janeiro (LIAA), começou-se a trilhar a história do contencioso administrativo angolano, verdadeiro baluarte da protecção geral dos cidadãos contra erros, excessos ou abusos dos órgãos públicos, consequência da tomada de

¹⁴⁵ DAMIÃO, João, *op. cit.*, p. 130.

¹⁴⁶ Não se esqueça que a obra do autor, por nós citada, tem data de edição de Junho de 2014.

decisões executórias ou deliberações da Administração Pública em violação do estabelecido na CRA, na demais legislação em vigor, e ainda dos princípios gerais de direito administrativo.

Podemos, assim, afirmar, acompanhando JOÃO DAMIÃO¹⁴⁷, que “Começou a ser evidente o esforço do Estado angolano na tomada de medidas tendentes a consolidar o Estado democrático de Direito, adoptado a partir da Revisão Constitucional de 1992, e reafirmado na Constituição da República de Angola – 2010, de 5 de Fevereiro.

Deste modo, a 1.^a instância da jurisdição administrativa angolana é a Sala do Cível e Administrativo do Tribunal Provincial, nos termos do artigo 18.º da LIAA, que dispõe que compete a este tribunal conhecer:

- “a) dos recursos dos actos administrativos dos órgãos locais do poder do Estado, abaixo dos Governadores Provinciais, das pessoas colectivas de Direito Público e das empresas gestoras de serviços de âmbito local;*
- b) das acções derivadas dos contratos de natureza administrativa celebrados pelos órgãos e organismos referidos na alínea anterior;*
- c) outros recursos e acções que lhe sejam cometidos por lei”.*

É entendimento de Carlos Feijó e Lazarino Poulson, citados por JOÃO DAMIÃO¹⁴⁸ e por nós seguidos que “(...) o âmbito da actuação da jurisdição especializada da Sala do Cível e Administrativo do Tribunal Provincial é muito vasto, não podendo determinar ainda as entidades que podem ser demandadas nesta alçada, o legislador optou, simplesmente, por uma formulação genérica”.

Em 2.^a instância, compete à Câmara do Cível e Administrativo do Tribunal Supremo, nos termos do artigo 17.º da LIAA, conhecer:

- “a) dos recursos dos actos administrativos dos membros do Executivo, dos Governos Provinciais e das pessoas colectivas do Direito Público de âmbito nacional;*

¹⁴⁷ DAMIÃO, João, *op. cit.*, p. 131.

¹⁴⁸ DAMIÃO, João, *op. cit.*, p. 134.

b) de acções derivadas de contratos de natureza administrativa, celebrados pelos órgãos e organismos referidos na alínea a anterior;

c) de outros recursos e acções que lhe sejam cometidos por lei”.

Destarte, os actos administrativos do Primeiro-Ministro, dos Ministros, dos Secretários de Estado e dos Vice-Ministros, e dos Directores Nacionais são demandados em primeira instância na Câmara do Cível e Administrativo do Tribunal Supremo.

Por sua vez, o Plenário do Tribunal Supremo, que constituiu a última instância jurisdicional administrativa angolana, é a quem compete conhecer em primeira instância, nos termos do consagrado nos artigos 15.º e 16.º, alínea b) da LIAA:

- a) Os actos administrativos do Presidente da República, do Presidente da Assembleia Nacional, do Governo, do Chefe do Governo e do Presidente do Tribunal Supremo;
- b) Conhecer as demais espécies de recursos previstos na lei.

Assim sendo, o Plenário do Tribunal Supremo constitui a última instância da jurisdição administrativa, tendo competência, nos termos do artigo 16.º, alínea a) da LIAA, para conhecer dos recursos dos acórdãos proferidos pela Câmara do Cível Administrativo em 1.ª instância e dos recursos previstos na lei.

Por sua vez, no que concerne ao **âmbito da jurisdição administrativa**, afirma CREMILDO PACA¹⁴⁹, que “A lei substantiva do contencioso administrativo angolano trata esta questão no artigo 8.º da Lei 2/94, de 14 de Janeiro, ao estabelecer as exclusões e, deste modo, ficam de fora da competência da jurisdição administrativa, nos termos do seu n.º 1, os actos administrativos proferidos em processo de natureza disciplinar, laboral, fiscal ou aduaneira ou de natureza política (trata-se duma delimitação negativa dos actos recorríveis contenciosamente). Também o objecto do recurso contencioso incide sobre as decisões *materialmente administrativas*, ou melhor, tomadas em matéria administrativa e visam a produção de efeitos jurídicos numa situação individual, num caso concreto (artigo 63.º do Decreto-Lei 16-A/95)”. Abarcando-se “(...) aqui os actos não organicamente administrativos, praticados por órgãos estranhos à Administração Pública”.

¹⁴⁹ PACA, Cremildo, *op. cit.*, p. 67.

Já quanto aos **limites da jurisdição administrativa** dividem-se em materiais e funcionais.

No que concerne aos **limites materiais**, na jurisdição administrativa, são relevantes as relações “jurídico-administrativas inter-subjectivas”, entre sujeitos de direito.

Pelo que, devem ser preteridas as “relações jurídico-administrativas intra-orgânicas”, ou seja, entre órgãos ou entre órgãos e titulares da mesma pessoa colectiva pública, considerando que nada obsta a que, nos termos do disposto no artigo 43.º da CRA de 1992, um órgão impugne um acto administrativo de eficácia externa de outro órgão da mesma pessoa colectiva pública, considerado lesivo de direitos de outro órgão. É precisamente nesta situação que é admissível que um presidente de um órgão colegial impugne um acto ilegal praticado pelo respectivo órgão¹⁵⁰.

A propósito dos **limites funcionais**, é de salientar que, atento cariz objectivista do sistema do contencioso administrativo angolano, a jurisdição administrativa congrega limites funcionais quanto ao conteúdo dos poderes dos juízes, os quais apenas têm um papel fiscalizador, limitando-se a anular ou a declarar nulo, não tendo competência para condenar a Administração na prática do acto administrativo devido, como acontece no sistema subjectivista¹⁵¹.

4. Princípios gerais de acesso aos tribunais

4.1. O princípio da tutela jurisdicional efectiva

A CRA de 1992 confirmou as alterações estabelecidas no artigo 43.º, consagrando o direito dos particulares impugnarem e de recorrerem aos tribunais contra todos os actos que violem os seus direitos estabelecidos constitucionalmente e na demais legislação em vigor.

Porém, e aqui reside o problema, o legislador ordinário, nessa altura, não se socorreu de instrumentos de tutela que salvaguardassem a defesa dos direitos e interesses legítimos dos particulares através do contencioso administrativo, promovendo, como se impunha, a

¹⁵⁰ PACA, Cremildo, *op. cit.*, pp. 67-68.

¹⁵¹ PACA, Cremildo, *op. cit.*, p. 68.

implementação de um modelo de contencioso administrativo consonante com o modelo subjectivista, visando que o recurso à jurisdição administrativa pelos particulares para a garantia dos seus direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares se processasse sem qualquer obstáculo.

Outrossim, a CRA de 2010 reveste-se de grande significado, pelo menos em tese, para a ordem jurídica angolana sedimentando a garantia atribuída aos 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 proibição da justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos.

Com efeito, de acordo com o previsto no artigo 29.º da CRA, o princípio da tutela jurisdicional efectiva garante os direitos e interesses juridicamente protegidos dos particulares na relação com a Administração Pública.

Concretizando-se, desta forma, no foro constitucional, o reforço da posição dos particulares face à actuação da Administração Pública, devendo esta garantir àqueles de modo eficaz o acesso livre e célere à justiça administrativa (cfr. n.º 5, do artigo 29.º da CRA).

Deste modo, afigurasse-nos congruente afirmar, acompanhando JOÃO DAMIÃO¹⁵², que “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”.

Destarte, parece-nos pertinente encetar uma abordagem concretizadora da evolução do texto constitucional angolano, na perspectiva do alcance da consagração do direito de acesso à justiça e à tutela jurisdicional efectiva por parte dos cidadãos.

¹⁵² DAMIÃO, João, *op. cit.*, p. 65.

Assim sendo, a CRA de 1975 plasmou as aspirações do povo angolano constantes do discurso do primeiro Presidente de Angola, Dr. António Agostinho Neto, onde se declarou a República Popular de Angola como Estado soberano, independente e democrático, cujo primeiro objectivo era “(...) a total libertação do povo angolano do jugo e sinais coloniais e da dominação e agressão do imperialismo’ e a construção de um país próspero e democrático, completamente livre de qualquer exploração do homem, em que fosse dado **aos particulares o direito de materializar as suas aspirações**”. (destacado nosso)

Porém, o texto constitucional ora em análise, conforme já referido, embora fazendo referência ao direito dos particulares materializarem as suas aspirações, não prevê de forma clara a tutela jurisdicional efectiva como um direito fundamental ao alcance dos mesmos para fazerem valer os seus direitos e interesses legalmente protegidos. Ainda assim, realce-se que os particulares podiam fazer valer os seus direitos e interesses legalmente protegidos junto dos órgãos de soberania, socorrendo-se de garantias políticas, concretizadas na apresentação de queixas, petições e reclamações para os órgãos de soberania, que, em bom rigor, tinham um carácter gracioso sem, no entanto, merecerem uma regulação clara e sistemática, como, dizemos nós, se imporia.

Posteriormente a revisão da CRA, operada pela Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro, introduziu profundas modificações no sistema político e económico de Angola, as quais criaram as bases constitucionais tendentes à ampliação, reconhecimento e garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, concretamente plasmados no artigo 43.º, da Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro que consagrou a constitucionalização da tutela jurisdicional efectiva, nos seguintes termos: *“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”*.

Destarte, é nosso entendimento que a previsão constitucional do direito à tutela jurisdicional efectiva veio responsabilizar o legislador ordinário, na medida em que na produção de diplomas ordinários tem o dever de garantir a não violação do texto constitucional, sob pena de inconstitucionalidade dos mesmos.

Ainda a propósito deste princípio basilar, JÓNATAS MACHADO, PAULO NOGUEIRA DA COSTA e ESTEVES HILÁRIO¹⁵³, ensinam que “(...) o mesmo 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, “Em termos mais restritos, o mesmo tem com 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)”.

4.2. O princípio da proibição da denegação da justiça

Este princípio encontra-se consagrado no artigo 174.º, n.º 5 da Constituição da República de Angola (CRA), que dispõe que: “*Os tribunais não podem denegar a justiça por insuficiência de meios financeiros*”.

Encontra-se directamente relacionado com o princípio da tutela jurisdicional efectiva e com o direito ao patrocínio judiciário que abordaremos mais à frente com detalhe.

No fundo, este princípio é um catalisador do mais elementar que pode existir na ordem jurídica de qualquer Estado de Direito, que é a não denegação de justiça por falta de meios económico-financeiros de quem à mesma necessita de recorrer.

5. Meios processuais de acesso à justiça administrativa

Importa debruçarmo-nos agora sobre os meios processuais através dos quais é possível alcançar a dimensão de acesso ao Direito e à tutela jurisdicional efectiva, consagrado na CRA, de acordo com a jurisdição administrativa angolana.

¹⁵³ MACHADO, Jónatas E. M., COSTA, Paulo Nogueira da e HILÁRIO, Esteves Carlos – *Direito Constitucional Angolano*, 3.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pp. 100-101.

Conforme já anteriormente referido, podemos afirmar que o direito de impugnar e recorrer aos tribunais contra os actos que violem os direitos e legítimos interesses dos particulares, consagrado no artigo 29.º da CRA, visa garantir aos mesmos o acesso ao Direito e à tutela jurisdicional efectiva, dito de outra forma, quando os particulares recorrem à via judiciária na procura de uma solução para o seu diferendo, materializa-se a plena consagração deste direito essencial.

Com efeito, a propósito do acesso ao Direito e à tutela jurisdicional efectiva remetemos não só para a análise que fizemos no ponto anterior, como também para a análise supra efectuada em sede do capítulo sobre o contencioso administrativo português.

Porém, o legislador ordinário não estabeleceu na justiça administrativa angolana o mesmo direito, isto é, a previsão constitucional deste direito devia ter sido introduzida na jurisdição administrativa.

Com efeito, a protecção constitucionalmente consagrada de direitos e interesses legítimos dos cidadãos, terá o respectivo corolário na sentença proferida pelo Tribunal e concomitantemente na sua execução, pelo que, com vista ao cumprimento das decisões ou acórdãos judiciais, compete ao Estado fornecer todos os meios jurídicos e materiais necessários e adequados para que tal desiderato se efective.

Deste modo, em 1988 foi criado o Sistema Unificado de Justiça, através da Lei n.º 18/88, de 31 de Dezembro, que instaurou na ordem judiciária angolana 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.

Assim, parece-nos seguro afirmarmos que a Lei n.º 18/88 constituiu a génese da criação da jurisdição administrativa em Angola, não obstante, os condicionalismos de natureza política e ideológica não permitiam aos particulares o uso comum deste meio para fazer valer os seus direitos.

Consequentemente, como já vimos, a revisão da CRA, operada pela Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro, consagrou a constitucionalização da tutela jurisdicional efectiva.

Destarte, como propugna JOÃO DAMIÃO¹⁵⁴, o sentido e o alcance do artigo 43.º da CRA de 1992 “(...) não foram concretizados pela legislação ordinária, na Lei n.º 2/94, de 14 de Janeiro, [LIAA], e no Decreto-Lei n.º 16-A/95, de 15 de Dezembro [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”.

Por outro lado, o RPCA determina que têm direito a accionar a iniciativa processual para o recurso contencioso de impugnação do acto administrativo o particular ou o representante do MP que tenha intervindo no procedimento administrativo de reclamação ou recurso hierárquico que o antecede, de acordo com o preceituado no artigo 39.º.

Não obstante, determina a alínea d), do n.º 1, do artigo 45.º do RPCA que o juiz deve lavrar despacho ou acórdão preliminar ou ainda 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.

Destarte, como aliás já sobejamente demonstrámos, a CRA de 2010 contempla uma perspectiva de garantia dos direitos e interesses dos particulares bastante evolutiva, de acordo com o previsto no artigo 29.º, que determina o acesso ao direito e tutela jurisdicional efectiva, garantindo e assegurando a todos os cidadãos o acesso ao Direito e aos Tribunais para defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos, proibindo, deste modo, a denegação da justiça por insuficiência dos meios económicos.

Não obstante, o particular para salvaguardar os seus direitos e interesses, em sede de Direito Administrativo, tem que primeiro recorrer à via graciosa, sem a qual não tem acesso à via contenciosa, pois a tutela jurisdicional efectiva já prevista, como vimos, na CRA de 1992 e devidamente reforçada na CRA de 2010, não se encontra concretizada, ao contrário do que acontece no contencioso administrativo português, pelo legislador ordinário.

¹⁵⁴ DAMIÃO, João, *op. cit.*, p. 75.

Também assim entende JOÃO DAMIÃO¹⁵⁵, quando afirma que “(...) tanto o recurso a vias gratuitas 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”.

No que concerne aos **meios de impugnação contenciosa**, propugna CREMILDO PACA¹⁵⁶, entendimento que acompanhamos, que “Cada pretensão dirigida aos tribunais administrativos deve adoptar um determinado meio processual, isto é, uma forma tipificada de a veicular, sem o que não pode ser recebida no tribunal”, entendendo-se “(...) por meios processuais, o conjunto de mecanismos criados pela ordem jurídica, à mercê dos particulares e através dos quais estes acedem aos tribunais, para a efectivação das suas garantias”. Estes meios podem ser classificados em principais e acessórios”. Citando João Caupers, o autor afirma que “São **principais**, ‘quando são autónomos, isto é, o seu uso não está dependente de qualquer outro, e **acessórios**, quando ocorre tal dependência’”. (destacado nosso)

Podemos, deste modo, afirmar que o recurso consiste no pedido de impugnação feito perante um tribunal, com o intuito de se obter a anulação de um acto administrativo ou ainda de um regulamento ilegal, ou seja, consiste no pedido de reapreciação jurisdicional de uma decisão administrativa. Com efeito, no contencioso administrativo angolano, ao contrário do português, o recurso é contra o acto administrativo, sendo, por isso, tradicionalmente designado por recurso contencioso de anulação. Não obstante, é possível também pedir-se ao tribunal a declaração de invalidade ou inexistência.

Destarte, a Lei angolana, designadamente o artigo 10.º do Decreto-Lei 4-A/96, possibilita um ataque tanto ao acto administrativo considerado de forma expressa (*facere*), como também aos actos tácitos, neste caso quando haja uma omissão da Administração (*non facere*).

¹⁵⁵ DAMIÃO, João, *op. cit.*, p. 76.

¹⁵⁶ PACA, Cremildo, *op. cit.*, pp. 71-72.

No que concerne à acção, consiste no pedido feito ao tribunal, com o intuito de uma primeira definição do direito aplicável a um litígio que oponha a Administração a um particular. Desta forma, a acção contenciosa, para além da principal sobre contratos administrativos, pode ter como motivo o reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido. Ou seja, consiste na propositura de uma acção declarativa pelo particular para o reconhecimento de um seu direito.

Capítulo III - As garantias dos particulares

1. Abordagem conceptual das garantias dos particulares

A este propósito advoga JOÃO DAMIÃO¹⁵⁷, entendimento que merece a nossa concordância, que “A Administração Pública, na rotina da sua actividade quotidiana com vista à prossecução do interesse público, que é efectivado por intermédio dos seus agentes e órgãos que estão incumbidos de fazer funcionar a máquina administrativa, pode causar danos, com maior ou menor dimensão, à esfera jurídica dos particulares”, podendo inclusivamente, em certos casos, modificar “(...) os direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares”. Não obstante, “Quando tal acontece, os particulares podem fazer valer os seus direitos e interesses legalmente protegidos junto dos órgãos competentes”.

Seguindo Marcello Caetano, o autor¹⁵⁸ afirma a este propósito que “A finalidade 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*)”.

Como ensina Marcelo Rebelo de Sousa¹⁵⁹, também citado por JOÃO DAMIÃO, “(...) ‘as *garantias dos administrados constituem direitos subjectivos que visam primordialmente proteger um bem consistente na prevenção ou sanção da violação de direitos e interesses legalmente protegidos desses administrados, provocados por comissão ou omissão da Administração Pública*’”.

Destarte, em Angola, a Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro, que aprovou a Lei Constitucional, consagrava no seu artigo 142.º, a figura do Provedor de Justiça como um órgão público independente, que tem por objecto a defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, através de meios informais, junto da Administração Pública. Aliás, esta posição é reafirmada na CRA de 2010, ao prever uma secção específica com instituições essenciais à administração da justiça, como órgãos independentes, que têm por missão a defesa dos direitos, liberdades e

¹⁵⁷ DAMIÃO, João, *op. cit.*, p. 78.

¹⁵⁸ DAMIÃO, João, *op. cit.*, p. 78-79.

¹⁵⁹ DAMIÃO, João, *op. cit.*, p. 79.

garantias dos cidadãos, acautelando, através dos meios informais, a justiça e a legalidade da actividade da Administração Pública. Por exemplo, no que concerne ao Provedor de Justiça e ao exercício da advocacia (Cfr. artigos 192.º a 197.º).

Não obstante, embora consagrada na Lei n.º 23/92, a figura do Provedor de Justiça apenas foi realmente criada com a publicação da Lei n.º 4/06, de 28 de Abril, que aprova o Estatuto do Provedor de Justiça, assim como a entrada em vigor da Lei n.º 5/06, de 28 de Abril, que aprova a Orgânica da Provedoria de Justiça. Porém a respectiva actividade encontra-se constitucionalmente delimitada, pois é independente dos meios gratuitos e contenciosos estabelecidos pela ordem jurídica angolana.

2. As garantias no contexto jurídico angolano

2.1. Tipologia das garantias

As garantias dos particulares podem ser: gratuitas e contenciosas.

2.1.1. Garantias gratuitas

2.1.1.1. Garantias petições

A este propósito CREMILDO PACA¹⁶⁰, socorrendo-se dos doutos entendimentos de Freitas do Amaral e João Caupers, que acompanhamos, afirma que “As garantias petições são aquelas que não pressupõem a existência de um acto administrativo prévio que o particular impugna ou contesta, mas que se destinam a levar ao conhecimento da Administração Pública uma pretensão, uma vontade dos particulares”. Isto é, “Uma vez desencadeadas, apenas corporizam um pedido, um facto ou uma situação que os particulares queiram levar ao conhecimento da Administração e incluem:

- a) *O direito de petição*, que se traduz no pedido feito à Administração, no sentido de praticar um certo acto; ou como define João Caupers, ‘a faculdade de solicitar aos órgãos da Administração Pública providências que se considerem necessárias’.

¹⁶⁰ PACA, Cremildo, *op. cit.*, pp. 20-23.

- b) *O direito de representação administrativa* ocorre também antes da prática do acto, nos casos em que o subalterno alerta o órgão administrativo relativamente à possibilidade de tal prática vir a configurar um acto ilegal ou ilícito.
- c) (...) *O direito de queixa* respeita à circunstância de alguém tomar conhecimento de um facto ou situação e levar ao conhecimento do órgão que tem poderes para apurar a responsabilidade disciplinar do funcionário ou agente da Administração.
- d) (...) *O direito de denúncia* é mais lato e, por seu turno, consiste no direito de o particular levar a uma autoridade pública o conhecimento ou a ocorrência de um facto. Perante uma denúncia, a autoridade da Administração tem a obrigação ou o dever de investigar e apurar a veracidade da denúncia. Não poucas vezes, essa actividade de investigação é exercida por dever de ofício – dever de agir diante de uma ocorrência”.
- e) (...) *O direito de oposição administrativa* é também exercido pelos particulares, junto da Administração Pública, sendo definido [por João Caupers] como ‘*a faculdade de contestar uma decisão que um órgão da Administração Pública projecta tomar, seja por sua iniciativa, seja dando satisfação a pedidos que lhe tenham sido dirigidos por particulares*’”.

É de salientar que o direito de oposição administrativa caracteriza-se, principalmente, pela possibilidade de os particulares levarem ao conhecimento da Administração um conjunto de considerações sobre actos que a Administração pretende praticar, não havendo, em rigor, a prática prévia de um acto administrativo. Ou seja, reconhece-se ao particular o direito de protestar contra uma decisão que um órgão da Administração Pública tome ou pretenda tomar.

Com efeito, os particulares não contestam directamente os actos administrativos, pois caso o fizessem, não estaríamos perante uma garantia petítória, mas sim uma garantia impugnatória.

Em suma, aquilo que se pretende antes da tomada da decisão é que os particulares se pronunciem sobre as virtualidades, mérito ou demérito da solução da Administração Pública.

Pelo que, quando os argumentos aduzidos pelos particulares forem fortes, podem, em rigor, fazer com que a Administração mude o sentido da decisão, revendo a decisão ou o projecto a executar.

2.1.1.2. Garantias impugnatórias

Como ensina CREMILDO PACA¹⁶¹, “Se nas garantias petitórias ainda não estamos diante dum *facere*, dum acto administrativo, pelo contrário, aqui [nas garantias impugnatórias] já existe uma acção ou omissão, uma decisão administrativa, perante a qual o particular reage, pedindo a reapreciação, uma nova valoração factual e/ou jurídica dessa decisão administrativa”.

Dispõe a este propósito o artigo 100.º, do D.L. n.º 16-A/95, de 15 de Dezembro, que “*aos particulares assiste o direito de solicitar a revogação ou a modificação dos actos administrativos*”. Destarte, o *animus* desta norma consubstancia-se na possibilidade da Administração rever a sua decisão, rectificando-a, alterando-a, revogando-a ou substituindo-a por outra.

i) A reclamação

Nos termos da alínea a), do artigo 9.º da Lei n.º 2/94, a reclamação traduz-se na apresentação de um pedido de reapreciação do acto administrativo ao autor do mesmo. Assim, podemos afirmar que reclamar é dirigir um pedido, uma contestação, ao órgão autor do acto administrativo objecto de reclamação para que o modifique ou revogue. Em bom rigor, a reclamação pressupõe o pedido de uma nova valoração da decisão, feito ao próprio autor do acto, com o intuito de o convencer que decisão foi mal tomada ou, se for caso disso atento os novos factos aduzidos pelo reclamante, a decisão seja alterada pelo seu autor.

Com efeito, este instituto jurídico, no ordenamento jurídico angolano, encontra-se consagrado no artigo 100.º, n.º 1, alínea a), do D.L. n.º 16-A/95, de 15 de Dezembro (LNPA), nos termos do qual: “*Aos particulares assiste o direito de solicitar a revogação ou modificação dos actos administrativos, nos termos regulados neste diploma*”. Prescrevendo o n.º 2, alínea a), do mesmo preceito legal, que poderá fazê-lo “*(...) mediante reclamação para o autor do acto*”.

¹⁶¹ PACA, Cremildo, *op. cit.*, p. 23.

Já o artigo 102.º, n.º 1 da LNPA, dispõe que: “*Têm legitimidade para reclamar ou recorrer os titulares de direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos que se considerem lesados pelo acto administrativo*”.

Por seu turno, o artigo 9.º, alínea a), da Lei n.º 2/94, de 14 de Janeiro (LIA), determina que: “*A impugnação dos actos administrativos pode ser feita por meio de reclamação, dirigida ao órgão de que dimana o acto*; e o artigo 12.º, alínea a), do mesmo diploma legal, dispõe que: “*O recurso contencioso é obrigatoriamente precedido de reclamação, quanto aos actos administrativos de membros do governo, governadores provinciais e administradores municipais*;”.

Assim sendo, importa referir-nos à já controversa gerada na doutrina angolana sobre a abordagem à reclamação consagrada nas NPA e na LIA.

Assim, no entendimento de CREMILDO PACA¹⁶², que acompanhamos, colocam-se-nos, a este propósito, duas questões, “A primeira diz respeito à necessidade de indagarmos se o [direito angolano] consagrou a reclamação necessária, aquela que a lei estabelece que só após esgotados os mecanismos gratuitos ou administrativos se obtenha um acto administrativo definitivo, do qual se pode recorrer contenciosamente, ou seja, aquela que traduz um meio de impugnação necessário, no sentido de constituir condição *sine qua non* do recurso contencioso ou, se, pelo contrário, o direito angolano consagrou a reclamação facultativa, isto é, se, diante de uma conduta pública ilegal e abusiva, é possível partir para o contencioso administrativo, sem percorrer a etapa da reclamação”. Entende o autor que “A Lei 2/94, de 14 de Janeiro, no seu artigo 12.º, ao dizer que ‘o recurso contencioso é obrigatoriamente precedido de reclamação’, parece inculcar a ideia de reclamação necessária”. Não obstante, o autor, como nós, preconiza que “(...) o desejável seria o direito angolano consagrar o carácter facultativo da reclamação”.

Referindo-se à possível inconstitucionalidade do preceito referido no parágrafo anterior, o autor socorre-se, e bem, da opinião de Carlos Feijó, o qual “(...) chega a duvidar da constitucionalidade dessa norma, ao obrigar à precedência da reclamação e do recurso hierárquico, se tivermos em conta o *princípio da lesividade eficaz e imediata*, cujo critério,

¹⁶² PACA, Cremildo, *op. cit.*, pp. 26-27.

entende-se hoje, deve ser o da lesão que resulta do conteúdo essencial do princípio da tutela jurisdicional efectiva [já abordado na nossa dissertação], previsto no artigo 43.º da Lei Constitucional [de 1992], de modo que se permita a impugnação contenciosa directa ou imediata”.

É nosso entendimento, salvo melhor, que a impugnação contenciosa directa da decisão da Administração Pública, como tal sem a necessidade de apresentação prévia de reclamação, como actualmente ocorre no ordenamento jurídico-administrativo português, é uma real mais-valia, uma vez que potencia a celeridade do alcance do direito ou de interesse legalmente protegido de que o particular é titular.

ii) O recurso hierárquico

O recurso hierárquico encontra-se consagrado no artigo 108.º do D.L. n.º 16-A/95, de 15 de Dezembro, nos termos do qual: *“Podem ser objecto de recurso hierárquico todos os actos administrativos praticados por órgãos sujeitos aos poderes hierárquicos de outros órgãos”*.

Este meio de reacção graciosa é dirigido ao superior hierárquico do autor do acto administrativo ou da entidade donde foi emanado o acto recorrido, pretendendo-se que o superior hierárquico o revogue, substitua ou modifique, a fim de se sanar os efeitos lesivos que tenha provocado ao recorrente. Isto é, o recurso hierárquico é o meio de impugnação de um acto administrativo praticado por um órgão subalterno perante o respectivo superior hierárquico, a fim de obter a revogação, a modificação ou a substituição do acto recorrido.

iii) O recurso hierárquico impróprio

Este tipo de recurso encontra-se consagrado no artigo 118.º do D.L. n.º 16-A/95, de 15 de Dezembro, que no n.º 1 dispõe que: *“É considerado impróprio 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”*.

Este recurso apelida-se de “impróprio”, uma vez que é interposto para uma entidade que não tem uma relação de hierarquia com a entidade autora do acto administrativo objecto do recurso.

Em sede deste recurso, é permitido ao recorrente reclamar de um acto administrativo emanado de uma entidade administrativa junto de outra entidade administrativa, ou de outro órgão, não existindo qualquer relação de hierarquia entre o órgão recorrido e o órgão autor do acto.

Não obstante, apesar de não haver essa relação hierárquica, a entidade administrativa deve receber o recurso interposto e analisá-lo, revogando ou modificando o acto administrativo objecto do recurso, através do poder de supervisão de que é detentora.

iv) O recurso tutelar

Encontra-se consagrado no artigo 119.º, n.º 1, do D.L. n.º 16-A/95, que determina que: “*O recurso tutelar tem por objecto actos administrativos praticados por órgãos de pessoas colectivas públicas sujeitas à tutela ou superintendência*”.

Este tipo de recurso consubstancia-se na impugnação de um acto administrativo praticado por uma entidade sujeita à tutela ou superintendência de outra. Tem carácter excepcional, só podendo ser exercido quando a lei expressamente assim o prever, conforme previsto no n.º 2 do artigo 119.º, n.º 1, do D.L. n.º 16-A/95.

Sintetizando, no que concerne a este desiderato (**garantias graciosas**), advoga JOÃO DAMIÃO¹⁶³, por nós corroborado, que “(..) ao se materializarem junto dos órgãos da Administração, conferem ao particular o direito de solicitar a revogação ou modificação do acto da administração que viole os seus direitos e interesses legalmente protegidos, direito este que é exercido de várias formas (cfr. artigo 110.º do Decreto-Lei n.º 16-A/95, de 15 de Dezembro):

- a) mediante **reclamação** para o autor do acto administrativo. A reclamação consiste no pedido de reapreciação do acto administrativo dirigido ao seu autor (conforme o artigo 103.º do Decreto-Lei n.º 16-A/95, de 15 de Dezembro); No mesmo sentido a alínea a) do artigo 9.º da [LIAA], estabelece a reclamação como modalidade dos actos administrativos; João Caupers considera que as garantias graciosas ou impugnatórias

¹⁶³ DAMIÃO, João, *op. cit.*, pp. 84-86.

se consubstanciam *em meios de ataque ao comportamento da Administração Pública*; (destacado nosso)

- b) Mediante **recurso hierárquico**, que consiste no pedido de reapreciação do acto administrativo dirigido ao superior hierárquico do autor do acto administrativo (cfr. 108.º do Decreto-Lei n.º 16-A/95, de 15 de Dezembro); No mesmo sentido, a alínea b) do artigo 9.º da [LIAA], estabelece o recurso hierárquico como modalidade de impugnação dos actos administrativos; (destacado nosso)
- c) Conforme as situações, o recurso hierárquico pode desdobrar-se em recurso hierárquico impróprio e recurso hierárquico tutelar (cfr. 118.º e 119.º, ambos do Decreto-Lei n.º 16-A/95, de 15 de Dezembro)”.

2.1.2. Garantias contenciosas ou jurisdicionais

As garantias jurisdicionais ou contenciosas são aquelas que se invocam perante os tribunais, ou seja, é estritamente necessária a intervenção dos tribunais.

Destarte, o contencioso administrativo, alicerçado na aplicação de normas de Direito Administrativo (substantivas e procedimentais), mais não é do que o conjunto de litígios entre a Administração Pública e os administrados dirimidos pelos tribunais.

Ademais, é de referir, como aliás já anteriormente vimos, que a organização judicial angolana não comporta tribunais administrativos, no entanto comporta Salas ou Câmaras especializadas para questões administrativas.

Não obstante, se por um lado existem Salas ou Câmaras especializadas em questões administrativas, por outro, esta especialização é partilhada com questões iminentemente cíveis, o que no nosso entendimento, como alias já referimos, não confere a esses tribunais uma especialização propriamente dita, ou seja uma especialização própria em contencioso administrativo, como no nosso entendimento se impõe face ao *princípio da boa administração da justiça*.

Com efeito, as garantias contenciosas ou jurisdicionais, inserem-se no âmbito mais alargado do direito fundamental, já abordado na presente dissertação, da tutela jurisdicional efectiva, pelo que, quando for caso disso, deve ser interpretado e integrado em harmonia com a

Declaração Universal dos Direitos do Homem [DUDH]¹⁶⁴, com a Carta Africana dos Direitos dos Homens e dos Povos [CADHP]¹⁶⁵, e com o PIDCP, de 16 de Dezembro de 1966.

Assim sendo, determina o artigo 8.º da DUDH que: *“Toda 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”*.

Por sua vez, nos termos do artigo 28.º do mesmo texto internacional, *“Toda a pessoa tem direito a que reine, no plano social e no plano internacional, uma ordem jurídica capaz de tornar plenamente efectivos os direitos e as liberdades enunciadas na Declaração Universal e na legislação interna dos Países”*.

Na mesma linha legislativa, preceitua o artigo 14.º, n.º 1, primeira parte, do PIDCP, que *“Todos são iguais perante os tribunais de justiça, todas as pessoas têm direito a que a sua causa seja ouvida equitativa e publicamente por um tribunal competente e imparcial, estabelecido pela lei, que decidirá quer do bem fundado de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra elas quer das contestações sobre os seus direitos e obrigações de carácter civil”*.

No que concerne aos acervos legislativos africanos a respeito do **direito de acesso à justiça**, determina o artigo 7.º da CADHP que: *“Toda 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”*.

Salienta a este propósito JOÃO DAMIÃO¹⁶⁶ que a CADHP *“(…) estabelece, para além das leis e regulamentos, que se deve consagrar a garantia de acesso ilimitado aos tribunais”*. Pelo

¹⁶⁴ Proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, na Resolução n.º 217-A (III), de 10 de Dezembro de 1948.

¹⁶⁵ Adoptada pela XVIII Conferência dos Chefes de Estado e do Governo, em Junho de 1981.

¹⁶⁶ DAMIÃO, João, *op. cit.*, p. 95.

que, “(...) a salvaguarda dos direitos e interesses legalmente protegidos determina que se confirme em diversos diplomas legais a garantia de acesso à justiça, o recurso aos **costumes vigentes**”. (destacado nosso)

De qualquer forma, a consagração constitucional do direito de acesso à justiça não é bastante, pois mais do que isso é preciso que aos cidadãos seja dada a garantia real do exercício desse direito.

Com efeito, o direito de acesso à justiça é o corolário do Estado de Direito, não sendo possível falar em Estado de Direito quando aos cidadãos não lhes é permitido o direito de acesso aos tribunais de modo eficaz e em condições de igualdade, a fim de salvaguardarem as suas posições jurídicas subjectivas.

Destarte, podemos afirmar que os Estados de Direito Democrático necessitam de observar no respectivo ordenamento jurídico este direito de acesso à justiça, muitas das vezes “importando” normas consagradas em diplomas internacionais.

Em Angola, o contencioso administrativo tem por função a defesa da legalidade e do interesse público, ao ponto da jurisdição administrativa não ter plena jurisdição face à actuação da Administração Pública.

A prova disso é que, em Angola, o tribunal não tem competência para de forma coerciva obrigar a Administração Pública à prática de um comportamento devido, limitando-se a proceder à anulação do acto administrativo caso seja ilegal, deixando, por isso, para plano secundário os direitos subjectivos e interesses legalmente protegidos de que os particulares são titulares. Ou seja, a razão de ser do recurso à justiça ou jurisdição administrativa fundamenta-se no acto administrativo ilegal praticado pela Administração, não estando directamente relacionado com a violação do direito e interesses legítimos dos cidadãos.

Pelo que, impõe-se uma alteração do quadro legislativo a este respeito, no sentido do tribunal passar a ter competência para coercivamente obrigar a Administração à prática de um acto devido.

Citando Aroso de Almeida, entendimento que corroboramos, JOÃO DAMIÃO¹⁶⁷ escreve que “A plenitude da actuação dos tribunais na prática jurisdicional administrativa deve garantir que todo o tipo de pretensão possa ser deduzida em juízo e o direito ao acesso ao Direito e à tutela jurisdicional efectiva compreenda a possibilidade de fazer executar as decisões proferidas pelos tribunais administrativos desde que, por um lado, se reconheça aos juízes administrativos o poder de emitirem todo o tipo de pronúncias correspondentes aos diferentes tipos de pretensões deduzidos e, por outro, se lhes outorgue o poder de promoverem a execução forçada das respectivas decisões”.

Com efeito, a função jurisdicional administrativa em Angola é levada a cabo pelas Salas do Cível e Administrativo dos Tribunais Provinciais, na Câmara do Cível e Administrativo do Tribunal Supremo e no Plenário do Tribunal Supremo, devendo os tribunais administrativos, o que não acontece em Angola, assegurar a execução das suas sentenças, nomeadamente aquelas que proferem contra a Administração, ora através de sentença que produza os efeitos do acto administrativo devido, quando a prática e o conteúdo deste acto sejam estritamente vinculados, ora diligenciando no sentido de que efectivamente haja uma concretização material daquilo que foi sentenciado.

É de referir que a actividade da Administração Pública, exercida pelos seus órgãos e agentes, na salvaguarda incessante do interesse público, é susceptível de causar danos, de maior ou menor monta, na esfera jurídica dos particulares, podendo inclusivamente, em certos casos, modificar os direitos e interesses legalmente protegidos dos mesmos. Não obstante, quando isso ocorre, é reconhecida aos particulares a possibilidade de fazerem valer os seus direitos e interesses legalmente protegidos junto das instâncias competentes para o efeito.

Seguindo Marcello Caetano, JOÃO DAMIÃO¹⁶⁸ afirma a este propósito que “A finalidade 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*)”.

¹⁶⁷ DAMIÃO, João, *op. cit.*, p. 100.

¹⁶⁸ DAMIÃO, João, *op. cit.*, p. 78-79.

Como ensina Marcelo Rebelo de Sousa¹⁶⁹, também citado por JOÃO DAMIÃO, “(...) ‘as garantias dos administrados constituem direitos subjectivos que visam primordialmente proteger um bem consistente na prevenção ou sanção da violação de direitos e interesses legalmente protegidos desses administrados, provocados por comissão ou omissão da Administração Pública’”.

Destarte, aliás como anteriormente já abordado, a Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro, que aprova a CRA, consagrava no artigo 142.º, a figura do Provedor de Justiça como um órgão público independente, que tem por missão a defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, através de meios informais, junto da Administração Pública.

Aliás, a figura do Provedor de Justiça é sedimentada na CRA de 2010, designadamente sendo prevista numa secção específica onde constam instituições essenciais à administração da justiça, como órgãos independentes, que têm por finalidade a defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, visando assegurar, por meios não gratuitos nem contenciosos, a justiça e a legalidade da actividade da Administração Pública. Especificando no que concerne ao Provedor de Justiça e ao exercício da advocacia, encontram-se consagrados nos artigos 192.º a 197.º da CRA.

Em suma, as garantias procedimentais estão directamente relacionadas com a possibilidade dos particulares poderem defender os seus direitos e interesses legitimamente protegidos perante a Administração Pública, i.e. perante as entidades e os órgãos que têm e exercem o poder administrativo.

2.2. O poder judicial como garantia dos direitos e interesses dos particulares

Propugna JOSÉ ALEXANDRINO¹⁷⁰, entendimento por nós seguido, que "O papel dos tribunais na protecção dos direitos fundamentais está desde logo associado às origens dos direitos fundamentais e à origem do Estado constitucional: por um lado, há muito se desenvolveu a ideia de que o primeiro direito fundamental tenha sido histórica e

¹⁶⁹ DAMIÃO, João, *op. cit.*, p. 79.

¹⁷⁰ ALEXANDRINO, José Melo – *O novo constitucionalismo angolano*, Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2013, pp. 96-97, disponível em http://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_constitucionalismoaangolano_2013.pdf.

materialmente o *habeas corpus* (isto é, a garantia proporcionada pela decisão de um tribunal contra a prisão arbitrária, em defesa da liberdade física da pessoa); por outro lado, e consequentemente (...)", (citando [o autor] Nuno Piçarra), **‘o gozo efectivo deste direito só estará objectivamente assegurado havendo um órgão estadual capaz de garantir a aplicação imparcial da lei existente ao caso concreto, mediante processo jurídico regular.** Esse órgão só pode ser um tribunal independente, vinculado apenas a um critério normativo de decisão previamente estabelecido e insusceptível de ser alterado em função do caso concreto”". (destacado nosso)

Entende, deste modo, o autor que “É assim visível que esse primeiro direito fundamental (*Ur-Grundrecht*) surge com o simultâneo reconhecimento da separação de poderes e da independência do poder judicial e que se vislumbra, logo nesse instante fundador de finais do século XVII na Inglaterra, que, [citando novamente Nuno Piçarra], **‘os direitos fundamentais só têm real eficácia se houver um órgão do Estado capaz de os sobrepor aos actos lesivos de outros órgãos’**". (destacado nosso)

Destarte, e continuando o autor a citar Nuno Piçarra “(...) esse papel dos tribunais viria a alcançar um patamar mais elevado a partir do momento em que, em certos ordenamentos, os juízes passaram a poder declarar nulas as leis que contrariassem a Constituição, donde decorreram duas extraordinárias consequências: a primeira foi a de que o poder legislativo, o poder executivo e o poder judicial passaram a estar em pé de igualdade; a segunda foi a de que o poder judicial não podia continuar a ser concebido, como pretendia Montesquieu, como um poder nulo”. “O terceiro momento na caminhada da relação entre os direitos fundamentais e o poder judicial dá-se com a criação dos Tribunais Constitucionais e com a progressiva transformação destes em ‘tribunais *dos direitos fundamentais*’”, de acordo com a opinião de Catarina Santos Botelho, citada pelo autor.

Ora, transpondo os presentes entendimentos para o contencioso administrativo, afigura-se-nos que o Tribunal competente (Sala ou Câmara do Cível e Administrativo), constitui efectivamente o garante dos direitos e interesses dos particulares, como corolário do, já analisado, princípio da tutela jurisdicional efectiva, *trave mestra* de qualquer Estado de Direito Democrático, embora com as vicissitudes já demonstradas.

3. O problema da inexecução dos acórdãos e sentenças judiciais dos tribunais angolanos face às garantias dos particulares

No que concerne à exequibilidade das decisões dos Tribunais transitadas em julgado, proferidas em sede de contencioso administrativo, o ordenamento jurídico angolano, concede à Administração o direito de não as executar sempre que se verifiquem as seguintes situações:

- a) Ser impossível a execução;
- b) Existir grave prejuízo para o interesse público;
- c) Existirem circunstâncias de ordem, segurança e tranquilidade públicas que obstem à execução.

Com efeito, há lugar à suspensão das decisões judiciais quando a pronta execução de uma sentença judicial (proferida em sede de contencioso administrativo) transitada em julgado, for susceptível de causar prejuízo grave para o Estado. Podendo, nos termos do disposto no artigo 2.º da LSEAA, o órgão da Administração ou a pessoa colectiva de Direito Público a quem compete executá-la, requerer ao tribunal a suspensão da sua execução por um período máximo de seis meses.

Destarte, um processo começa com a entrada de um requerimento em tribunal e termina com uma sentença, que consubstancia o acto final do processo, a qual, como já vimos, pode ser alvo de recurso. Deste modo, o tribunal pode negar provimento ao recurso, nos casos em que o recorrente não tem razão, ou, caso tenha, conceder tal provimento indo, assim, de encontro à pretensão do recorrente.

A este respeito importa dizer que a sentença tem efeitos processuais e substantivos. No que concerne aos efeitos processuais da sentença anulatória, há que ter em consideração o caso julgado formal e o caso julgado material, consagrados nos artigos 671.º e 672.º do CPC, referindo-se essencialmente ao caso julgado, como tal insusceptível de recurso ordinário.

Por seu turno, no que diz respeito aos efeitos substantivos, os mesmos variam em função do tipo de sentença, i.e., consoante a sentença der, ou não, provimento ao recurso. Na primeira situação, o tribunal aceita o pedido ou concede provimento ao recurso, produzindo efeitos declarativos, nos casos em que a sentença declara a nulidade ou inexistência do acto, ou

efeitos confirmativos, nos casos em que o tribunal, por via da sentença que profere, rejeita o pedido, nega provimento ao recurso, confirmando, deste modo, a validade do acto administrativo objecto de recurso judicial.

Deste modo, como é óbvio, a sentença que conceda provimento ao recurso tem um efeito executório, facto este que se traduz na obrigação ou o dever da entidade recorrida arcar com os efeitos jurídicos da anulação ou declaração de nulidade ou inexistência do acto, surgindo o dever de executar a sentença.

Porém, no entendimento de CREMILDO PACA¹⁷¹, que corroboramos, “O chamado dever de executar que impende sobre a Administração Pública para o cumprimento da sentença, seja ela declarativa ou de anulação, é de difícil exequibilidade, aliás bastante complexa e está conexcionada com a maturidade jurídica do próprio Estado, por razões que se prendem, desde logo, com o facto de ser a própria Administração a executar uma decisão contra a qual está em desacordo;”, com efeito, “(...) o **contencioso administrativo angolano** é, essencialmente, virado para o **contencioso de anulação**, um contencioso que, somente, tem em vista a anulação dos actos. O **tribunal limita-se a anular o acto** e nada mais”. (destacado nosso)

Com efeito, após a decisão judicial, a entidade demandada pode, no prazo de 15 dias a contar da notificação, suspender a execução da decisão judicial ou promover a sua inexecução, de acordo com o estipulado no artigo 108.º do RPCA, devendo o tribunal avaliar e decidir sobre a verificação dos pressupostos invocados. Em caso de inexecução, se o tribunal considerar os pressupostos invocados precedentes, o particular tem o direito a ser indemnizado pelos prejuízos que a inexecução lhe causar, de acordo com o definido no artigo 4.º da LSEAA.

No que concerne às causas de inexecução ilícita das sentenças por parte da Administração, nos termos em que a Administração Pública se recusa a executar uma sentença sem nenhuma causa de justificação de inexecução, o ordenamento jurídico angolano prevê a eventual responsabilidade disciplinar, civil e criminal dos titulares com deveres de executar.

Destarte, o artigo 7.º da Lei n.º 21/90, de 22 de Dezembro, que tem por objecto os crimes cometidos por titulares dos cargos de responsabilidade, determina que “*o titular de cargo de*

¹⁷¹ PACA, Cremildo, *op. cit.*, p. 116.

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”. Constituindo, como é bom de ver, uma forte garantia contra a contra a inexecução ilícita da sentença condenatória.

Ademais, o incumprimento de uma decisão judicial encerra um evidente atropelo do sistema jurídico e do princípio do Estado de Direito, acarretando todas as nefastas consequências que daí podem advir.

Capítulo IV – O Juiz e o contencioso administrativo em Angola

1. O perfil do Juiz no contexto jurídico angolano

1.1. Resenha histórica

Como ensina ANTÓNIO HOMEM¹⁷², “A compreensão do estatuto dos juizes não pode ser dissociada da nova teoria legal. O *Code Civil* de 1804 (art. 4.º) determina que o juiz que se recuse a julgar com o fundamento no silêncio, obscuridade ou insuficiência da lei será punido como culpado de denegação de justiça”.

Destarte, o MP foi também uma criação do liberalismo. Apesar dos precedentes históricos, esta instituição tem matriz francesa. Foi dotada de um estatuto próprio e funções heterogêneas, como garante da legalidade, nomeadamente pela acção da fiscalização dos tribunais. Competindo-lhe o exercício da acção penal, visando a imparcialidade dos juizes que não mais deveriam ser igualmente acusadores, a tutela os menores e o aconselhamento do governo¹⁷³.

Fruto do colonialismo português, deve-se salientar, como propugna JORGE MIRANDA¹⁷⁴ que “A Constituição de 1933, Constituição de regime autoritário, vem aí trazer duas modificações importantes. Deixa de falar em poder judicial, ou poder judiciário (aliás deixa de considerar a existência de poderes do Estado, passa a falar em órgãos de soberania). Em segundo lugar e em contrapartida, e um pouco em reacção contra aquilo que tinha sido o constitucionalismo anterior, vem inserir no âmbito da função jurisdicional todos os tribunais de qualquer ordem, de qualquer categoria, como órgãos de soberania”, sendo certo porém que “(...) uma parte significativa da doutrina, encabeçada por Marcelo Caetano, continuava a defender que os tribunais administrativos não eram órgãos do poder judicial ou verdadeiros tribunais. Mas essa tese, pelo menos no final do tempo da vigência da Constituição de 1933, era fortemente contestada por largos sectores da doutrina”.

¹⁷² In 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, p. 64.

¹⁷³ In HOMEM, António Pedro Barbas, PINTO, Eduardo Vera-Cruz, SILVA, Paula Costa e, VIDEIRA, Susana e FREITAS, Pedro, *op. cit.*, p. 65.

¹⁷⁴ In HOMEM, António Pedro Barbas, PINTO, Eduardo Vera-Cruz, SILVA, Paula Costa e, VIDEIRA, Susana e FREITAS, Pedro, *op. cit.*, p. 272.

2. Os princípios estruturantes da actividade jurídico-decisória administrativa em Angola

No que concerne aos princípios gerais do processo contencioso, vertidos no RPCA, podemos afirmar que as normas processuais administrativas traduzem, no seu conjunto, um rol de princípios, que por sua vez são o suporte daquelas. Com efeito, as normas jurídicas ancoram-se em princípios gerais de direito, consubstanciando o desenvolvimento dos mesmos. Sendo de salientar que esta premissa, como não poderia deixar de ser, aplica-se também ao Direito do Contencioso Administrativo.

Preconiza CREMILDO PACA¹⁷⁵, posição por nós acolhida, que “Existem vários critérios para classificar estes princípios”, seguindo a classificação preconizada por Vieira de Andrade, “(...) que adopta os seguintes critérios: quanto à **promoção ou iniciativa processual**; quanto ao **âmbito do processo**; quanto à **prossecução processual**; quanto à **prova ou instrução** e quanto à **forma processual**”. (destacado nosso)

Deste modo, quanto aos **princípios relativos à promoção processual**, a iniciativa processual compete aos particulares interessados nos actos administrativos a impugnar, desencadeando o processo (princípio do dispositivo, artigo 2.º RPCA), i.e., este direito que os particulares têm de dar o impulso processual, traduz o princípio da iniciativa ou promoção particular.

Com efeito, o artigo 3.º do RPCA determina que, em regra, têm legitimidade para demandar no contencioso administrativo as partes interessadas, não obstante, nem sempre assim é, uma vez que em algumas situações a iniciativa pode ser de terceiros co-interessados (cfr. alínea c) desta norma).

Afirma CREMILDO PACA¹⁷⁶, que o princípio da iniciativa ou promoção particular “(...) desdobra-se em três sub-princípios, a saber: *princípio do dispositivo* – cabe aos particulares desencadear ou despoletar o processo; *princípio da oficiosidade ou do acusatório* – a iniciativa é pública e o Ministério Público é obrigado a demandar por se violar a Lei Constitucional (inconstitucionalidade) e a lei ordinária (ilegalidade); *acção popular* – que abrange todo o cidadão, independentemente de ser lesado ou não (...).

¹⁷⁵ PACA, Cremildo, op. cit., p. 77.

¹⁷⁶ PACA, Cremildo, op. cit., p. 78.

Quanto aos **princípios relativos ao âmbito do processo ou da neutralidade judicial**, no entendimento de CREMILDO PACA¹⁷⁷ há que ter em conta três princípios:

O *princípio da vinculação do juiz ao pedido*, “Conhecido também por princípio da congruência entre a decisão e o pedido, em princípio deve haver correspondência entre o pedido e a decisão que há-de ser tomada. Este princípio pode ser analisado em duas dimensões: uma positiva e outra negativa. Na primeira, o tribunal tem a obrigação de apreciar todas as questões que lhe são solicitadas – artigo 21.º [do RPCA]. Interessa aqui, fundamentalmente, a dimensão negativa que pretende a proibição do excesso judicial. Nesta última dimensão, o tribunal não pode apreciar ou decidir no processo senão aquilo que lhe é solicitado pelas partes. É o pedido a causa de pedir que hão-de determinar o âmbito do processo e o juiz não pode sair fora do que lhe é pedido”.

O *princípio da limitação do juiz pela causa de pedir*, de acordo com o qual, como refere o autor, “Ao decidir (...) o tribunal pode unicamente basear a sua decisão em factos invocados no processo”, ou seja “(...) só as razões de facto e de direito alegadas pelas partes podem constituir fundamento da decisão que há-de ser tomada”. Porém, existem excepções, já que “Se forem apresentados fundamentos de anulabilidade, o juiz pode, igualmente, conhecer da nulidade, pelas mesmas razões de interesse público, por poderem ser invocados a todo o tempo e o seu conhecimento pode ser oficioso”, aliás “Só no Processo Civil vigora até ao extremo o princípio do dispositivo”.

E, por fim, o *princípio da estabilidade objectiva da instância*, em sede do qual, como afirma o autor, “(...) o pedido inicialmente efectuado e a causa de pedir invocada devem manter-se até à decisão final, porque delimitam a instância. O pedido e a causa de pedir que são determinados logo no início do processo, na petição inicial ou requerimento inicial, mantêm-se até à decisão final”. Contudo, contempla também excepções, por exemplo quando “(...) no requerimento inicial, o demandante não alega um determinado facto, em virtude de não o conhecer ou, então, pela circunstância de o mesmo não se ter ainda verificado (facto superveniente). Admitindo que, no decurso do processo, o demandante vem a tomar conhecimento desse facto, é de admitir que o possa ainda invocar”.

¹⁷⁷ PACA, Cremildo, op. cit., pp. 78-80.

Ora os juízes, no exercício da sua actividade, deverão observar estes princípios, como forma de alicerce de uma decisão justa e equitativa.

No que diz respeito aos **princípios relativos à tramitação do processo**, CREMILDO PACA¹⁷⁸ aponta três princípios relativos ao decurso, condução e extinção do processo:

O *princípio da tipicidade da tramitação processual*, sobre o qual o autor afirma que “(...) impõe que os trâmites e a sequência dos actos processuais devam ser fixados por lei”, i. e., “(...) os trâmites e a respectiva sequência devem ser determinados por lei”.

O *princípio do dispositivo*, em observância do qual, como entende o autor, “O nascimento, desenvolvimento e morte do processo ficam ao critério do interesse das partes ou à sua responsabilidade”, ou seja, “(...) compete às partes interessadas na dinamização do processo”. Importa também “(...) excepções em que o Ministério Público tem que prosseguir com o processo, mesmo que as partes tenham a pretensão de desistir do processo – tudo isso tem como fundamento o interesse público – artigos 13.º, 136.º/4 e 18.º [todos do RPCA] (auto-responsabilidade das partes)”.

E o *princípio do contraditório*, que se concretiza, na óptica do autor, que acompanhamos, no facto de todos os interessados deverem “(...) participar activamente no processo, para que se tenha uma decisão fundada, pelo que a intervenção das partes, no processo, deve ser plena, de modo a permitir uma decisão fundamentada”. Em bom rigor, sustenta-se no direito das partes serem ouvidas, contraditarem.

Também estes três princípios se revelam de extrema importância à boa administração da justiça pelos tribunais, mais concretamente pelos juízes.

Já quanto aos **princípios relativos à instrução processual**, refere-se CREMILDO PACA¹⁷⁹ a três princípios:

¹⁷⁸ PACA, Cremildo, op. cit., pp. 80-81.

¹⁷⁹ PACA, Cremildo, op. cit., pp. 82-83.

O *princípio da investigação*, que, segundo o autor, se concretiza “(...) em circunstâncias específicas, dele decorrendo, basicamente, que os fundamentos da decisão do juiz não têm de se limitar aos factos invocados pelas partes, uma vez que prevalece a verdade material sobre a verdade formal”, deste modo, “(...) o juiz pode ordenar ou sugerir as diligências que achar convenientes para a busca da verdade material (artigo 51.º [do RPCA])”. Não obstante, este princípio tem limites, “(...) sendo que o juiz não pode violar o princípio da tipicidade da tramitação processual e o âmbito do processo, previamente fixado pelo pedido e pela causa de pedir”.

O *princípio da limitação dos meios de prova*, que configura, no entendimento do autor, que acompanhamos, “(...) outra excepção ou desvio ao princípio do inquisitório ou da investigação. Aqui, o juiz também está limitado quanto aos meios de prova aceitáveis”. Com efeito, “Não se admitem todas e quaisquer provas, pelo que as provas que ofendam os direitos fundamentais ou contrariem preceitos constitucionais não são permitidas, tais como as escutas telefónicas não autorizadas”.

E o *princípio da repartição do ónus da prova objectivo*, no âmbito do qual para o mesmo autor “Num determinado processo contencioso administrativo não funciona o ónus subjectivo, isto é, não se consideram só os factos alegados e provados por uma das partes”. Efectivamente, “Reparte-se o ónus da prova objectivo, o que pressupõe a repartição adequada dos encargos e alegações, de modo a repartir o risco da falta de prova, ao invés do processo civil em que vigora o ónus da prova subjectiva e são considerados os factos que uma das partes prova. Pelo contrário, o juiz administrativo deve contrabalançar os factos alegados por uma e outra parte”.

No que concerne a estes três princípios, estão directamente relacionados com a marcha do processo, com as diligências tendentes ao apuramento da verdade material.

Por fim, no que concerne aos **princípios relativos às formas processuais**, CREMILDO PACA defende¹⁸⁰, e bem, estamos perante “(...) princípios relativos à forma e à publicidade das decisões. Quanto ao primeiro, no contencioso administrativo não tem importância nenhuma o princípio da oralidade, porque o processo contencioso administrativo assume

¹⁸⁰ PACA, Cremildo, op. cit., p. 83.

sempre a forma escrita (artigo 105.º [do RPCA])”, não seguindo “(...) a regra da audiência, discussão e julgamento, nem o princípio da imediação”. Por outro lado, “Quanto ao segundo (...) as decisões dos tribunais devem ser notificadas às partes e dadas a conhecer publicamente”. Pelo que, “Em qualquer processo, as partes devem ser notificadas dos actos judiciais que as afectam directamente ou que lhes são destinados. Os actos judiciais que põem fim ao processo devem ser publicados (artigo 58.º [do RPCA])”.

3. O problema do patrocínio judiciário como meio de realização das garantias dos particulares

Conforme já acima abordado, o artigo 29.º, n.º 1 da CRA determina que: *“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”*.

Com efeito, este direito deve ser encarado como um direito fundamental do cidadão, não lhe podendo ser negado, apenas porque não possui os meios económicos exigidos para propor ou contestar uma acção perante um tribunal.

À protecção jurídica do cidadão na dupla modalidade de “consulta jurídica” e “apoio judiciário” está subjacente uma preocupação igualitária, visando banir, ou pelo menos minorar, a situação de desvantagem em que se encontram todos quantos, cultural e sobretudo economicamente, são mais desfavorecidos, isto no tocante ao acesso à justiça e ao direito.

Não obstante, em Angola, apesar da existência de uma Lei sobre a Assistência Judiciária (D.L. n.º 15/95, de 10 de Novembro), o patrocínio judiciário junto dos mais necessitados não é uma realidade efectiva, pelo que defendemos que o apoio judiciário, quer na figura da nomeação de patrono, quer na figura da isenção total ou parcial de custas judiciais, é um campo que carece de evolução no sentido de se tornar realmente efectivo, proporcionando, desta forma, o recurso aos tribunais a qualquer cidadão, independentemente da sua condição sócio-económica.

Com efeito, a evolução do patrocínio judiciário que aqui defendemos deverá passar não só por alterações legislativas, como também pelo investimento estatal em meios humanos e logísticos que tornem real este desiderato, factor deveras importante num Estado de Direito Democrático.

Capítulo V - Conclusões

1. Do contencioso administrativo português

I. A doutrina considera decisiva para marcar a história do contencioso administrativo em Portugal a instauração, na época liberal, do princípio da separação de poderes e, com ele, do princípio da legalidade administrativa.

II. A evolução do contencioso administrativo português deu-se, nos seus traços fundamentais, a partir de um modelo administrativista mitigado, que transitou para um modelo quase-judicialista e, finalmente, para um modelo judicialista puro de competência especializada.

III. Para além do Tribunal Constitucional, existem, na vigente ordem jurídico-constitucional portuguesa, as seguintes categorias de tribunais: o Supremo Tribunal de Justiça e os tribunais judiciais de primeira e segunda instância; o Supremo Tribunal Administrativo e os demais tribunais administrativos e fiscais.

IV. O direito de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efectiva é, ele mesmo, um direito fundamental constituindo uma garantia imprescindível da protecção dos direitos fundamentais, sendo, por isso, inerente à ideia de Estado de direito, razão pela qual este princípio encerra em si mesmo um dos pilares do estado de direito democrático português.

V. As partes num processo declarativo são os sujeitos jurídicos que nele constam como autor e como demandado. O autor é quem desencadeia o processo, formulando a pretensão perante o tribunal, e o demandado é aquele ou aqueles contra quem a acção foi proposta e que foram citados para contestar a petição do autor.

VI. Em regra um processo de contencioso administrativo põe frente-a-frente a Administração Pública e particular, não obstante pode ter apenas sujeitos privados como partes, porque, por exemplo, se trata de um particular que reage contra a conduta de outro particular a quem foi confiado o exercício de poderes públicos e que, por isso, pratica actos que a lei equipara a actos administrativos.

VII. Tal como sucede em processo civil, também no contencioso administrativo vale o critério de que o processo especial aplica-se aos casos expressamente designados na lei, sendo o processo comum aplicável a todos os casos a que não corresponda processo especial.

VIII. O processo cautelar dirige-se à obtenção de providências adequadas a assegurar a utilidade da sentença a proferir num processo declarativo, não possuindo, por isso, autonomia, e funcionando como um momento preliminar ou como um incidente do processo declarativo, cujo efeito útil visa assegurar e, deste modo, ao serviço do qual se encontra.

IX. O processo cautelar e as providências a cuja adopção ele se dirige pautam-se por três características: instrumentalidade, provisoriedade e sumariedade.

X. As providências cautelares são conservatórias ou antecipatórias, havendo consequências do regime face à distinção entre cada um destes tipos.

XI. O princípio do duplo grau de jurisdição postula que, em nome de uma efectiva garantia de melhor justiça e protecção dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, todas as causas judiciais devem beneficiar da possibilidade de reexame por um tribunal superior.

XII. O CPTA distingue formalmente entre recursos ordinários: o recurso de apelação, os recursos de revista (revista e revista *per saltum* para o STA) e o recurso para uniformização de jurisprudência; e recurso extraordinário: o recurso de revisão.

XIII. A classificação doutrinária dos recursos jurisdicionais classifica-os em: recursos substitutivos *versus* recursos cassatórios ou rescindentes; e recursos de reexame *versus* recursos de reponderação ou de revisão.

XIV. 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.

XV. Parte vencida é aquela a quem a decisão causa prejuízo e, por isso, a parte relativamente à qual a decisão se mostra desfavorável, independentemente de, sendo réu, ter ou não deduzido oposição.

XVI. No CPTA vigora a regra geral do direito ao recurso das decisões que, em primeiro grau de jurisdição, conheçam do mérito da causa em processos de valor superior à alçada do qual se recorre, pelo que nem todas as decisões judiciais admitem recurso.

XVII. Nos processos em que exerçam competências de primeira instância, o STA e o TCA têm a alçada correspondente à dos TACs, que, por sua vez, é a que se encontra estabelecida

para os tribunais judiciais de primeira instância, estando, como tal, fixada em € 5 000. Havendo lugar a recurso, independentemente do tribunal que tiver proferido a decisão de mérito, se o valor da causa for igual ou superior a € 5 000,01, o que corresponde à alçada dos tribunais de primeira instância, acrescido de € 0,01 (artigos 6.º, n.ºs. 3 e 5, do ETAF e 31.º, n.º 1 da LOFTJ).

XVIII. Os recursos têm efeitos suspensivos, devidamente salvaguardado o consagrado em lei especial. Podendo também, atento o circunstancialismo, ter efeito meramente devolutivo.

XIX. O recurso, no prazo de 30 dias após a notificação da decisão recorrida, é interposto por meio de requerimento, dirigido ao tribunal que a proferiu, no qual se indica a espécie, o efeito e o modo de subida do recurso interposto e, se for caso disso, o respectivo fundamento.

XX. O MP intervém nos recursos jurisdicionais para se pronunciar sobre o mérito do recurso, segundo um critério análogo ao previsto no artigo 85.º do CPTA.

XXI. O julgamento ampliado do recurso distingue-se do recurso para uniformização de jurisprudência, na medida em que terá por objecto uma decisão ainda não transitada em julgado.

XXII. No recurso de apelação o tribunal *ad quem* conhece tanto a matéria de facto como de direito, constituindo-se não como um mero recurso cassatório ou rescindente mas sim como um recurso substitutivo ou de reexame.

XXIII. O recurso de revista de decisões proferidas em segunda instância pelo Tribunal Central Administrativo traduz-se na existência de um duplo grau de recurso no contencioso administrativo português; O recurso de revista *per saltum*, consiste num recurso, tal como o de revista também sobre matéria de direito, de decisões proferidas em primeira instância pelos tribunais administrativos de círculo directamente para o STA, quando o valor da causa seja superior a três milhões de euros ou indeterminável, salvo se disser respeito a questões de funcionalismo público ou segurança social.

XXIV. O artigo 152.º do CPTA incluiu entre os recursos ordinários o recurso para uniformização de jurisprudência, que de algum modo substitui o antigo recurso por oposição de julgados tendo em conta que se admite a impugnação de uma decisão judicial transitada em julgado.

XXV. Para além dos recursos ordinários, a lei admite o recurso de revisão das sentenças transitadas em julgado, remetendo o respectivo regime para os termos da lei do processo civil, devidamente salvaguardadas as respectivas especialidades.

XXVI. O CPTA e o ETAF foram revistos, nos termos constantes do D.L. n.º 214-G, de 2015, de 2 de Outubro, que ainda não entrou em vigor. Não obstante, em alguns institutos, como sejam por exemplo o das formas do processo e o respectivo regime ou o regime das providências cautelares, as alterações são significativas.

2. Do contencioso administrativo angolano

I. A construção do contencioso administrativo angolano começou a ser evidenciada com a entrada em vigor da LIAA, da LNPA, do RPCA e da LSEA.

II. Apesar da evolução legislativa que a justiça administrativa angolana tem sido alvo, é nosso entendimento que o actual modelo de contencioso administrativo angolano carece de uma reforma, com um intuito de concretizar os preceitos constitucionais sobre este domínio.

III. Para percebermos muitos dos problemas que vive actualmente o contencioso administrativo angolano, é necessário olharmos para os acontecimentos históricos que rodeiam o surgimento e desenvolvimento do Direito Administrativo.

IV. A existência do contencioso administrativo angolano deve ser compreendida considerando três períodos distintos: O período da primeira República, proclamada a 11 de Novembro de 1975; O período do emergir da segunda República, de 16 de Setembro de 1992 a 5 de Fevereiro de 2010, data da promulgação e publicação da CRA; E o período de 5 de Fevereiro de 2010 até à actualidade.

V. Porém, desde a CRA de 1976 até às revisões produzidas pela Lei n.º 1/86, de 1 de Fevereiro, e pela Lei n.º 2/87, de 31 de Janeiro, o contencioso administrativo em Angola era uma realidade inexistente.

VI. O modelo do contencioso administrativo angolano é o objectivista, consubstanciando-se na defesa da legalidade e do interesse público. Pelo que, o interesse público é o epicentro das ponderações deste modelo e os tribunais, no exercício da sua actividade, limitam-se a declarar a invalidade dos actos administrativos. Ou seja, existe um recurso do contencioso

administrativo por natureza, um contencioso que trata dos actos administrativos, cujas regras resultam do RPCA.

VII. O modelo do contencioso administrativo angolano deveria de ser o subjectivista, em sede do qual o interesse dos particulares tem um papel relevante, ou seja tem implícita a ideia de uma protecção judicial efectiva, apresentando como seu baluarte a defesa dos interesses dos cidadãos em detrimento da defesa da Administração Pública, i.e., tem como função a tutela dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares.

VIII. A “coabitação” de competências cíveis com competências administrativas que ocorre na Câmara e nas Salas do Cível e Administrativo, efectivamente não abona em favor da especialização dos juízes em qualquer uma das matérias em causa, nomeadamente, no que concerne à matéria objecto do nosso trabalho, não existe, como deveria, especialização dos magistrados em matéria administrativa.

IX. Para a construção do modelo do contencioso administrativo angolano, atento o respectivo quadro jurídico-constitucional, existem duas teses: a *tese das opções*, na qual o legislador ordinário tem poder discricionário na construção do modelo de contencioso administrativo; e a *tese da não efectividade*, onde a tutela jurisdicional efectiva, como direito fundamental, implica a concretização do seu conteúdo preceptivo mínimo.

X. A CRA de 1992 confirmou as alterações estabelecidas no artigo 43.º, consagrando o direito dos particulares impugnarem e de recorrerem aos tribunais contra todos os actos que violem os seus direitos estabelecidos constitucionalmente e na demais legislação em vigor.

XI. A CRA de 2010 reveste-se de grande significado, pelo menos em tese, para a ordem jurídica angolana sedimentando a garantia atribuída aos cidadãos, ao assegurar-lhes o acesso ao Direito e aos tribunais para a defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos (artigo 29.º), e ao estabelecer a proibição da justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos.

XII. O direito de impugnar e recorrer aos tribunais contra os actos que violem os direitos e legítimos interesses dos particulares (artigo 29.º da CRA), visa garantir aos mesmos o acesso ao Direito e à tutela jurisdicional efectiva, porém, o legislador ordinário não estabeleceu na justiça administrativa angolana o mesmo direito, i.e., a previsão constitucional deste direito devia ter sido introduzida na jurisdição administrativa.

XIII. O princípio da proibição da denegação da justiça encontra-se directamente relacionado com o princípio da tutela jurisdicional efectiva e com o direito ao patrocínio judiciário.

XIV. O RPCA determina que têm direito a accionar a iniciativa processual para o recurso contencioso de impugnação do acto administrativo o particular ou o representante do MP que tenha intervindo no procedimento administrativo de reclamação ou recurso hierárquico que o antecede.

XV. Dentro das garantias graciosas existem as garantias petitórias e as garantias impugnatórias, destacando-se nestas últimas a reclamação, o recurso hierárquico e o recurso tutelar.

XVI. O particular para salvaguardar os seus direitos e interesses, em sede de Direito Administrativo, tem que primeiro recorrer à via graciosa, sem a qual não tem acesso à via contenciosa, pois a tutela jurisdicional efectiva já prevista na CRA de 1992 e devidamente reforçada na CRA de 2010, não se encontra concretizada, ao contrário do que acontece no contencioso administrativo português, pelo legislador ordinário.

XVI. Dentro das garantias graciosas existem as garantias petitórias e as garantias impugnatórias, destacando-se nestas últimas a reclamação, o recurso hierárquico e o recurso tutelar.

XVII. Em Angola embora existam garantias contenciosas, o tribunal não tem competência para de forma coerciva obrigar a Administração Pública à prática de um comportamento devido, limitando-se a proceder à anulação do acto administrativo caso seja ilegal, deixando, por isso, para plano secundário os direitos subjectivos e interesses legalmente protegidos de que os particulares são titulares, pelo que impõe-se do quadro legislativo no que a esta matéria diz respeito.

XVIII. A figura do Provedor de Justiça como um órgão público independente, aliás sedimentada na CRA 2010, tem por missão a defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, através de meios informais, junto da Administração Pública.

XIX. No que concerne à executoriedade das decisões dos Tribunais transitadas em julgado, proferidas em sede de contencioso administrativo, o ordenamento jurídico angolano, concede à Administração o direito de não as executar sempre que se verifiquem as seguintes situações:

ser impossível a execução; existir grave prejuízo para o interesse público; existirem circunstâncias de ordem, segurança e tranquilidade públicas que obstem à execução.

XX. Os princípios estruturantes da actividade jurídico-decisória administrativa em Angola, todos essenciais, cada um à sua maneira, para a boa administração da justiça pelos tribunais, englobam: princípios relativos à promoção processual, princípios relativos ao âmbito do processo ou da neutralidade judicial, princípios relativos à tramitação do processo, princípios relativos à instrução processual, e princípios relativos às formas processuais.

XXI. O direito ao patrocínio judiciário deve ser encarado como um direito fundamental do cidadão, não lhe podendo ser negado, apenas porque não possui os meios económicos exigidos para propor ou contestar uma acção perante um tribunal.

XXII. Em Angola, apesar da existência de uma Lei sobre a Assistência Judiciária, o patrocínio judiciário junto dos mais necessitados não é uma realidade efectiva, pelo que defendemos que o apoio judiciário, quer na figura da nomeação de patrono, quer na figura da isenção total ou parcial de custas judiciais, é um campo que carece de evolução (passando eventualmente por alterações legislativas e pelo investimento em meios humanos e logísticos) no sentido de se tornar realmente efectivo, proporcionando, desta forma, o recurso aos tribunais a qualquer cidadão, independentemente da sua condição sócio-económica.

Bibliografia/Webgrafia

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_constitucionalismosmoangolano_2013.pdf

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 – *O Novo Regime do processo nos Tribunais Administrativos*, 1.^a ed., Coimbra, Almedina, 2003.

ALMEIDA, Mário Aroso de – *Manual de Processo Administrativo*, 1.^a ed., Coimbra, Almedina, 2010.

ALMEIDA, Mário Aroso de e CADILHA, Carlos Alberto Fernandes – *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 3.^a ed. revista, Coimbra, Almedina, 2010.

ANDRADE, José Carlos Vieira de – *A Justiça Administrativa*, 13.^a ed., Coimbra, Almedina, 2014.

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.

CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital – *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.^a ed. revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007.

CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital – *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.^a ed. revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2010.

CORREIA, José Manuel Ribeiro Sérvulo – *Direito do contencioso administrativo*. 1.^a ed. Lisboa: Lex, 2005.

DAMIÃO, João – *A Precedência Obrigatória no Contencioso Administrativo Angolano*. 1.^a ed. Coimbra: Almedina, 2014.

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.

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, pp. 207-241.

MACHADO, Jónatas E. M., COSTA, Paulo Nogueira da e HILÁRIO, Esteves Carlos – *Direito Constitucional Angolano*, 3.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2014.

MANSO, Luís Duarte e ESTEVES, Leandro Caldas – *Direito do Contencioso Administrativo, casos práticos resolvidos*, 1.ª ed., Lisboa, Quid Juris, 2011.

MIRANDA, Jorge – *Manual de Direito Constitucional*, Tomo 4, 5.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2012.

MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 1.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2005.

NABAIS, José Casalta – *Procedimento e Processo Administrativos*. 6.ª ed. Coimbra: Almedina, 2010.

NETO, Abílio – *Novo Código de Processo Civil - Anotado*. 2.ª ed. Lisboa: Ediforum, 2014, reimpressão da 2.ª ed., 2014.

ORDEM DOS ADVOGADOS DE ANGOLA – *O Sistema de Advocacia em Angola*. 1.ª ed. Sintra: Papgráfica, 2003.

PACA, Cremildo – *Direito do Contencioso Administrativo Angolano*. 1.ª ed. Coimbra: Almedina, 2008.

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, pp. 189-205.

SILVA, Vasco Pereira da – *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise – Ensaio sobre as acções no novo Processo Administrativo*. 2.ª ed. Coimbra: Almedina, 2009.

SILVEIRA, João Tiago – *O princípio da tutela jurisdicional efectiva e as tendências cautelares não especificadas no contencioso administrativo*, disponível em http://www.mlgs.pt/xms/files/Publicacoes/Artigos/2012/O_principio_da_Tutela_Jurisdicional_Efectiva.pdf.

VIOLANTE, Teresa – *Os recursos jurisdicionais no novo contencioso administrativo*, O DIREITO, Ano 139, IV, Coimbra, Almedina, 2007.