

António Francisco de Sousa

Manual de

Direito Administrativo Angolano

VidaEconómica

NOTA PRÉVIA

1. Esta edição do *Manual de Direito Administrativo Angolano* é dirigida e dedicada à Universidade Kimpa Vita, do Uíge, aos seus dirigentes, docentes e discentes. Com esta edição pretende-se estruturar e apresentar, de forma quanto possível simples e clara, o essencial do *Direito Administrativo Angolano*. Desta forma, pretende-se conquistar os jovens para este importante ramo do direito, mas também contribuir para a sua abordagem crítica, oferecendo aos profissionais do direito e aos técnicos da Administração Pública uma perspectiva quanto possível objectiva do Direito Administrativo Angolano, como Estado democrático de direito. Todos seremos poucos para o muito que há a fazer na investigação, no ensino e na concretização do Direito Administrativo em Angola.

2. A vastidão e a complexidade do Direito Administrativo dos nossos dias conferem aos estudos de carácter geral e abrangente que sobre ele são realizados um cunho sempre inacabado. Esta característica reflecte a grande vitalidade desta importante área jurídica, que tem sempre algo de novo para mostrar, que inova, se renova e expande a cada momento. O estudo do Direito Administrativo constitui, pois, um desafio permanente, pleno de interesse teórico e prático, com relevância directa nos direitos e liberdades dos cidadãos e na segurança e bem-estar colectivos.

3. Dada a sua juventude, o Direito Administrativo continua a apresentar vastas áreas de incerteza, propícias à especulação teórica, que desafiam a reflexão e que frequentemente propiciam abordagens e interpretações aparentemente subjectivas. No entanto, a subjectividade do Direito Administrativo está limitada por normas e princípios objectivos. Sobretudo nos domínios mais controversos, onde a tentação de fuga para a subjectividade é maior, é necessário não perder de vista os critérios e princípios jurídicos. Todavia, frequentemente continua a ser necessário atender às “visões dominantes” da doutrina e da jurisprudência. A leitura deste *manual* não dispensa o confronto e o complemento com as perspectivas e orientações da jurisprudência e da doutrina em geral. Para além da bibliografia geral indicada no início da obra, indica-se no fim de cada capítulo a bibliografia mais importante sobre a matéria específica em questão. O estudioso do Direito Administrativo deve procurar obter uma visão abrangente, e não meramente unilateral e redutora, do Direito Administrativo. Aliás, as posições adoptadas pelos autores nunca são exclusivamente suas: em maior ou menor medida, são o resultado de reflexões pessoais alicerçadas nas reflexões de outros autores, de sentenças judiciais ou mesmo de soluções da lei, incluindo de sistemas jurídicos comparados. Nos nossos dias é cada vez mais arriscado, e incorreto, assumir ou atribuir a paternidade de muitos reconhecimentos do Direito Administrativo. Há contributos determinantes de autores conhecidos, mas em geral a “paternidade” dos principais institutos e teorias do Direito Administrativo dilui-se no tempo e no espaço, tornando-se esta diluição cada vez mais clara à medida que a investigação se vai alargando e aprofundando. Também no Direito Administrativo o progresso vai-se fazendo lentamente, acrescentando alguma coisa ao que nos foi legado por outros, há décadas ou mesmo séculos. Mas é claro que um Manual de Direito Administrativo não pode reconduzir-se a uma manta de retalhos, a uma reunião mais ou menos bem conseguida

das posições de outros autores. Nesta perspectiva, o presente *Manual de Direito Administrativo Angolano* pretende ser apenas um contributo para a exposição e a reflexão das questões fundamentais do Direito Administrativo Angolano e para as soluções adequadas, tendo em vista o aperfeiçoamento contínuo desta importante disciplina jurídica. O nosso esforço concentrou-se especialmente numa exposição crítica das matérias tratadas e numa sistematização adequada, com recurso a uma linguagem quanto possível simples, clara, concisa e precisa.

Por fim, mas não menos importante, o autor alerta para o interesse meramente informativo – como sempre acontece com o direito comparado – das referências que faz à Administração Pública portuguesa, máxime no que respeita às autarquias locais. Pretende-se apenas proporcionar informação que pode eventualmente ser útil para o debate que ocorre no processo de criação de autarquias locais em Angola. Conhecer outros sistemas para além do nosso é sempre uma mais-valia para a reflexão científica.

A terminar, o autor conta com a compreensão do leitor quanto a eventuais lacunas e imperfeições que terão subsistido no presente texto, as quais se ficaram a dever apenas ao desejo de disponibilizar aos alunos já para o ano lectivo de 2014 material de estudo e reflexão. Em futuras edições não se desperdiçará a oportunidade para aperfeiçoar a obra agora iniciada.

Janeiro de 2014
António Francisco de Sousa

ÍNDICE

PARTE 1 – A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O DIREITO ADMINISTRATIVO

1. A Administração Pública	31
1.1. Em geral	31
1.2. Tentativas de definição de Administração Pública.....	33
1.2.1. Critério orgânico ou subjectivo.....	33
1.2.2. Administração como actividade tipicamente administrativa – critério material ou funcional	35
1.3. A função administrativa no contexto das funções estaduais	35
1.4. O objecto da Administração Pública	37
1.5. Funções e fins da Administração Pública moderna.....	37
1.6. A Administração Pública e os efeitos jurídicos da sua acção para o cidadão	41
1.7. Administração estadual em sentido amplo e em sentido restrito	42
1.8. Direito comparado: sistemas de Administração Pública em geral	42
2. Evolução histórica da Administração Pública e do direito administrativo.....	44
2.1. Fases da história da Administração Pública	44
2.1.1. A Administração no Estado absoluto os séculos XVII e XVIII.....	44

2.1.2. A Administração no Estado liberal de direito do séc. XIX	45
2.1.3. A Administração no Estado social de direito do séc. XX.....	46
2.2. Evolução do direito administrativo	49
2.3. Evolução da jurisdição administrativa.....	53
3. A Administração Pública e a Constituição.....	55
3.1. Ligação da Administração Pública à Constituição	55
3.2. A Administração Pública à luz da Constituição Angolana	57
3.3. A Administração Pública e os direitos fundamentais	58
3.4. Administração Pública, Estado democrático, Estado republicano, Estado de direito e Estado social	59
3.4.1. Administração Pública e Estado democrático.....	59
3.4.2. Administração Pública e Estado republicano.....	61
3.4.3. Administração Pública e Estado de direito	63
3.4.4. Administração Pública e Estado social.....	64
3.4.4.1. Para o conceito de Estado social	64
3.4.4.2. Estado social de direito material e de justiça efectiva	65
3.4.4.3. Estado social e cidadão	66
3.4.4.4. Estado social, ambiente e qualidade de vida.....	67
3.4.4.5. Estado social e princípio da subsidiariedade	68
3.4.4.6. Estado social e prestação de serviços	68
3.5. Constituição e eficiência.....	69
4. O direito da Administração Pública.....	70
4.1. O direito administrativo	70
4.2. Subdivisões do direito administrativo	71
4.2.1. Direito administrativo em geral e direito administrativo em especial.....	71
4.2.2. Direito administrativo interno e direito administrativo externo.....	72
4.3. Actuação da Administração segundo o direito privado ...	73
5. Fontes de direito administrativo	75
5.1. Conceito de fonte de direito administrativo.....	75

5.2. Classificação das fontes de direito administrativo.....	75
5.3. Princípios jurídicos fundamentais e princípios gerais	
de direito administrativo.....	76
5.4. Fontes escritas de direito administrativo	77
5.4.1. A Constituição.....	77
5.4.2. A lei formal.....	79
5.5.2.1. Em geral.....	79
5.4.3. O regulamento.....	80
5.4.4. Tipologia e hierarquia dos actos normativos.....	81
5.5. O costume como fonte de direito administrativo	84
5.5.1. A questão da legitimidade do costume	
como fonte de direito administrativo.....	84
5.5.2. Conceito e pressupostos do costume	85
5.5.2.1. Como surge o costume.....	85
5.6. Jurisprudência	85
5.7. Doutrina.....	86
5.8. O direito comparado	86

PARTE 2 – ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ANGOLANA

6. Princípios de organização administrativa.....	91
6.1. Princípio da descentralização	92
6.2. Princípio da desconcentração.....	92
6.3. Princípio da simplificação	92
6.4. Princípio da aproximação dos serviços às populações.....	93
7. Centralização e descentralização administrativa.....	94
7.1. Princípios gerais.....	94
7.2. Centralização e descentralização	95
8. Concentração e desconcentração administrativa	96
8.1. Caracterização da concentração e da desconcentração ...	96
de poderes.....	96
8.2. Delegação de poderes.....	98
8.2.1. Conceito de delegação de poderes	98

8.2.2. Natureza jurídica da delegação de poderes	98
8.2.3. Elementos da delegação de poderes	98
8.2.4. Requisitos do acto (expresso) de delegação	100
8.2.5. Poderes do delegante.....	100
8.2.6. Subdelegação de poderes.....	101
8.2.7. Regime dos actos praticados ao abrigo da delegação de poderes.....	101
8.2.8. Extinção da delegação de poderes	102
8.2.9. Delegação de assinatura	102
9. Integração e devolução de poderes.....	103
10. Poderes de orientação e de controlo administrativo	105
10.1. Tutela.....	105
10.1.1. Controlo tutelar.....	105
10.1.2. Tutela do Estado na Administração central indirecta	109
10.2. Superintendência	109
10.3. Hierarquia.....	111
10.3.1. Hierarquia administrativa em geral.....	111
10.3.2. Controlo hierárquico	112
11. Entes, órgãos, competências e serviços administrativos.....	114
11.1. Entes públicos	114
11.1.1. Conceito de ente público.....	114
11.1.2. Tipologia dos entes públicos.....	114
11.1.3. Regime jurídico dos entes públicos.....	115
11.2. Órgãos e competências	116
11.2.1. Órgãos	116
11.2.1.1. Dos órgãos em geral.....	116
11.2.1.2. O caso específico dos órgãos colegiais.....	119
11.2.1.2.1. O presidente e o secretário	120
11.2.1.2.2. Requisitos das deliberações	121
11.2.1.2.3. Publicidade das reuniões	122
11.2.1.2.4. Acta da reunião	122
11.2.1.2.5. Responsabilidade pelas deliberações tomadas	123
11.2.2. Competência.....	123

11.2.2.1. Da competência em geral.....	123
11.2.2.2. Espécies de competência.....	125
11.2.2.3. Substituição de titulares de cargos	127
11.2.2.4. Conflitos de jurisdição, de atribuição e de competência.....	128
11.2.2.4.1. Conflitos de competência.....	128
11.2.2.4.2. Conflitos de atribuições.....	128
11.2.2.4.3. Conflitos de jurisdição	129
11.2.2.4.4. Garantias de imparcialidade: impedimento, incompatibilidade, suspeição e escusa.....	129
11.2.2.4.5. Âmbito de aplicação das garantias de imparcialidade.....	131
11.2.2.4.6. Arguição e declaração do impedimento.....	133
11.3. Serviços administrativos.....	134
11.3.1. Dos serviços administrativos em geral.....	134
11.3.2. Tipologia dos serviços administrativos	134
12. Organização da Administração central em Angola.....	136
12.1. Administração central directa do Estado	136
12.1.1. O Estado	136
12.1.1.1. Conceito de Estado	136
12.1.1.2. O Estado como pessoa colectiva pública	137
12.1.1.3. Atribuições do Estado	138
12.1.1.4. Órgãos do Estado.....	139
12.1.1.4.1. O Executivo: estrutura e função	139
12.1.1.4.2. Competência administrativa do Conselho de Ministros.....	143
12.2. Administração central indirecta do Estado	144
12.2.1. Conceito e espécies.....	144
12.2.2. Entes que integram a Administração estadual indirecta	145
12.2.2.1. Caracterização geral.....	145
12.2.2.2. Institutos públicos	146
12.2.2.2.1. Conceito.....	146

12.2.2.2.2. Espécies de institutos públicos.....	146
12.2.2.2.2.1. Serviços personalizados do Estado	147
12.2.2.2.2.2. As fundações públicas	147
12.2.2.2.2.3. Estabelecimentos públicos.....	148
12.2.2.3. Associações públicas	149
12.2.2.3.1. Conceito.....	149
12.2.2.3.2. Tipos de associações públicas.....	150
12.2.2.3.3. Fins das associações	150
12.2.2.4. Situações específicas do direito administrativo português com interesse para a reflexão sobre a organização administrativa.....	151
12.2.2.4.1. As instituições particulares de interesse público em geral.....	151
12.2.2.4.2. Sociedades de interesse colectivo	152
12.2.2.4.3. Pessoas colectivas de utilidade pública administrativa	153
12.2.2.4.4. Pessoas colectivas de mera utilidade pública...	153
12.2.2.4.5. Instituições particulares de solidariedade social	154
12.3. Administração local do Estado	155
12.3.1. Princípios gerais	155
12.3.2. Funções dos órgãos da Administração local do Estado	159
12.3.3. Organização da Administração Local do Estado	159
12.3.3.1. A província	160
12.3.3.1.1. Da província em geral.....	160
12.3.3.1.2. Órgãos da Província.....	161
12.3.3.2. A Administração Municipal	163
12.3.3.2.1. Em geral.....	163
12.3.3.2.2. Competências da Administração Municipal....	166
12.3.3.2.3. Funcionamento da Administração Municipal.	168
12.3.3.2.4. Estrutura orgânica do município	170
12.3.3.3. A Administração Comunal.....	170
12.3.4. Finanças Locais do Estado.....	172

12.4. O debate em torno do poder local em Angola	173
12.4.1. O poder tradicional em geral	173
12.4.2. Custos e benefícios da instituição de um poder local.....	174
12.4.3. Caracterização da autarquia local.....	179
12.4.4. Autonomia administrativa e financeira das autarquias locais.....	180
12.4.5. O número adequado de autarquias	180
12.4.6. As autarquias locais na Lei Constitucional de Angola.....	181
12.4.7. Atribuições das autarquias locais	182
12.5. Administração local autárquica no direito comparado: o caso português.....	185
12.5.1. Em geral	185
12.5.2. Autonomias e domínios de actividade.....	185
12.5.3 Atribuições: classificação e liberdade na sua prossecução.....	186
12.5.3.1. Em geral.....	186
12.5.3.2. Atribuições próprias	186
12.5.3.3. Atribuições do Estado prosseguidas através das autarquias.....	186
12.5.4. As autarquias em especial	187
12.5.4.1. O município.....	187
12.5.4.2. Os municípios em Portugal.....	187
12.5.4.3. Associações de municípios.....	188
12.5.4.4. A freguesia em Portugal.....	189
12.5.4.5. A tutela do Estado sobre as autarquias	190
12.5.4.6. Grandes cidades e áreas metropolitanas	191

PARTE 3 – PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DE DIREITO ADMINISTRATIVO

13. Conceito e função dos princípios fundamentais de direito administrativo	199
--	-----

14. Princípios fundamentais de direito administrativo	199
14.1. Princípio da legalidade.....	199
14.1.1. Preferência de lei.....	202
14.1.2. Reserva de lei.....	202
14.1.2.1. Para o conceito de reserva de lei.....	202
14.1.2.2. Reserva de lei, direitos fundamentais e poder de organização da Administração	204
14.1.2.3. Reserva de lei e Administração de prestação.....	205
14.2. Princípio da proporcionalidade.....	210
14.2.1. Conceito e significado	210
14.2.2. Previsão legal.....	211
14.2.3. Determinação do fim	212
14.2.4. Adequação.....	212
14.2.5. Exigibilidade ou indispensabilidade da medida.....	213
14.2.6. O apresentar-se adequado e indispensável.....	214
14.2.7. Proporcionalidade em sentido restrito	215
14.3. Princípio da prossecução do interesse público.....	216
14.4. Princípio da igualdade	219
14.5. Princípio da imparcialidade.....	222
14.6. Princípio da justiça.....	224
14.6.1. Caracterização geral.....	224
14.7. Princípio da boa-fé.....	224
14.8. Princípio da colaboração dos órgãos da Administração entre si e com os particulares.....	225
14.9. Princípio da participação.....	227
14.10. Princípio da decisão	228
14.10.1. Conceito e caracterização	228
14.11. Princípio da gratuidade do procedimento	229
14.12. Princípio do acesso à justiça.....	229
14.12.1. Conceito e caracterização	229
14.12.2. Exigências fundamentais do princípio do processo equitativo.....	230
14.13. Princípio da simplificação administrativa	232

14.14. Princípio da eficiência da actuação administrativa.....	233
14.15. Princípio da não simplificação das operações administrativas à custa da segurança jurídica e da diminuição das garantias dos cidadãos.....	233
14.16. Princípios da Administração aberta, da transparência e da autodeterminação informacional.....	234
14.17. Princípio da ética administrativa.....	235

PARTE 4 – DISCRICIONARIEDADE E CONCEITOS INDETERMINADOS

15. Conceito, caracterização e “tipos” de discricionariedade administrativa	239
15.1. Conceito de discricionariedade administrativa	239
15.2. Caracterização geral da discricionariedade administrativa pela doutrina.....	241
15.2.1. A doutrina da discricionariedade como “espaço de liberdade”	241
15.2.2. A tese da discricionariedade na concretização da previsão da norma	242
15.2.3. Discricionariedade como delegação do legislador para a realização da justiça no caso concreto.....	243
15.2.4. Discricionariedade como espaço para a prossecução da função.....	244
15.2.5. Discricionariedade como liberdade de conformação	245
15.2.6. Negação da vontade subjectiva no exercício da discricionariedade.....	245
15.3. Atribuição legal da discricionariedade.....	247
15.4. Exercício da discricionariedade.....	248
15.4.1. Exercício sem erro da discricionariedade.....	248
15.4.2. Exercício geral da discricionariedade	248
15.5. “Tipos” de discricionariedade	249
15.5.1. “Tipos” tradicionais: discricionariedade quanto ao “se” e discricionariedade quanto ao “como”.....	249

15.5.2. “Discrecionariedade de conformação”	251
15.5.2.1. “Discrecionariedade de estratégia”	252
15.5.2.2. Discrecionariedade de “dispensa”	252
15.5.2.3. Prerrogativa legal de apreciação	253
15.5.2.4. “Discrecionariedade de planificação”	254
15.5.2.5. “Discrecionariedade de gestão”	255
15.6. Estado de direito e discrecionariedade	255
15.7. Limites ao exercício do poder discrecionário	256
15.7.1. Em geral	256
15.7.2. Violação dos limites externos do poder discrecionário	259
15.7.3. Discrecionariedade e princípio da proporcionalidade	260
15.8. Desvio de poder	261
15.8.1. Regime geral	261
15.9. Omissão do poder discrecionário	262
15.10. Redução da discrecionariedade a zero	262
16. Conceitos indeterminados e “margem de apreciação”	263
16.1. Conceitos indeterminados	263
16.2. A doutrina da “margem de apreciação”	267
16.3. Tendência actual da doutrina da discrecionariedade e dos conceitos indeterminados	268

PARTE 5 – O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

17. A codificação do procedimento administrativo	273
17.1. Codificação do procedimento administrativo no direito comparado	274
18. Significado e âmbito de aplicação da LPA	277
18.1. Em geral	277
18.2. Significado do procedimento administrativo	278
18.3. Âmbito de aplicação da Lei do Procedimento Administrativo	280
19. Princípios do procedimento administrativo	281
20. Conceito e tipos de procedimento administrativo	283

20.1. Conceito de procedimento administrativo	283
21. Fases do procedimento administrativo.....	285
21.1. Em geral.....	285
21.2. Iniciativa.....	285
21.3. Instrução.....	286
21.4. Fase da decisão	287
21.5. Fase integrativa da eficácia.....	288
22. As partes envolvidas no procedimento administrativo.....	289
22.1. Considerações gerais.....	289
22.2. Regime da Lei do Procedimento Administrativo	289
23. Direitos das partes envolvidas no procedimento	291
23.1. Direito a ser ouvido	291
23.2. Direito à consulta do processo	292
23.3. Direito ao sigilo	293
23.4. Direito a informar e a ser informado.....	293
23.5. Direito a estar representado	293
24. Deveres da parte envolvida no procedimento	294
25. Protecção jurisdicional.....	294

PARTE 6 – ACTUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

26. Actos jurídicos.....	299
26.1. Acções e operações materiais	299
26.2. Actos jurídicos da Administração e acto administrativo	300
27. Legitimidade e relevância dos actos administrativos.....	302
27.1. Legitimidade dos actos administrativos	302
27.2. Características jurídicas do acto administrativo	305
27.3. Eficácia jurídica apesar de vício	305
27.4. Validade e eficácia do acto	305
27.5. Privilégio de execução prévia.....	306
27.6. Função do acto administrativo.....	306
27.7. Acto administrativo face à sentença judicial	307
28. Conceito e caracterização do acto administrativo	309
28.1. Elementos do acto administrativo.....	309

28.2. A regulação.....	310
28.3. Poderes de autoridade	311
28.4. Carácter individual e concreto.....	312
28.4.1. Elementos determinantes.....	312
28.4.2. A autoridade	313
28.4.3. Efeitos directos para o exterior	314
28.5. Outros aspectos de identificação do acto administrativo	318
28.5.1. Relação intersubjectiva, objecto e conteúdo do acto	318
28.5.2. Forma e formalidades do acto administrativo.....	319
28.5.3. Causa, motivo e fim do acto.....	319
28.5.4. Pressupostos e requisitos do acto administrativo .	320
28.5.5. Menções obrigatórias do acto administrativo.....	321
28.6. Definitividade do acto administrativo.....	323
28.7. Executoriedade do acto administrativo	326
29. Classificação dos actos administrativos.....	326
29.1. Actos administrativos em geral.....	326
29.1.1 Acto administrativo favorável e desfavorável.....	326
29.1.2. Acto administrativo impositivo, constitutivo e de verificação	328
29.1.3. Acto administrativo provisório, momentâneo e duradouro	329
29.1.4. Acto administrativo positivo e negativo.....	330
29.1.5. Acto expresso e acto tácito	330
29.1.6. Acto administrativo definitivo e não definitivo.....	331
29.1.7. Acto administrativo executório e não executório .	332
29.1.8. Acto exequível e não exequível.....	332
29.1.9. Acto administrativo necessitado de consentimento do particular	333
29.1.10. Acto administrativo pessoal e real.....	333
29.1.11. Acto administrativo independente e dependente	333
29.1.12. Decisões e deliberações	334
29.1.13. Acto administrativo simples e complexo	334
29.1.14. Acto composto e acto continuado.....	335

29.1.15. Acto colegial e acto contextual.....	336
29.1.16. Acto administrativo de etapa única e de várias etapas.....	337
29.1.17. Acto administrativo singular, colectivo, plural e geral	337
29.1.18. Acto de controlo preventivo e repressivo.....	338
29.2. Autorização de controlo e autorização de excepção.....	344
29.2.1. Autorização de controlo ou autorização permissiva.	345
29.2.2. Autorização de dispensa ou de excepção	345
29.3. Acto administrativo real	346
29.4. Actos administrativos integrativos: aprovação, homologação, confirmação, ratificação-confirmação e visto	347
29.5. Promessa, promessa-acto, informação, pré-decisão, autorização parcial e acto administrativo provisório.....	350
29.5.1. Promessa da Administração e promessa-acto	350
29.5.2. Simples informação	352
29.5.3. Pré-decisão e informação prévia	352
29.5.4. Autorização parcial	353
29.5.5. Acto administrativo provisório	353
29.6. Actos administrativos instrumentais	354
29.6.1. Conceito de acto instrumental.....	354
29.6.2. Classificação dos actos instrumentais	354
29.6.2.1. Actos instrumentais de conteúdo deliberativo...	355
29.6.2.2. Actos instrumentais de conteúdo declarativo	356
30. Publicação e notificação do acto administrativo.....	361
30.1. Significado geral.....	361
30.2. Pressupostos da publicidade.....	362
31. Legalidade, eficácia e impugnabilidade do acto administrativo ..	363
31.1. Pressupostos jurídicos do acto administrativo.....	364
31.2. Legalidade do acto administrativo	365
31.2.1. Legalidade orgânica - a questão da competência ..	365
31.2.1.1. Sujeitos do acto	365
31.2.1.2. Usurpação de poder	366

31.2.1.3. Competência.....	367
31.2.2. Legalidade em sentido formal.....	368
31.2.2.1. Exigências de procedimento.....	368
31.2.2.2. Forma e formalidades do acto.....	368
31.2.2.2.1. Em geral.....	368
31.2.2.2.2. Formalidades: dever de fundamentação.....	369
31.2.2.2.3. Formalidades: requisitos da fundamentação ...	370
31.2.2.2.4. Formalidades: relevância da fundamentação...	371
31.2.2.2.5. Forma	371
31.2.3. Legalidade em sentido material: conteúdo, objecto e fim do acto	372
31.2.3.1. Violação de lei	373
31.2.3.2. Conteúdo e objecto	374
31.2.3.2.1. Concordância com as normas e com os princípios jurídicos aplicáveis.....	375
31.2.3.2.2. Base de legitimação	375
31.2.3.2.3. Princípio da proporcionalidade	375
31.2.3.2.4. Princípio da determinação do acto administrativo	378
31.2.3.2.5. Outros pressupostos de legalidade material....	378
31.2.3.3. Fim: desvio de poder.....	379
31.2.4. Nulidade e anulabilidade dos actos administrativos.	380
31.2.4.1. Caracterização da nulidade	380
31.2.4.2. Caracterização da anulabilidade.....	381
31.2.4.3. Âmbito de aplicação da nulidade e da anulabilidade	382
31.2.4.4. Pressupostos da nulidade do acto administrativo	382
31.2.4.5. Consequências jurídicas da nulidade.....	387
31.2.5. Nulidade e inexistência jurídica do acto	388
31.2.6. Cumulação de vícios e de formas de invalidade....	389
31.2.7. Ratificação, reforma e conversão do acto administrativo	390
31.2.8. Simples irregularidade e rectificação do acto administrativo	393
31.3. Eficácia jurídica	395

31.3.1. Princípio da imediatividade dos efeitos jurídicos..	395
31.3.2. Eficácia retroactiva do acto administrativo.....	396
31.3.3. Eficácia diferida.....	397
31.3.4. Suspensão da eficácia	398
31.3.5. Termo ou cessação da eficácia.....	398
32. Consolidação, revogação e suspensão do acto administrativo	399
32.1. Consolidação do acto administrativo	399
32.1.1. Em geral	399
32.1.2. Paralelismo do acto administrativo	
com a sentença judicial.....	400
32.1.3. Consolidação formal do acto administrativo.....	401
32.1.4. Consolidação material	402
32.1.5. Efeito da consolidação e efeito da declaração.....	402
32.2. Revogação.....	403
32.2.1. Noção de revogação	403
32.2.2. Fundamento legal da revogação	403
32.2.3. Figuras afins da revogação	403
32.2.4. Competência para revogar actos administrativos .	405
32.2.5. Forma e formalidades da revogação	406
32.2.6. Espécies de revogação	407
32.2.6.1. Revogação espontânea e revogação provocada .	407
32.2.6.2. Revogação propriamente dita e revogação	
anulatória	407
32.2.6.3. Revogação com efeitos <i>ex nunc</i> e revogação	
com efeitos <i>ex tunc</i>	407
32.2.7. Revogabilidade dos actos administrativos.....	408
32.2.7.1. Actos irrevogáveis.....	408
32.2.7.2. Revogabilidade de actos válidos	409
32.2.7.3. Revogabilidade de actos inválidos.....	409
32.2.8. Efeitos jurídicos da revogação.....	410
32.2.9. Efeitos repristinatórios da revogação	411
32.2.10. Obrigatoriedade de revogação de actos ilegais ...	412
32.2.11. Fim da revogação.....	412

32.2.12. Revogação parcial	413
32.2.13. Revogação e seus efeitos para o particular	413
32.2.14. Natureza jurídica da revogação	414
32.3. Suspensão dos efeitos do acto administrativo	415
32.3.1. Caracterização geral.....	415
32.3.2. Competência para suspender os efeitos do acto administrativo	415
33. Cláusulas acessórias ao acto administrativo.....	416
33.1. Significado geral.....	416
33.2. Os tipos de cláusulas acessórias e suas especificidades..	417
33.2.1. Termo e condição	417
33.2.2. O modo	419
34. Acto material	421
34.1. Conceito de acto material	421
34.2. Fundamento jurídico do acto material.....	422
35. Informatização da Administração.....	422
35.1. Decisões tomadas mecanicamente	422
35.2. Decisões tomadas mecanicamente	423
35.2.1. Caracterização jurídica	423
35.2.2. Regimes especiais.....	424
35.2.3. Decisão automática ilegal	425

PARTE 7 – GARANTIAS ADMINISTRATIVAS DO PARTICULAR

36. Garantias de petição.....	429
37. Garantias de impugnação	430
37.1. Impugnação administrativa.....	430
37.1.1. Reclamação	431
37.1.2. Recurso hierárquico.....	432
37.1.3. Recurso tutelar.....	432
37.2. Impugnação contenciosa	433
37.2.1. Noções fundamentais.....	433
37.2.2. Princípios fundamentais	436

37.2.2.1. Princípio da protecção jurisdicional efectiva.....	436
37.2.2.2. Princípio da igualdade das partes	436
37.2.2.3. Princípio do acesso à justiça	437
37.2.2.4. Princípios da cooperação e da boa-fé processual	437
37.3. Arbitragem	437

PARTE 8 – OUTRAS FORMAS DE ACTUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO: REGULAMENTO, CONTRATO E PLANO

38. O regulamento administrativo	441
38.1. Estrutura e noção de norma jurídica.....	441
38.2. Conceito e regime dos regulamentos administrativos	445
38.2.1. Em geral	445
38.2.2. Classificação dos regulamentos	445
38.2.3. Forma dos regulamentos do Governo	447
38.2.4. Os regulamentos provinciais e locais.....	448
38.2.5. Os regulamentos sectoriais.....	448
38.2.6. As circulares administrativas	449
38.2.7. Declaração de inconstitucionalidade de regulamento e aplicação de regulamento anteriormente vigente.....	449
39. Contrato administrativo	452
39.1. Contrato de direito público e contrato administrativo...	452
39.2. Relevância e problemática do contrato administrativo...	453

PARTE 9 – EXECUÇÃO ADMINISTRATIVA

40. Execução administrativa	457
40.1. Conceito, significado e pressupostos gerais	457
40.1.1. Conceito e relevância da execução	457
40.1.2. Princípios da execução administrativa coactiva.....	459
40.2. Fins e formas de execução coactiva	461
40.2.1. Execução para pagamento de quantia certa	462
40.2.2. Execução para entrega de coisa certa	462

40.2.3. Execução para prestação de facto	462
40.3. Meios de execução coactiva	463
40.3.1. Acção ou execução substitutiva	463
40.3.2. Multa coerciva	463
40.3.3. Coacção directa	464
40.4. Procedimento de coacção	465
40.4.1. Ameaça e determinação do meio de coacção.....	465
40.4.2. Aplicação dos meios de coacção	465
40.5. Protecção jurídica contra a coacção	465
40.6. Execução imediata	466

PARTE 10 – RESPONSABILIDADE CIVIL

DA ADMINISTRAÇÃO

41. Responsabilidade civil da Administração	469
41.1 Evolução histórica da responsabilidade civil da Administração	469
41.2. Conceito de responsabilidade civil da Administração	471
41.3. Responsabilidade da Administração Pública face à Lei Constitucional de Angola.....	472

PARTE I

A ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA E O DIREITO
ADMINISTRATIVO

1. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1. *Em geral*

a) **Base constitucional.** A Constituição declara, no seu art.º 2.º, n.º 1, que “A República de Angola é um Estado democrático de direito”, que tem por fundamento a “soberania popular, o primado da Constituição e da lei, a separação de poderes e interdependência de funções, a unidade nacional, o pluralismo de expressão e de organização política e a democracia representativa e participativa”. Por sua vez, o art.º 3.º, n.º 1, da CRA declara que “a soberania, una e indivisível, pertence ao povo” e o art.º 105.º, n.º 1, distingue, como órgãos de soberania, o Presidente da República, a Assembleia Nacional e os Tribunais. O art.º 105.º, n.º 3, do mesmo diploma, determina que “Os órgãos de soberania devem respeitar a separação e interdependência de funções estabelecidas na Constituição”. Nestes preceitos constitucionais a Administração Pública é integrada na figura do “Presidente da República”, por ser o Chefe do Governo.

b) **Administração Pública de Estado de direito.** Os preceitos da Constituição referidos anteriormente deixam claro que a Administração Pública angolana é uma **Administração de Estado de direito democrático**. Este reconhecimento constitui uma **marca profunda, omnipresente e indelével** de toda a Administração Pública angolana. Trata-se, pois, de uma característica que não pode ser esquecida ou

menosprezada antes de mais pela própria Administração Pública e pelos tribunais, mas também pelos cidadãos. Em geral, uma Administração de Estado de direito é uma **Administração subordinada ao direito**, sem “santuários” fora do direito ou aos quais o direito não chegue.

c) Conceito de Administração Pública. O conhecimento da Administração Pública, na sua organização e funcionamento, é importante para o Direito Administrativo, porque faz parte do seu objecto. Mas não é fácil conhecer com precisão a Administração Pública. Desde logo, o termo “administração” não é unívoco; ele tem diversas acepções e é aplicado para caracterizar realidades distintas: administração de empresa; administração de património; administração estadual, regional e local; administração da saúde, administração do lar, etc.. Contudo, no âmbito do Direito Administrativo tratamos, em geral, da Administração estadual em sentido amplo, isto é, da Administração Pública, por oposição à administração de assuntos privados (por exemplo, administração de empresas privadas, administração do lar, etc.). Do ponto de vista da técnica de administração, certos princípios estruturais e orgânicos são comuns a todos os tipos de “administração”. No entanto, a **Administração Pública forma, nas perspectivas orgânica, funcional e jurídica, uma unidade própria**, que não se confunde com as demais administrações.

d) Objecto do Direito Administrativo. O elemento aglutinador do Direito Administrativo é constituído pela Administração Pública. Mas em que consiste verdadeiramente a Administração Pública? Para responder a esta pergunta, a doutrina tem seguido duas vias: a primeira procura a sua **definição tão precisa quanto possível** (definição intensional); a segunda, diferentemente, procura **descrevê-la, em vez de a definir** (definição extensional). Esta última assenta na ideia de que o “universo” da Administração Pública e da sua actuação é tão amplo e diversificado que **não se deixa definir, mas apenas descrever**. Os

adeptos desta última via são acusados de se resignarem perante as dificuldades de buscar uma definição tão precisa quanto possível. Mas a esta delação respondem que se limitam a aceitar a realidade tal qual ela se apresenta.

1.2. Tentativas de definição de Administração Pública

As tentativas de definição de Administração Pública seguem um de dois¹ critérios fundamentais²:

- a) **critério orgânico ou subjectivo**, segundo o qual a Administração Pública é constituída pelo conjunto dos entes e órgãos que formalmente a integram;
- b) **critério material ou funcional**, segundo o qual a Administração Pública é constituída pelos entes e órgãos que exercem actividade material ou funcionalmente administrativa.

1.2.1. Critério orgânico ou subjectivo

A **concepção orgânica** de Administração Pública foi sobretudo defendida no séc. XIX. Os adeptos desta concepção sublinharam a necessidade de confiar o exercício das funções jurídicas do Estado a sistemas de órgãos distintos. A **função administrativa** foi confiada a órgãos especializados, diferentes e independentes dos órgãos que

1. Também Freitas do Amaral distingue apenas a Administração Pública em sentido orgânico da Administração Pública em sentido material ou funcional (Curso..., vol. I, 2.^a ed., 9.^a reimpressão, pág. 32 e segs.).

2. Sobre as diferentes aceções do conceito Administração Pública, cf. EHRHARDT SOARES, “Actividade Administrativa”, *in: Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. I; M. CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Tomo I, 10.^a ed., pág. 2 e segs.; AFONSO QUEIRÓ, “Administração Pública e Autoridades Administrativas”, *in: Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. I.

exercem a **função legislativa** e a **função jurisdicional**³. Apesar de este entendimento pertencer essencialmente ao passado, nos nossos dias continua a haver autores que reconhecem relevância determinante ao **aspecto orgânico** da Administração Pública.

Em termos gerais, em sentido orgânico, **Administração Pública é o conjunto dos entes, órgãos, serviços e agentes do Estado que asseguram as necessidades colectivas.**

Por conseguinte, **em sentido formal**, Administração Pública corresponde à globalidade da acção exercida pelos entes que integram a Administração, independentemente de sabermos se essa acção é materialmente administrativa. A **acção administrativa** é, nesta concepção, a **acção dos entes, órgãos, serviços e agentes que formalmente fazem parte da Administração Pública**. Porém, este entendimento meramente formal ou subjectivo não pode ser seguida, à luz dos conhecimentos actuais. Desde logo, o conceito orgânico de Administração Pública não é suficientemente claro. Por outro lado, os órgãos da Administração Pública exercem muitas actividades que não são típicas da Administração Pública. E também há Administração Pública no âmbito dos órgãos legislativos e judiciais, pois também os deputados (especialmente o presidente da Assembleia Nacional) e os tribunais (especialmente os juízes que exercem funções de presidente do tribunal) exercem certos poderes administrativos⁴. De igual modo, entes privados, singulares ou colectivos, podem, nos limites da lei, prosseguir funções administrativas. Assim, o critério orgânico ou subjectivo deve ser recusado como critério (suficiente) de definição da Administração Pública.

3. Cf. M. CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Tomo I, 10.^a ed., 1973, pág. 13.

4. Por exemplo, o pagamento do ordenado aos deputados; a execução do orçamento da Assembleia Nacional pelo seu presidente; a expulsão de pessoas que se encontram nas galerias e que perturbam os trabalhos da Assembleia Nacional.

1.2.2. Administração como actividade tipicamente administrativa – critério material ou funcional

A actividade tipicamente administrativa, ou actividade que por natureza é administrativa, corresponde à **Administração em sentido material**. Trata-se **da actividade pública que tem por objecto a prossecução das funções administrativas** (também dito **critério funcional**). No entanto, não obstante a opção por uma definição de actividade tipicamente (ou por natureza) administrativa apresentar algumas vantagens, também encerra muitos inconvenientes⁵.

1. 3. A função administrativa no contexto das funções estaduais

Em termos gerais, são os seguintes os tipos ou formas de actividade do Estado, mais frequentemente chamadas **funções do Estado**:

- função política ou função governativa;
- função legislativa;
- função jurisdicional;
- função administrativa.

Durante o séc. XIX, no chamado “**Estado de direito de segurança**”, a função administrativa consistiu fundamentalmente na **garantia da ordem, segurança, tranquilidade e salubridade públicas**. Só secundariamente o Estado se ocupou da **prestação de serviços públicos aos cidadãos**. A Administração Pública era essencialmente uma **Administração de “polícia” e de “finanças”**, ainda que associada à prestação de alguns serviços ao público. Era realmente fraca a satisfação de necessidades colectivas de carácter social, cultural e económico.

5. Sobre a concepção material de ‘Administração Pública’, cf. Soares, Rogério E., “Actividade administrativa”, in: DJAP, pág. 111.

A partir da viragem para o século XX, e sobretudo a partir dos anos trinta desse século, a Administração Pública passou a ser essencialmente uma **Administração social**. Para esta evolução chamou a atenção FORSTHOFF, que, para a qualificar, empregou, pela primeira vez, a expressão “**assistência existencial**” (“*Daseinsvorsorge*”)⁶. Esta Administração social caracterizou-se por, ao mesmo tempo que **conservou a “administração policial e financeira”, ter reforçado consideravelmente a acção no domínio da protecção dos mais débeis, ter aumentado substancialmente as prestações sociais, ter desenvolvido a economia, ter criado infraestruturas, ter criado uma verdadeira administração de produção e distribuição, contribuindo deste modo para atenuar os desequilíbrios e aliviar as tensões sociais**. Neste sentido, um dos administrativistas mais ilustres do segundo quartel do séc. XX, WALTER JELLINEK, caracterizou a função administrativa deste período como **a actividade pela qual o Estado afirma o seu poder, mantém e garante a segurança externa e interna, desenvolve o progresso e satisfaz as necessidades fisiológicas, económicas, morais e intelectuais da população**.

A função administrativa compreende, pois, uma **liberdade de conformação**, sempre limitada por lei, embora de maneira menos intensa. Na verdade, toda a **Administração Pública** é penetrada pelo direito, o que significa que **toda a Administração Pública é juridicamente limitada, não apenas nos meios e nas formas, mas também nos fins**.

6. In: *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Stuttgart 1932. Cf. também, do mesmo autor, *Die Daseinsvorsorge und die Kommunen*, Stuttgart 1958; Fritz Ossenbühl: *Daseinsvorsorge und Verwaltungsprivatrecht*, in: DÖV, Caderno 15/16, 1971, págs. 513 e segs. Sobre a *Daseinsvorsorge*, mais recentemente, cf. Linder, Christian, *Daseinsvorsorge in der Verfassungsordnung der Europäischen Union*, Frankfurt a.M. 2004.

Finalmente, a partir da viragem para o séc. XX, começou a ganhar progressivamente força a **distinção material entre função administrativa e função jurisdicional** (teoria gradualista), não se limitando apenas a ser uma distinção orgânica.

1. 4. O objecto da Administração Pública

O vasto âmbito de acção da Administração Pública resulta, de forma manifesta, dos múltiplos domínios sociais sobre que incide a sua actividade: “Administração local autárquica”, “Administração da função pública”, “Administração das edificações”, “Administração da ordem e segurança públicas”, “Administração do urbanismo e da planificação”, “Administração do ambiente”, “Administração do património cultural, artístico e histórico”, “Administração da saúde”, “Administração escolar”, “Administração dos *media*”, “Administração económica e industrial”, “Administração social”, “Administração financeira”, “Administração da defesa nacional”, “Administração das florestas”, etc.. Trata-se de áreas especiais de acção da Administração onde se aplicam normas e princípios jurídicos especiais, que dão origem a “direitos administrativos especiais” (como o “direito do ambiente”, o “direito local autárquico”, o “direito da função pública”, o “direito escolar”, etc.).

1.5. Funções e fins da Administração Pública moderna

Com base nas funções e nos fins, a Administração Pública pode ser classificada em: **Administração de ordem e segurança públicas**, **Administração de prestação** e **Administração de direcção** (ou de orientação). Vejamos, pois, as características mais salientes destas diferentes Administrações:

- a) A Administração da ordem e segurança públicas é aquela que se ocupa da prevenção dos perigos para a comunidade em ge-

ral e, em certos casos, para o cidadão em concreto (a chamada “polícia”⁷).

A Administração da ordem e segurança públicas subdivide-se em **Administração de ordenação** (ou **polícia administrativa**) e **Administração de segurança pública** (ou **Administração de polícia** em sentido restrito, no sentido de **Administração de forças de segurança**).

Da **Administração de ordenação** (ou **Administração de polícia administrativa** ou ainda **Administração de boa ordem**) faz parte, nomeadamente, a regulação e orientação do trânsito rodoviário, o controlo das actividades empresariais e industriais, o controlo da poluição, o controlo das construções, o controlo ambiental, etc. Esta actividade desenvolvida pelos órgãos da Administração consiste especialmente em operações de controlo do respeito pela lei por parte dos privados (individuais ou colectivos). A **Administração de ordenação** manifesta-se, pois, essencialmente como fiscalização de obras, fiscalização da qualidade dos alimentos e dos medicamentos, fiscalização das condições de salubridade nos estabelecimentos abertos ao público, fiscalização das condições de trabalho, etc. No fundo, trata-se de uma actividade destinada a manter um estado de (boa) ordem capaz de garantir uma convivência social em paz e harmonia.

Da **Administração de segurança pública** fazem parte as “forças de ordem e segurança públicas” (especialmente a Polícia Nacional

7. O termo polícia vem do grego *Πολιτεία*, onde significava, entre outras coisas, boa ordem na cidade. Com este significado passou para o latim *politia*. Foi com este significado amplo que o termo polícia foi empregado no “Estado de polícia” (sécs. XVII e XVIII), onde, para além de “boa ordem na cidade”, foi alargado à ideia de Administração interna. No fim do período do absolutismo iluminado, o termo polícia começou a ser empregado também para os corpos de polícia, que então foram surgindo um pouco por toda a Europa. Com a Revolução liberal, subsistiu um conceito institucional de polícia (forças de segurança), a par de uma polícia administrativa orientada para a actividade administrativa de prevenção do perigo para a ordem e segurança públicas. A polícia administrativa é, cada vez mais, uma área específica da Administração. Assim, cada vez mais temos uma Administração da saúde, em vez de uma polícia da saúde.

de Angola – PNA). A Administração de segurança pública tem duas funções principais: prevenção do perigo para a ordem e a segurança públicas (**função preventiva**) e combate ao crime e à criminalidade (**função repressiva**)⁸. As forças de segurança são o “braço coactivo do Estado” e caracterizam-se por estarem permanentemente em funções (24 sobre 24 horas), sempre preparadas para intervir e aplicar os meios de coacção, incluindo a força física. As forças de segurança intervêm tanto na prossecução das funções que lhes foram directamente confiadas (**funções próprias**) como na qualidade de órgão auxiliar da Administração Pública em geral (**funções auxiliares**, geralmente em situação de urgência).

- b) Diferentemente da Administração de ordem e segurança públicas, a **Administração de prestação** orienta-se no sentido da garantia da melhoria das condições de vida dos cidadãos, através da prestação de serviços ao público, como por exemplo transportes públicos, universidades públicas, jardins-de-infância públicos, escolas públicas, hospitais públicos. Muitas vezes, estes serviços são prestados pelo Estado através de empresas públicas, semipúblicas ou mesmo organizadas segundo o direito privado (**direito privado da administração** – em Portugal, é o que se verifica, por exemplo, com o Hospital da Arrábida - Gaia, S.A. ou o Hospital Amadora Sintra - Sociedade Gestora, S.A.).
- c) A **Administração de direcção (ou de orientação)** dirige-se ao fomento de sectores globais da vida social, incluindo actividades de entidades privadas desenvolvidas neste domínio. Os instrumentos fundamentais utilizados para este efeito são o plano e as subvenções (subsídios e outras formas de apoio financeiro).

8. Sobre o direito policial e a actuação das forças de ordem e segurança pública, cf. António Francisco de Sousa, *A Polícia no Estado de Direito*, Ed. Saraiva, S. Paulo Brasil, 2009; idem, *Reuniões e Manifestações no Estado de Direito*, Ed. Saraiva, S. Paulo, Brasil, 2.^a ed., 2011.

Assim, planifica-se (o território, etc.), apoiam-se sectores débeis da economia ou sectores estratégicos para o desenvolvimento (energias renováveis, etc.), fomenta-se a cultura, a indústria, o comércio, a investigação, etc., nas suas diversas vertentes, pela atribuição de apoios financeiros, pela isenção ou redução de taxas e impostos, etc.

Entre a Administração de direcção, a Administração de ordem e segurança públicas e a Administração de prestação **não existem fronteiras rígidas**. Antes, todas elas se sobrepõem parcialmente. Por exemplo, uma medida de protecção do ambiente tanto serve à prevenção do perigo (para a saúde – Administração de ordenação), como à melhoria das condições de vida (Administração de prestação) podendo também surgir em execução de um plano, caso em que integra a Administração de direcção. Do mesmo modo, a atribuição de um subsídio a um filme tanto se insere no âmbito da Administração de direcção (fomento da actividade cinematográfica) como no âmbito da Administração de prestação (pois representa uma prestação para o seu beneficiário).

Mas, para além das “Administrações” referidas, existem outras, como a **Administração fiscal**⁹ ou a **Administração de aprovisionamento** (fornecimento ou abastecimento).

A **Administração fiscal** ocupa, nos nossos dias (no fundo, sempre ocupou, desde que foi criada), uma posição de grande destaque, por ser através dela que o Estado obtém a generalidade das receitas de que necessita para prosseguir as suas funções, incluindo o fim da justiça redistributiva. Em geral, a Administração fiscal visa a obtenção dos meios financeiros necessários à cobertura das despesas públicas. Os impostos e outras contribuições, como taxas e tarifas, são criados por lei.

9. As origens da Administração fiscal remontam à Antiguidade. Porém, a cobrança de impostos e taxas passou a desempenhar um papel determinante na vida do Estado a partir do séc. XVIII, quando os Estados europeus começaram a manter exércitos permanentes, cada vez maiores, a par de satisfazerem um maior número de necessidades sociais (iluminismo).

A **Administração de aprovisionamento ocupa-se da satisfação das necessidades dos serviços administrativos**, cuidando do abastecimento da Administração Pública em meios materiais necessários à boa prossecução das funções administrativas, tais como meios informáticos, material de escritório em geral, veículos, fardas (para militares e outros), etc.

1.6. A Administração Pública e os efeitos jurídicos da sua acção para o cidadão

Do ponto de vista dos efeitos jurídicos para o cidadão, a Administração pode ser distinguida em **Administração de ingerência** (também chamada Administração de **intervenção**, de **afecção**, de **restrição** ou de **ablação**) e **Administração de prestação**. A **Administração de ingerência** penetra na esfera jurídica do cidadão, limitando a sua “liberdade e propriedade”, isto é, **impondo ónus** (obrigações de agir, tolerar ou omitir) **ou encargos** para o cidadão. Pelo contrário, a **Administração de prestação** proporciona aos cidadãos serviços, prestações, vantagens ou benefícios, como por exemplo a atribuição de subsídios, a emissão de autorizações, etc. A postura das duas “Administrações” é bem distinta: no primeiro caso, a Administração **interfere autoritariamente** e, se necessário, **impõe coactivamente** a sua decisão; no segundo caso, a Administração **presta serviços, auxilia e apoia** o cidadão.

Exemplos de Administração de ingerência: medidas de limitação da circulação rodoviária, proibição de exploração empresarial, expropriação ou criação de impostos.

Exemplos de Administração de prestação: prestações de assistência social, atribuição de subsídios, acção de instituições públicas de prestação de serviços e de apoio ao cidadão, etc.

1.7. Administração estadual em sentido amplo e em sentido restrito

A Administração estadual pode ser entendida numa acepção ampla ou numa acepção restrita. Na acepção ampla, a Administração estadual é sinónimo de Administração Pública, abarcando a Administração estadual em sentido restrito e a Administração provincial e local. A Administração estadual em sentido restrito é a Administração do Estado, distinguindo-se a **Administração estadual directa** ou **imediat**a da **Administração estadual indirecta** ou **mediata**. A primeira verifica-se sempre que o Estado actua através dos seus próprios serviços e corpo de funcionários. A segunda tem lugar sempre que o Estado não executa directamente as suas funções administrativas, mas deixa-as a cargo de **entes juridicamente autónomos**, que ele próprio cria. Neste caso de Administração estadual indirecta, o Estado actua, pois, por interposta pessoa. Com a Administração estadual propriamente dita (ou em sentido restrito) não se confunde a Administração provincial e local (ou autárquica). Também estas podem ser, à semelhança da Administração estadual, directas ou indirectas.

1.8. Direito comparado: sistemas de Administração Pública em geral

No sistema anglo-saxónico (especialmente, inglês e norte-americano), a função administrativa realiza-se tradicionalmente, em larga medida, segundo os procedimentos do *common law*. Tanto a Administração como os cidadãos estão sujeitos ao mesmo direito, ou seja, ao *common law*, aos mesmos princípios jurídicos e à mesma “justiça material” (“*statues*” e “*orders in Council*”). Neste sistema não se faz verdadeiramente uma distinção entre direito público e direito privado; antes, existe apenas um único tipo de normas, um “*common law*”. Este sistema

administrativo é caracterizado ainda por uma forte descentralização, o que implica grande autonomia dos entes locais e, consequentemente, um Governo central mais fraco. O Estado reduz a sua acção e os seus serviços ao mínimo (**Estado minimalista** ou **Estado mínimo**). Trata-se de um sistema que tem as suas raízes profundamente mergulhadas na história, onde as comunidades locais gozavam de grandes e efectivos poderes próprios. Havia príncipes, mas as relações entre estes e os vassallos (feudatários ou súbditos) eram idênticas às relações entre os vassallos entre si, estando sujeitos ao mesmo tipo de protecção jurisdiccional. O Príncipe era apenas um *primus inter pares* (“um igual aos outros”). Este sistema não possuía um grande corpo de funcionários devidamente hierarquizados, pertencente a um Governo central forte, como era típico do sistema da Europa Continental.

Quadro Comparativo dos Sistemas Administrativos

SISTEMA ANGO-SAXÓNICO ou SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA	SISTEMA EUROPEU CONTINENTAL OU SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO EXECUTIVA
Separação dos poderes	Separação de poderes (radicada na Revolução Francesa)
Estado de Direito (assente na tradição do <i>Bill of Rights</i>)	Estado de Direito
Descentralização	Centralização (com tendência para a descentralização)
Administração Pública subordinada ao controlo dos tribunais comuns	Administração Pública subordinada ao controlo dos tribunais administrativos
Administração Pública subordinada ao direito comum	Subordinação da administração ao direito administrativo
Execução judicial das decisões administrativas	Privilégio de execução prévia
Garantias dos administrados contra as ilegalidades da administração pública	Garantias dos administrados contra os actos ilícitos da administração pública

Angola situa-se claramente no sistema europeu continental ou sistema de Administração executiva.

2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DO DIREITO ADMINISTRATIVO

2.1. Fases da história da Administração Pública

A evolução histórica do direito administrativo que mais nos interessa é a que mantém uma ligação directa com a Administração dos nossos dias, ou seja, a Administração pós-revolução liberal. Porém, na nossa análise recuaremos ao modelo de Administração que vigorava nos sécs. XVII e XVIII, que culminou na Revolução Francesa, a fim de melhor compreendermos as motivações e objectivos da passagem do **Velho Regime** para o **Estado liberal de direito**, no que à Administração Pública diz respeito. Restringiremos a nossa análise aos seus aspectos mais típicos e gerais.

2.1.1. A Administração no Estado absoluto dos séculos XVII e XVIII

No regime absoluto, o monarca encarnava o poder do Estado, que exercia com a ajuda do seu aparelho de funcionários. O monarca não estava sujeito a limitações de natureza jurídica, abstraindo de algumas vinculações jurídicas excepcionais e geralmente de pouca relevância.

Naquele período, o fundamento jurídico do poder dos governantes residia no *ius eminens*. O direito dos senhores das terras era o *iura quaesita*, isto é, um direito que assentava em títulos jurídicos especiais, particularmente de príncipe, de marquês e de duque. Com o decurso dos tempos, o *ius eminens*, originariamente tomado como direito de excepção, foi sendo cada vez mais alargado, acabando por formar a base de um amplo poder de autoridade dos grandes detentores de terras. Simultaneamente, a administração estadual do monarca alargou o âmbito e a intensidade da sua acção. O monarca intervinha regulando e

Manual de

Direito Administrativo Angolano

Este livro contém uma abordagem do Direito Administrativo Angolano especialmente destinada aos estudantes de Direito Administrativo, mas também a todos aqueles que, por dever de ofício, necessitam de conhecer esta vasta e complexa área do direito.

O autor procurou, na base de uma adequada estruturação das matérias, apresentar o Direito Administrativo Angolano de forma quanto possível simples, clara e precisa, a fim de facilitar a sua compreensão e assimilação.

A efectivação do Estado de direito exige a concretização da Constituição e esta faz-se essencialmente pela via do Direito Administrativo. Daqui resulta a extrema relevância deste ramo do conhecimento jurídico no moderno Estado de direito.

Visite-nos em
livraria.vidaeconomica.pt

www.vidaeconomica.pt

ISBN: 978-972-788-920-4

