

CARLOS TEIXEIRA

MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Prefácio de

JORGE BACELAR GOUVEIA

*Professor Catedrático da Faculdade de Direito
da Universidade Nova de Lisboa*



COPYRIGHT: © CARLOS TEIXEIRA/MAYAMBA EDITORA, 2015

Colecção: Universitária

Título

Manual de Direito Administrativo

Autor

Carlos Teixeira

Prefácio

Jorge Bacelar Gouveia

Edição

Mayamba Editora, 2015

Editor

Arlindo Isabel

Edição

MAYAMBA EDITORA

Condomínio Vila Rios, nº 9, Camama

Estrada Direita do Calemba 2

Município de Belas – Luanda-Sul/Angola

Cx. Postal 34 62

Telf. +244 226 213 869

E-mail: mayambaeditora@yahoo.com

Site: www.mayambaeditora.co.ao

Facebook:mayambaeditora

Design e Capa

Carlos Roque

Impressão e acabamento

Caflesa – Soluções Gráficas, Lda.

1.ª Edição

Junho de 2015

Tiragem:

1500 Exemplares

Depósito legal n.º 7109/2015

ISBN: 978-989-761-052-3

TODA A REPRODUÇÃO DESTA OBRA, POR FOTOCÓPIA OU POR QUALQUER OUTRO PROCESSO, SEM PRÉVIA
AUTORIZAÇÃO ESCRITA DO EDITOR, TORNA-SE ILÍCITA E PASSÍVEL DE PROCEDIMENTO JUDICIAL

ÍNDICE

PREFÁCIO	13
NOTA PRÉVIA	17
1. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	19
1.1. Administração Pública em Sentido Orgânico	19
1.2. Administração Pública em Sentido Material	20
1.3. Administração Pública e Administração Privada	20
1.4. Administração Pública e as Funções do Estado	22
1.5. A Administração Pública como Poder	24
2. OS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS	27
2.1. Noção	27
2.2. Sistema Administrativo Tradicional	28
2.3. Sistemas Administrativos Modernos. A Administração Judiciária (do tipo britânico)	29
2.4. A Administração Executiva (de tipo francês)	32
2.5. Evolução dos Sistemas Administrativos Britânico e Francês	35
3. OS ELEMENTOS DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	39
3.1. Princípios Fundamentais da Organização Administrativa	39
3.2. Pessoas Colectivas Públicas	43
3.3. Serviços Públicos	44
3.4. Hierarquia	50

4. A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA ANGOLANA.	
O PODER EXECUTIVO.....	55
Presidente da República	56
Forma dos Actos.....	59
Vice-Presidente	59
Ministro de Estado	61
 5. A ADMINISTRAÇÃO E GOVERNAÇÃO LOCAL EM ANGOLA	65
5.1. Introdução	65
5.2. A Evolução Histórica das Bases Legais da Administração e Governação Local	67
5.3. A Administração e Governação Local como Formas de Exercício do Poder de Autoridade do Estado	68
5.4. O Poder Local na Constituição da República de Angola	71
5.5. Administração e Governação Local em Angola: Princípios	73
5.6. Atribuições dos Órgãos da Administração e Governação Local	78
5.7. Administração Municipal.....	84
5.8. O Regime Jurídico de Delimitação de Responsabilidades de Actuação entre a Administração Central e a Administração Local do Estado.....	90
5.9. O Regime Financeiro Local	93
 6. O REGULAMENTO ADMINISTRATIVO	99
6.1. Noção	99
6.2. Espécies.....	100
6.3. Distinção entre Regulamento e Lei	105
6.4. Distinção entre Regulamento e Acto Administrativo.....	107
6.5. Fundamento do Poder Regulamentar.....	110
6.6. Limites do Poder Regulamentar	111
6.7. Competência e Forma.....	112
6.8. A Constituição como fundamento do Poder Regulamentar.....	112
6.9. O Regulamento no Direito Positivo Angolano	113
 7. A TEORIA DO ACTO ADMINISTRATIVO	117

7.1. Defesa dos Interesses dos Administrados (cidadãos)	117
7.2. Conceito	118
7.3. Elementos Essenciais	118
8. A TIPOLOGIA DOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	121
8.1. Produção de Efeitos Jurídicos	122
8.2. Actos Primários.....	124
8.3. Actos Secundários	128
9. A CLASSIFICAÇÃO DOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	131
10. O ACTO ADMINISTRATIVO DEFINITIVO E EXECUTÓRIO	135
11. OS ACTOS DEFINITIVOS E NÃO DEFINITIVOS	137
11.1. A Definitividade Material	137
11.2. A Definitividade Horizontal	138
11.3. A Definitividade Vertical.....	138
11.4. A Tripla Definitividade	139
12. OS ACTOS EXECUTÓRIOS E NÃO EXECUTÓRIOS.....	141
13. OS REQUISITOS DE VALIDADE DO ACTO ADMINISTRATIVO	143
13.1. Os Sujeitos	143
13.2. Objecto do Acto Administrativo	144
14. OS PRESSUPOSTOS DO ACTO ADMINISTRATIVO.....	147
15. O ACTO ADMINISTRATIVO TÁCITO.....	151

15.1. Fundamentos do Acto Administrativo	151
15.2. Requisitos de Validade	153
15.3. Requisitos de Eficácia	154
16. A INVALIDADE DO ACTO ADMINISTRATIVO	155
16.1. Suas Causas.....	155
17. EXTINÇÃO E MODIFICAÇÃO DO ACTO ADMINISTRATIVO.....	159
17.1. Actos Secundários	159
17.2. Revogação Especial.....	162
18. O CONTRATO ADMINISTRATIVO: CONCEITO	169
18.1. Generalidades.....	169
18.2. Competência para Contratar	176
18.3. Princípios dos Contratos Administrativos	177
19. A TIPOLOGIA DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	183
19.1. Tipologia do Decreto-Lei n.º 16-A/95	183
19.2. Critérios	184
19.3. Contrato de Empreitada por Preço Global	191
19.4. Contrato de Empreitada por Série de Preços	192
19.5. Contrato de Empreitada por Percentagem.....	192
20. OS AGENTES ADIMINISTRATIVOS.....	195
20.1. Agente de Direito e Agentes de Facto	196
20.2. Usurpadores	199
20.3. Agentes e Serviços	199
20.4. Modos de Provimento dos Agentes Administrativos.....	201
20.5. Agentes Funcionários e Não Funcionários	206
20.6. Agentes Não Funcionários.....	208
20.7. Dos Funcionários	210

20.8. A Posse, Deveres e Direitos	212
20.9. Classificação das Infracções.....	223
20.10. Responsabilidade Disciplinar	223
20.11. Poder Disciplinar	225
20.12. Classificação dos Domínios	227
20.13. Obras Públicas.....	231
20.14. Aquisição de Bens	233
 21. GARANTIA DA LEGALIDADE E DOS ADMINISTRADOS.....	239
21.1. Garantias Políticas.....	240
21.2. Garantias Graciosas	241
21.3. Garantias Contenciosas	242
21.4. Recurso Hierárquico e Reclamação.....	243
 22. OS PRINCÍPIOS DA JUSTIÇA ADMINISTRATIVA CONSAGRADOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO ANGOLANO.....	249
 23. O CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	253
 24. O SISTEMA DE JUSTIÇA ADMINISTRATIVA EM ANGOLA.....	255
24.1. Sistema de Secção Especializada	257
24.2. Justiça Administrativa em Angola.....	257
24.3. Recurso Contencioso de Anulação no Decreto-Lei n.º 4-A/96	258
24.4. Oportunidade de Recurso.....	260
 BIBLIOGRAFIA.....	261

PREFÁCIO

1. É com o maior gosto que me associo à publicação do mais recente livro do Professor Carlos Teixeira, *Manual de Direito Administrativo*, Luanda, 2015, Professor Associado e Decano da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto.

A oportunidade de publicação de uma obra científica é sempre de ressaltar como um grande momento, numa altura em que a produção bibliográfica vai perdendo terreno – de uma forma assaz imprevista – em relação a outros registos de som e de imagem, os quais, contudo, não conseguem ombrear com as inestimáveis virtualidades de apoio à investigação e ao ensino, no Direito como em qualquer outra área do saber, que devemos reconhecer aos escritos científicos.

Mas a publicação deste livro é para mim ainda de sublinhar de um modo muito efusivo por razões específicas que se prendem não somente com o seu autor como com o texto que ora se torna público.

2. Há muitos anos que conheço o Professor Carlos Teixeira e nele sempre me impressionou o gosto pela investigação e pelo ensino, numa sempre constante inquietação científica, que é porventura a característica mais preponderante dos verdadeiros académicos, aqueles que se preocupam com o avanço da Ciência e que não se contentam com a rotina do quotidiano.

Mas os últimos tempos têm também mostrado outras facetas

da polifacetada personalidade do Professor Carlos Teixeira, agora que tem assumido os encargos da gestão académica da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, com tudo o que isso implica de trabalho, de organização, de paciência e de resistência perante toda a ordem de dificuldades.

Devo particularmente assinalar, uma vez que tenho colaborado com esta Faculdade em nome da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, todo o empenho que o Professor Carlos Teixeira tem protagonizado no relançamento da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto – que assume um papel primordial em Angola como a “mãe” de todas escolas de Direito – através da criação de novos cursos e graus académicos em benefício da comunidade jurídica, ultrapassando velhos preconceitos e estreitas fidelidades universitárias que hoje não fazem qualquer sentido, e recusando-se mesmo a entrar em “guerrinhas académico-pessoais” tão do agrado de certas mentalidades lusas mais paroquiais...

Pode, por isso, dizer-se que agora a Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto continua a fazer jus à sua história de pioneira escola de Direito de Angola e de alfobre permanente de vocações jurídicas, sobretudo importante numa altura em que se assiste à aceleração do crescimento económico e ao desenvolvimento social do país.

3. A obra que neste momento se publica é igualmente um motivo de orgulho pelo seu equilíbrio no tom pedagógico que oferece e que é a tradução escrita das inegáveis qualidades pedagógicas do autor.

Não é fácil ensinar e escrever sobre Direito Administrativo porque o seu tom acentuadamente organizatório diz pouco aos cidadãos em geral, ou em relação ao qual se desfiam sempre os desagrados dos problemas próprios de uma Administração Pública em transformação, onde se encaixam interesses nem sempre conciliáveis de intervenções de limitação da liberdade e de prestação de serviços.

Ora, o Professor Carlos Teixeira, neste livro, supera bem todas essas dificuldades, oferecendo-nos um texto escorreito, bem organizado e de fácil leitura, sem incorrer em simplificações conceituais perigosas.

Por outro lado, cumpre evidenciar o facto de se tratar de um esforço abrangente – para não dizer completo – em relação a todas as matérias que tradicionalmente se incluem na esfera do Direito Administrativo Geral e que constituem a base fundamental para a formação inicial nos cursos de licenciatura em Direito.

4. O Professor Carlos Teixeira está, pois, de parabéns por mais este seu contributo para a Ciência do Direito de Angola, que se vai afirmando com uma acrescida robustez na procura dos seus próprios caminhos e soluções, mas não deixando de se abrir a outras influências – sobretudo na diversidade do Direito de Língua Portuguesa – e ao mesmo tempo demarcando terrenos próprios na busca das identidades do Direito Angolano.

Está também de parabéns a Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, que vê no seu Decano a demonstração do exemplo da necessidade da publicação de textos pedagógicos, num

momento em que à multiplicação de instituições de ensino do Direito não se tem seguido um mesmo ritmo de produção de trabalhos científico-pedagógicos de suporte adequado a essa actividade universitária.

Luanda, 4 de Fevereiro de 2015

JORGE BACELAR GOUVEIA

*Professor Catedrático da Faculdade de Direito
da Universidade Nova de Lisboa*

Coordenador do Doutoramento em Direito em Angola

Presidente do Instituto do Direito de Língua Portuguesa

NOTA PRÉVIA

A compilação e sistematização, de acordo com o programa, dos diversos textos actualizados por mim e produzidos ao longo de uma década de carreira docente visa, tão-somente, auxiliar os meus alunos na sua preparação nos quadrantes deste apaixonante ramo do saber jurídico.

Sendo este um trabalho modesto e o possível, não deixará de ser, espero, mais um contributo, que poderia ser bem maior, não fosse o meu envolvimento em mais um grande projecto académico, como é a preparação da minha tese de Doutoramento, empreendimento que levo em concomitância com a redacção e aturada investigação de suporte tendentes ao lançamento das minhas **Lições de Direito Administrativo**.

As gralhas e erros com que aqui e ali poderão ser surpreendidos não alteram, no essencial, a natureza de um simples auxiliar de estudo, que, com a compilação destes sumários desenvolvidos, coloco à disposição dos meus alunos e dos críticos.

Estes sumários desenvolvidos não dispensam o estudo aturado e aprofundado, que o ensino universitário impõe, das obras de referência que servem de base às nossas prelecções, tais como: *Curso de Direito Administrativo*, volume I, 2.^a edição, Coimbra, 1994, e os três volumes, policopiados, da obra intitulada *Direito Administrativo*, publicados respectivamente nos anos de 1988 (volumes II e IV) e 1989 (volume III), da autoria do Professor Doutor Freitas do Ama-

ral, ou ainda o *Manual de Direito Administrativo*, volumes I e II, obras legendadas pelo insigne Professor Doutor Marcelo Caetano.

Embora mais modestamente, constituem também obras de referência incontornável para o estudo de matérias constantes do programa da nossa disciplina *Procedimentos e Contencioso Administrativo*, textos e legislação editados pelo MAPESS, em 1999, de que são co-autores António Pitra Neto, Carlos Feijó e Carlos Teixeira, sem esquecer *Os Contratos Administrativos no Direito Angolano*, Luanda Editora, 1999, da autoria de Carlos Teixeira.

Agradeço este labor de compilação a todos os meus colaboradores próximos, que na Assessoria Jurídica da Casa Civil do Presidente da República, na SOCIANG, SARL, ou no Escritório de Advogados, locais em que também ofereço a minha prestação, fazem o processamento desses sumários desenvolvidos, tarefa que ia para além das suas atribuições funcionais.

Luanda, 14 de Dezembro de 1999

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1 Administração Pública em Sentido Orgânico

É o sistema do órgão, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas colectivas públicas, que asseguram, em nome da colectividade, a satisfação regular e contínua das necessidades de segurança, cultura e bem-estar.

Nesta perspectiva, a Administração Pública representa um conjunto de entidades ou organismos, departamentos e serviços, agentes e funcionários, cujos números não nos atrevemos aqui a avançar, dada a precariedade dos estudos da Ciência da Administração e do nosso próprio sistema administrativo.

Podemos, entretanto, concluir que a acepção orgânica de Administração Pública traz-nos à luz duas realidades diferentes, a saber:

- As pessoas colectivas públicas e os serviços administrativos;
- Os funcionários e agentes.

1.2 Administração Pública em Sentido Material

Nesta acepção, Administração Pública é uma actividade, ou melhor, consiste na actividade de administrar, ou seja, de tomar decisões e efectuar operações com vista à satisfação regular de determinadas necessidades, obtendo, para o efeito, os recursos mais adequados e utilizando as formas mais convenientes.

Poderemos, então, defini-la como a actividade típica dos serviços e agentes administrativos desenvolvida no interesse geral da colectividade, com vista à satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar, obtendo, para o efeito, os recursos mais adequados e utilizando as formas mais convenientes.

Esta nova visão do conteúdo material da actividade administrativa encontra acolhimento entre nós no preceituado no artigo 112.º da Constituição, isto é, a prática de todos os actos e a tomada de todas as providências necessárias à promoção do desenvolvimento económico-social e a satisfação das necessidades colectivas.

Este dispositivo constitucional consagra, para além dos objectivos, os princípios em que a Administração Pública angolana se alicerça, designadamente os princípios da igualdade, responsabilização, probidade administrativa e respeito pelo património público.

1.3 Administração Pública e Administração Privada

Quando, há pouco tempo, no decurso da nossa exposição, pro-

curávamos apresentar a Administração Pública em sentido orgânico, fizemos referência à Administração Privada, que tem em comum com a Administração Pública o facto de ambas serem administrações. Mas, aqui e agora, debruçar-nos-emos tão-somente sobre os aspectos que as distinguem. Vejamos:

1.3.1 Quanto ao objecto

A Administração Pública versa sobre as necessidades colectivas.

A Administração Privada incide sobre as necessidades individuais, a gestão dos bens desta ou daquela pessoa, ou sobre as necessidades que, sendo do grupo, não atingem a generalidade de uma colectividade inteira (a administração do doto de uma família, o património de uma associação, de estabelecimento de uma empresa).

1.3.2 Quanto ao fim

A Administração Pública visa sempre um interesse público.

A Administração Privada visa fins pessoais ou particulares, que poderão ser lucrativos, ou não – de êxitos pessoais ou de carácter político, por exemplo; humanitários; religiosos – são sempre fins particulares, sem vinculação necessária aos interesses gerais da colectividade, e até, porventura, em contradição com os mesmos.