

Novo código do procedimento administrativo de Angola



1. Introdução

Volvidas mais de duas décadas, foi recentemente revogado o Decreto-Lei n.º 16-A/95, de 15 de Dezembro (“Antigo CPA”), através da Lei n.º 31/22, de 30 de agosto, dando lugar a um novo Código de Procedimento Administrativo (“Novo CPA”), que entrou em vigor no passado dia 26 de fevereiro de 2023.

Em linhas gerais, o Novo CPA visa adequar a lei geral da actividade administrativa à Constituição da República de Angola de 2010, que veio consagrar novos princípios fundamentais e normas mais protectoras dos particulares, conferindo uma maior segurança jurídica no relacionamento entre os particulares e a Administração Pública.

Assim, de forma particularmente impressionante, 129 artigos do Antigo CPA dão agora lugar a 279 artigos do Novo CPA, apresentando-se, igualmente, uma nova organização, nos termos seguintes:

PARTE I PRINCÍPIOS GERAIS

Capítulo I – Disposições Preliminares
Capítulo II – Princípios Gerais

PARTE II SUJEITOS PÚBLICOS E PRIVADOS

Capítulo I – Órgãos Administrativos
Capítulo II – Interessados

PARTE III PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

Capítulo I – Princípios Gerais
Capítulo II – Direito dos Particulares à Informação
Capítulo III – Notificações e Prazos
Capítulo IV – Marcha do Procedimento

PARTE IV ACTIVIDADE ADMINISTRATIVA

Capítulo I – Regulamento Administrativo
Capítulo II – Acto Administrativo
Capítulo III – Contratos Administrativos
Capítulo IV – Regulação de Outras Matérias

Nas próximas linhas, far-se-á uma breve apresentação das principais alterações introduzidas pelo Novo CPA, designadamente em matéria de princípios, de funcionamento e organização dos órgãos administrativos e de formas de actuação administrativa, através do acto administrativo, do regulamento administrativo e do contrato administrativo.

2. Princípios Gerais

Na Parte I do Novo CPA fez-se uma nova sistematização e aprofundou-se o conteúdo das matérias aí tratadas.

Resulta agora, de forma mais clara e específica, qual o concreto âmbito de aplicação do CPA, adoptando-se, no mais, uma postura pedagógica, de tratamento exaustivo dos diferentes temas de modo a melhor tutelar a posição tipicamente mais frágil do particular. Exemplo disso encontra-se no novo artigo 9.º, que, de forma introdutória – já que a matéria é, posteriormente, tratada em pormenor nos artigos 235.º e seguintes – versa sobre os meios de reacção administrativa e contenciosa perante a actuação dos órgãos da administração pública.

Mantiveram-se, ainda que com alterações, os oito princípios do Antigo CPA.

Por outro lado, ainda na Parte I do Novo CPA, encontra-se o capítulo II inteiramente dedicado aos princípios gerais aplicáveis ao exercício da actividade administrativa.

Destaca-se, neste ponto, uma intenção principialista do legislador do Novo CPA, tendo-se mantido, ainda que com alterações, os oito princípios do Antigo CPA (princípios da legalidade; da prossecução do interesse público; da proporcionalidade; da imparcialidade; da colaboração da administração com os particulares; da participação; da decisão e do acesso à justiça) e aditado vinte e três novos princípios (princípios da constitucionalidade; da juridicidade; do estado de necessidade administrativa; da igualdade; da boa-fé; da audiência prévia; da boa administração; do devido procedimento; da gratuidade; da administração digital; da transparência administrativa; de auxílio administrativo ou inter-administrativo; da unificação de documentos; do contacto único; da inexigibilidade de documentos emitidos pelo Estado nas relações inter-administrativas; da adequação procedimental; da publicidade; da justiça; da continuidade e da actualidade; da discricionariedade administrativa; da simplificação e celeridade procedimental; do respeito e validade do direito costumeiro; e da integração da norma administrativa).

3. Órgãos Administrativos

Já na Parte II do Novo CPA, relativa aos sujeitos públicos e privados, dedica-se agora o capítulo I aos órgãos administrativos, aprofundando-se diversos regimes já existentes no Antigo CPA (e.g., delegação de poderes e garantias de imparcialidade) e apresentando-se diversas novidades, designadamente, entre outras:

- Possibilidade de estabelecimento de acordos ou parcerias entre órgãos administrativos, prevendo-se um procedimento específico para o efeito, bem como a eventual realização de procedimentos administrativos conjuntos (cfr. artigos 44.º a 48.º);
- Regulação do funcionamento e actuação dos órgãos colegiais (cfr. artigos 49.º e seguintes); e
- Previsão de regras sobre resolução de conflitos de natureza administrativa (cfr. artigos 77.º e seguintes).

4. Procedimento administrativo

Na Parte III do Novo CPA é tratado, em geral, o procedimento administrativo, apresentando-se, à semelhança das restantes partes, novidades na matéria, além da tendência de aprofundamento e densificação dos regimes já existentes.

O Novo CPA aborda o relevantíssimo direito dos particulares à informação, aditando um princípio geral de administração aberta.

Assim, iniciando com um conjunto de normas gerais sobre o procedimento administrativo (designadas por “Princípios Gerais”), nas quais se introduziu, de forma inovadora, o princípio do inquisitório, bem como uma disposição sobre deveres gerais dos interessados, a Parte III do Novo CPA aborda, no capítulo II, o relevantíssimo direito dos particulares à informação, aditando um princípio geral de administração aberta e, no capítulo III, é regulada a matéria relativa a notificações e prazos.

No capítulo IV é tratada, com grande relevância, a marcha do procedimento, que também conheceu uma densificação bastante considerável. A este respeito, foram introduzidas normas procedimentais que colocam o particular numa posição mais paritária face à Administração Pública, por confronto com o que acontecia no anterior regime. É precisamente o caso da fase de instrução, que é agora regulada de forma extensiva, admitindo a participação substancial dos particulares interessados.



A fase de instrução é agora regulada de forma extensiva, admitindo a participação substancial dos particulares interessados.

Neste ponto, são ainda de destacar as seguintes novidades:

- Aditamento de uma secção específica sobre pareceres, estabelecendo-se a sua natureza, obrigatória ou facultativa e vinculativa ou não vinculativa, bem como os prazos para a respectiva emissão (cfr. artigos 142.º e seguintes);
- Na secção relativa à audiência dos interessados, entre aditamentos e densificação de normas existentes, a nova previsão expressa de nulidade para os casos em que, no âmbito de procedimentos sancionatórios, a audiência prévia – regra geral obrigatória – não se realize (cfr. artigo 156.º);
- Na secção respeitante à decisão e outras causas de extinção do procedimento, a diminuição do prazo para a prolação de decisão final do procedimento para 60 dias, findos os quais se constitui o órgão competente em incumprimento do dever de decisão, conferindo aos interessados a possibilidade de adoptar meios de impugnação administrativa ou contenciosa, sem prejuízo da possibilidade de produção de deferimento tácito quando a lei ou regulamento o determine (cfr. artigos 164.º e 165.º); e
- Ainda no âmbito da secção referida na alínea anterior, o aditamento de novas causas de extinção do procedimento, concretamente a desistência do procedimento, a renúncia de direitos ou interesses legalmente protegidos, a deserção, a impossibilidade ou inutilidade superveniente e a falta de pagamento de taxas ou despesas (cfr. artigos 167.º a 170.º).

5. Actividade Administrativa

A Parte IV do Novo CPA regula a actividade administrativa, abrangendo um capítulo I sobre regulamento administrativo, um capítulo II sobre acto administrativo, um capítulo III sobre contratos administrativos e ainda um capítulo IV sobre regulação de outras matérias.

No que concerne especificamente ao regulamento administrativo, estabelece-se, agora, um regime pormenorizado com dezasseis artigos, quando no Antigo CPA esta matéria contava com apenas quatro artigos. Entre as principais novidades neste âmbito, destaca-se a dependência de habilitação legal para a elaboração de regulamentos (artigo 172.º), a submissão de projectos de regulamentos a consulta pública (artigo 177.º), o regime da invalidade (artigos 183.º e 184.º) e a possibilidade de os interessados apresentarem reclamações ou recursos para o órgão competente, tendo em vista a modificação, suspensão, revogação ou declaração de invalidade de regulamentos administrativos directamente lesivos dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, bem como meio de reacção contra a omissão ilegal de regulamentos administrativos (artigo 186.º).



Já no que respeita ao acto administrativo, o Novo CPA integra, no capítulo II da parte IV, inúmeras novas disposições que versam sobre todo o seu processo de formação e emissão, nomeadamente, requisitos formais, de validade e de eficácia do acto. Anotam-se as seguintes novidades, com especial relevo na matéria:

- Clarificação de que, para além dos Órgãos da Administração Pública, também as entidades privadas podem praticar actos administrativos, desde que devidamente legitimadas para o efeito e na prossecução do interesse público (artigo 187.º);

As entidades privadas podem praticar actos administrativos, desde que devidamente legitimadas para o efeito.

- Aditamento do artigo 188.º que, sobretudo numa vertente pedagógica, identifica quem são os sujeitos do acto administrativo, qual o seu conteúdo, objecto e fim, determinando, ainda, que, além do mais, a validade do acto do qual resultem para os particulares, directa ou indirectamente, vantagens jurídicas, pecuniárias ou outras, dependerá da prova de que o motivo determinante da prática do acto foi o fim de interesse público definido por lei;
- Admissão da possibilidade de os actos administrativos serem proferidos oralmente ou digitalmente (artigo 190.º);
- O dever de fundamentação pode agora ser dispensado, quando a lei não disponha em sentido contrário, no caso de actos de homologação de deliberações tomadas por júris, actos sujeitos a homologação, aprovação ou ratificação, bem como no caso das ordens dadas pelos superiores hierárquicos aos seus subalternos, em matéria de serviço e sob a forma legal (artigo 192.º);

- Quanto à eficácia retroactiva dos actos administrativos, determina-se, expressamente, no artigo 196.º que os actos administrativos que restringem direitos e liberdades ou garantias constitucionais não têm efeitos retroactivos e admite-se, por outro lado, que, independentemente do motivo que fundamenta a aplicação do efeito retroactivo, o órgão, funcionário ou agente administrativo poderá reconfigurar os efeitos retroactivos de um acto (nos casos em que seja admissível), com fundamento no interesse público e na segurança jurídica.
- Alargamento do elenco de situações que geram a nulidade de um acto (artigo 201.º):
 - a) Actos emanados por pessoa colectiva ou órgão manifestamente incompetente em função da matéria ou do território;
 - b) Actos viciados de desvio de poder, se não tiver sido prosseguido nenhum interesse público definido por lei;
 - c) Actos praticados por órgãos deliberativos ou executivos em matéria reservada à competência de órgãos de natureza jurisdicional ou disciplinar;
 - d) Actos que lesem, injustificadamente, direitos, liberdades ou garantias; e
 - e) Actos praticados, salvo em caso de estado de necessidade, com preterição total do procedimento ou forma legalmente exigida, susceptível de colocar em causa a verdade material, imparcialidade ou direito de participação ou defesa dos particulares e interessados.

Em algumas situações, o dever de fundamentação pode agora ser dispensado, quando a lei não disponha em sentido contrário.

- No regime da anulabilidade, passou a esclarecer-se que o acto administrativo anulável será juridicamente eficaz até ser anulado administrativa ou contenciosamente, ou suspenso por decisão administrativa ou providência cautelar adequada (204.º);

Previsão de que, a pedido das partes ou por iniciativa da Administração Pública, o procedimento administrativo pode ser reaberto com a finalidade de ser revisto, desde que preenchidos cumulativamente os requisitos legalmente previstos (artigo 205.º), a saber:

- a) Ter decorrido um ano desde o decurso do prazo para a impugnação de um acto administrativo;
- b) Existirem novas provas que teriam conduzido a uma decisão mais favorável para o interessado;
- c) Prejuízo da permanência do acto para mais de 4.000 (quatro mil) particulares;
- d) Demonstração e ponderação acerca do prejuízo associado à abertura;
- e) Confirmação por um Tribunal.

Introduz-se o conceito e o regime das irregularidades, determinando-se que estas não afectam a substância do acto administrativo.

- Introdução do conceito e do regime das irregularidades, determinando-se que estas não afectam a substância do acto administrativo, estando ligadas a aspectos menos relevantes e não podendo conduzir à invalidade do acto (artigos 206.º e 207.º);
- Estabelece-se, agora, que os actos nulos poderão ser objecto de reforma ou conversão (artigo 209.º);
- Quanto ao regime jurídico da revogação de actos constitutivos de direitos ou interesses legalmente protegidos – conceito este que vem agora definido –, passou a admitir-se, expressamente, a revogação destes actos com fundamento na superveniência de conhecimentos técnicos e científicos ou em alterações objectivas das circunstâncias de facto, à luz dos quais os actos, com este conteúdo, não poderiam ter sido praticados (artigo 212.º);
- Aditamento de um novo regime de anulação de actos administrativos (artigos 218.º a 222.º), com disposições relevantes como:
 - a) Sujeição ao prazo geral de 6 meses, com excepção dos actos constitutivos de direitos a que se aplica, em regra, o prazo de um ano (o prazo é alargado para 5 anos, por exemplo, em situações em que o beneficiário do acto adoptou artifício fraudulento para a sua obtenção);
 - b) Quando os actos administrativos se tornem inimpugnáveis judicialmente, poderão, ainda assim, ser objecto de anulação administrativa, sempre se reconhecendo aos beneficiários de boa-fé de um acto constitutivo de direitos o direito a serem indemnizados pelos danos que sofram.

Introdução expressa da possibilidade de adopção dos meios de reacção administrativa perante as omissões ilegais da Administração.

- o No que concerne à relevante secção respeitante às reclamações e recursos administrativos (artigos 235.º a 264.º):
 - a) Introdução expressa da possibilidade de adopção dos meios de reacção administrativa perante as omissões ilegais da Administração, solicitando a prática do acto devido, no prazo de um ano a contar da data do incumprimento do dever de decisão;
 - b) Previsão do carácter facultativo das reclamações e recursos administrativos;
 - c) Previsão da injustiça do acto administrativo como fundamento para a sua impugnação administrativa e restrição da alegação da inconveniência do acto com base no princípio da boa administração e sempre que tal se revele fundamentado no interesse público;
 - d) Alteração dos efeitos da reclamação no prazo de recurso jurisdicional, concretamente, a reclamação de actos insusceptíveis de impugnação contenciosa suspende o prazo para a interposição de recurso administrativo, enquanto que a reclamação dos demais actos administrativos não tem efeito suspensivo ou interruptivo sobre o prazo de interposição do meio processual que couber ao caso;
 - e) Aditamento de norma sobre recurso obrigatório, no âmbito da delegação de poderes, apresentado ao órgão delegante, antes da impugnação judicial do acto cuja competência tenha sido delegada;
 - f) Possibilidade de o órgão em situação de incumprimento poder praticar o acto ilegalmente omitido na pendência do recurso hierárquico, bem como hipótese de o órgão competente para decidir o recurso poder ordenar a sua prática ou substituir-se ao órgão omissor na prática do acto, desde que a competência não lhe pertença exclusivamente;

- g) Alteração da redacção do anterior recurso impróprio para o “novo” recurso de supervisão, admitindo-se este recurso também nos casos de delegação de poderes não hierárquica; e
- h) Previsão de norma específica sobre os poderes de decisão em caso de recurso de supervisão, estabelecendo-se que a entidade com poderes de supervisão apenas pode propor soluções à entidade supervisionada (e não impor qualquer decisão), a não ser no caso de recursos para o órgão colegial de actos ou omissões dos seus membros, comissões ou secção, em que aquele deve deliberar sobre o sentido do recurso que deve ser imposto.

Ainda no enquadramento da parte IV do Novo CPA, o seu capítulo III versa sobre os contratos administrativos, limitando-se, essencialmente, a enquadrar esta forma de actuação administrativa, que pode conduzir à constituição, modificação ou extinção de relações jurídico-administrativas, remetendo, quanto à sua concretização substantiva – formação e execução dos contratos públicos – para a lei dos contratos públicos e demais leis especiais.

Neste último capítulo da parte IV do Novo CPA, uma novidade em relação ao anterior CPA, o legislador trata dos actos materiais da Administração e do seu regime (art.º 276º), os quais são definidos no artigo 275.º. Assim, pese embora não estejam em causa actos administrativos, resulta do Novo CPA a respectiva sujeição, nos termos do artigo 277.º n.º 1, à realização de um procedimento administrativo, regulado neste código (n.º 2).

Por fim, nos termos do artigo 278.º, também estes actos materiais podem ser impugnados administrativa e contenciosamente, seguindo as regras inscritas, para o efeito, no Novo CPA (n.ºs 2 e 3).

O último artigo do Novo CPA tem por objecto os procedimentos de aprovação de planos da Administração Pública, aí se estatuidos que, na falta de disposições próprias, são aplicáveis as normas deste diploma.

→ CPA – Tabela comparativa

Sobre a PLMJ

→ Quem somos

Sobre a PLMJ Colab Angola - RVA Advogados

→ Quem somos

“PLMJ is the most organised firm and the most committed at doing things on schedule and to the time that is asked. They are the most up to date and one of most professional law offices that work with us.”

CLIENT REFERENCE FROM
CHAMBERS AND PARTNERS

KEY CONTACTS



**Diogo Duarte
Campos**

Sócio e coordenador
da área de Público da PLMJ

(+351) 213 197 509
diogo.duartecampos@plmj.pt



Renata Valenti

Sócia fundadora da
PLMJ Colab Angola - RVA
Advogados

(+244) 935 147 570
renata.valenti@rvaangola.com

