



**REPÚBLICA DE ANGOLA  
TRIBUNAL SUPREMO**

**Processo nº 5/97**

**Juízo de origem: Câmara do Cível, Administrativo, Laboral e de Família do Tribunal Supremo**

**Relator: Belchior Samuco**

**Data do acórdão: Dezembro de 1998**

**Votação: Unanimidade**

**Meio processual: Recurso Contencioso de Impugnação de Acto Administrativo**

**Decisão: Provimento do Recurso.**

**Resumo do Acórdão:** O recorrente **AA** interpôs recurso contencioso de impugnação contra o Ministro das Finanças de Angola, visando anular o ofício nº 1041/2/15/GMF de 1994 que validou uma expropriação de imóvel ocorrida em 1980. A petição alega ilegalidade por vício de violação da lei e inconstitucionalidade, argumentando a falta de utilidade pública e indemnização, além de incompetência do autor do acto.

O recurso alega que o Estado agiu de má-fé ao manter comportamentos contraditórios por anos, quebrando a expectativa legítima de restituição do imóvel com a nova decisão.

**Texto integral**

## **ACÓRDÃO**

Em nome do povo, acordam, em conferência, na Câmara do Cível, Administrativo, Laboral e de Família do Tribunal Supremo:

Vem **AA**, com sede em Luanda, provisoriamente instalada na Avenida 4 de Fevereiro, nº 79-3º interpor o recurso contencioso de impugnação de acto administrativo, ao abrigo do artigo 43º da Lei Constitucional e dos artigos 1º, 6º, 7º e 17º da Lei nº 2/94, de 14 de Janeiro contra o Senhor Ministro das Finanças consubstanciado no ofício nº 1041/2/15/GMF, de 18 de Novembro de 1994, e por ele próprio subscrito, com o fundamento resumido nos seguintes factos:

- Que, no prazo legal (30 dias após a notificação do acto – nº 1 do artigo 13º da Lei nº 2/94) a Recorrente dirigiu **BB** a reclamação que se junta e que aqui se dá por interiormente reproduzida, bem como os documentos que a acompanham (doc. nº 1, constituído por 25 páginas).

- Que não tendo havido até ao presente qualquer resposta da entidade reclamada, expirou, entretanto, em 25 de Fevereiro de 1995, o prazo estabelecido no nº 3, do artigo 14º da citada Lei para que a reclamação se considere tacitamente indeferida.

- Que, o presente recurso – que só agora se interpôs porque se aguardou uma revisão do assunto por parte do novo **BB** – está em tempo, visto que é apresentado dentro do prazo de 60 dias subsequentes ao indeferimento tácito da reclamação (nº 2 do artigo 13º e nº 3 do artigo 14º da citada Lei).

- Que a recorrente é legítima proprietária do imóvel sito em Luanda, no Gaveto da avenida 4 de Fevereiro e da rua Vereador Castelo branco, descrito sob o nº 10.662, a fls. 136 do livro B-34 da Conservatória dos Registos Prediais e está escrito na Matriz Predial Urbana do Bairro Fiscal de Luanda sob o nº 1452, e encontra-se escrito por transmissão à fls. 28 do Livro G-11, sob o número 11.142, a favor do Recorrente, de acordo com o teor da certidão passada em 1 de Março de 1995, pela Conservatória do Registo Predial que constituiu o documento nº 2.

- Que a hipoteca referida nessa certidão já se encontra extinta, não tendo sido ainda obtido o seu cancelamento no registo predial por incumprimento da ENSA que a tal se comprometeu, como resulta do recibo de quitação e da sua carta de 21 de Janeiro de 1993 conforme os documentos nº 3 e 4.

- Que, em 1980, por via do decreto executivo nº 3/80, de 29 de Janeiro, do então Ministro das Finanças, o Estado apoderou-se de facto do imóvel em causa acoberto de uma alegada “expropriação com carácter urgentíssima conforme o documento nº 5. Entretanto, posteriormente e durante largos anos, o Estado não proferiu ao acto por tratamento de uma expropriação, nomeadamente, não pagou qualquer indemnização ou, pelo menos, não reconheceu o direito a mesma. Muito pelo contrário, agiu sempre como se o imóvel tivesse continuado na titularidade jurídica da Recorrente – ou seja, como se não tivesse havido uma expropriação – dispondo-se, como inquilino a continuar a pagar rendas, pagando-as, efetivamente e chegando até, seis anos depois, a propor a compra do imóvel, conforme o documento nº 1 junto a reclamação e o ora junto documento nº 6.

- Que, a partir de 1987 e com a perspectiva de mudança das suas instalações, o Ministério das Finanças começou a admitir a próxima devolução do prédio à Recorrente e por outro lado, um parecer emitido em 30 de Maio de 1989 pelo Gabinete Técnico de Assuntos Jurídicos do Ministério da Justiça e homologado pelo respectivo Ministro, foi afirmado a invalidade, sob a forma radical de inexistência jurídica do acto expropriatório de 1980.

O mesmo entendimento terá sido perfilhado pela Comissão Permanente do Conselho de Ministros, em sessão realizada no mês de Abril de 1992.

- Que, na verdade, no decorrer do ano de 1992, tudo se encaminhava para a inteira reparação da ilegalidade cometida e conseqüente reintegração da Recorrente na plena titularidade do imóvel e foi nesse sentido que o processo administrativo foi sendo conduzido pelo Departamento Nacional do Património e, por fim e com toda a solenidade, pelo então **BB**, Senhor **BB1**, de acordo com os documentos nº 2 e 3, juntos à reclamação e os ora juntos documentos nºs 7 e 8.

- Que, foi nesse contexto que, com a autorização expressa do Ministro das Finanças, a Recorrente recolocou no alto do prédio, em Outubro de 1992, o anúncio luminoso que identifica o

seu legítimo proprietário, patenteando assim simbólica e publicamente que a injustiça estava, por fim, em vias de ser reparada, de acordo com o documento nº 9.

- Que, em 24 de Novembro de 1994, a Recorrente tomou conhecimento do ofício nº 1041/2/15/GMF/94, de 18 de Novembro do **BB** conforme o documento nº 10 e não obstante a forma adoptada, este ofício consubstancia, em rigor um acto administrativo, praticado por um membro do Governo, o **BB**.

- Que, o conteúdo concreto desse acto administrativo consiste em:

a) quanto aos fundamentos, os vertidos no parecer da Procuradoria Geral da República, parcialmente transcritos no ofício,

b) quanto ao dispositivo, a confirmação, por alegada sanção, do acto expropriatório ilegal perpetrado em 1980, com a consequência prática de se pretender tornar irreversível a apropriação pelo Estado do imóvel da Recorrente, abrindo-se apenas a via de negociação para uma indemnização.

- Que, para além da confirmação da expropriação de 1980, o acto *sub judice* é manifestamente inovador, na medida em que como acima se expôs, ele veio quebrar uma sequência de comportamentos da administração, tidos desde há vários anos e sobretudo a partir de 1991, comportamentos esses múltiplos, responsáveis e autorizados, todos eles claramente encaminhados para a remoção da ilegalidade de 1980, o que, fundadamente, criou à Recorrente a legítima expectativa de que, por fim, iria ser reparado o atropelo de que fora vítima.

- Que, está-se, pois, manifestamente perante um acto administrativo definitivo e executório e, como tal, impugnável, por via de reclamação – como já foi feito, em vão, - e de recurso contencioso – como ora se fez.

- Que, o acto recorrido é inválido, porque padece de uma série de vícios manifestos e acumulados como vícios de violação da lei, vícios de incompetência e vícios de forma.

- Que, vícios de violação da Lei, porque o acto fez completo descaso das disposições substantiva e processuais em vigor à data do mesmo, em 1980, nomeadamente a Lei nº 2.030, de 23 de Julho de 1948 ( posta em vigor em Angola pela portaria nº 14.507 de 19 de Agosto) e o “Regulamento das Expropriações”, aprovado pelo Decreto nº 43.587, de 8 de Abril de 1961 ( posto em vigor em Angola pela portaria nº 23.404, de 28 de Maio de 1968) legislação essa com vigência ressalvada por força do artigo 64º da Lei Constitucional da R.P.A. ( versão em vigor em Janeiro de 1980).

É que o acto não foi precedido de declaração de utilidade pública, primeiro facto constitutivo essencial da relação jurídica expropriatória.

- Que, o acto não foi acompanhado ou seguido dos outros actos ou trâmites legalmente necessários na expropriação, nomeadamente a imediatista transferência para o Estado da propriedade do imóvel e imediata justa indemnização compensatória.

- Que, o acto violou a Lei quanto aos pressupostos, pelo menos parcialmente, na medida em que a Administração veio a demonstrar, posteriormente, pelo seu comportamento, não ser totalmente procedente o alegado fundamento da intolerabilidade de coexistência física, no mesmo local, de serviços públicos e de entidades privadas.

- Que, mercê do seu caracter inovador, o acto violou ainda a Lei, a “ Lei das Leis”, que é a Lei Constitucional. Ele é inconstitucional porquanto:

a) contrária ao princípio constitucional da protecção da propriedade privada ( artigo 10º da L.C.);

b) Contraria e pretende frustrar a garantia Constitucional da impugnabilidade contenciosa dos actos da Administração que violam os direitos dos particulares (artigo 43º da L.C.);

c) que as regras e princípios elementares de legalidade, proporcionalidade, honestidade e seriedade, próprios de um Estado Democrático de Direito (artigo 2º da L.C.).

- Que, o acto está inquinado de vício de incompetência, porque praticado pelo **BB**, sendo certo que, por força da alínea b) do nº 2 do artigo 2º da citada portaria nº 23.304 e aquelas que decorreram da transformação de Angola num estado Independente, o deveria ter sido pelo Conselho de Ministros.

- Que, o acto está ferido de vícios de forma, traduzidos na preterição de formalidades essenciais, nomeadamente, na ausência de uma verdadeira “declaração de utilidade pública” em diploma legal hierarquicamente adequado, que seria um Decreto do Conselho de Ministros, publicado em Diário da República.

- Que, tantos e tão graves vícios de que padeceu o acto desde a sua origem, tornam-no claramente um acto nulo e de nenhum efeito maculado por uma nulidade absoluta, irreduzível e conhecível a todo o tempo. Como nulo foi o acto considerado e tratado posteriormente pela própria Administração e, sobretudo e inequivocamente, pelo Governo, após o florescimento do Estado Democrático de Direito.

- Que, a pretensa convalidação do acto pelo decurso do tempo, sem ter havido tempestivo “recurso hierárquico ou contencioso, nunca fora suscitada ou alegada, pelo **BB**, pela Procuradoria Geral da República ou pelo Ministro da Justiça, até ao recente parecer da Procuradoria Geral da República em que se louvou o acto recorrido. Inovação serôdia e manifestamente errada, porquanto não se está perante uma mera anulabilidade do acto, mas sim da nulidade absoluta.

Contudo, mesmo que de anulabilidade se tratasse, houve, efectivamente, recurso hierárquico do de 1980 para o único e maior superior hierárquico do Ministro, pelo modo então admissível e praticável (Doc. nº 4 junto à reclamação). Pelo contrário não houve recurso contencioso do acto de 1980, pela simples e boa razão de que essa modalidade, ou qualquer outra de impugnação jurisdicional dos actos da Administração era absolutamente inexistente no ordenamento jurídico angolano desde a Independência e até mesmo recentemente.

- A Recorrente termina pedindo que seja declarada a invalidade do acto administrativo praticado pelo **BB** e vertido no seu Ofício nº 1041/2/15, de 18 de Novembro de 1994, o que significa o reconhecimento da invalidade “ *ab initio*” do acto expropriatório contido no Decreto Executivo nº 3/80, de 29 de Janeiro e requereu por último que, julgando o presente recurso procedente porque, querendo, seguindo-se os ultiores demais termos até final.

Fixou à Acção o valor de 1.000.000.000.00 (um bilião de kwanzas reajustados).

Juntou 10 documentos e procuração forense.

Foi pelo Relator proferido o duto despacho de fls. 44 versos e 45 e foi junta aos autos a reclamação de fls. 49 a 56 da Recorrente.

A fls. 57 mostra-se ter sido apensado aos presentes autos o processo de suspensão de eficácia do acto administrativo n.º 8/97.

Por duto despacho de fls. 59, foi ordenada a notificação da Autoridade recorrida, da Entidade Recorrente e o Ministério Público para contestarem dentro do prazo de 30 dias, em obediência ao disposto nos artigos 47.º e 27.º, ambos do Regulamento do Processo Contencioso Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4-A/96, de 5 de Abril.

A Recorrente não apresentou a sua contestação apesar de devidamente notificada.

O Digno Magistrado do Ministério público junto desta Câmara depois de ter requerido a prorrogação do prazo para apresentação da sua alegação, fê-lo da forma constante de a fls. 64 a 66 dos autos.

Mostram-se colhidos os vistos legais do Magistrado do Ministério Público de fls. 77 e dos Juízes Conselheiros Adjuntos e por isso cumpre apreciar e decidir.

## 1 – QUESTÕES PRÉVIAS

1.1 – Como se referiu acima, a Recorrente foi notificada para contestar dentro do prazo de 30 dias, conforme estabelece o artigo 47.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 4-A/96, de 5 de Abril, de acordo com o despacho de a fls. 59. Porém, ela não apresentou a sua contestação, tendo ao que nos parece, usado da faculdade referida no artigo 48.º n.º 2 do diploma legal já citado, nos termos do qual a falta de contestação não importa a confissão dos factos nem do pedido. Nós também perguntamos: a Recorrente iria confessar o quê?

1.2 – Uma outra questão que não queríamos deixar passar em branco é a questão dos prazos:

1.3 – Como é de conhecimento de todos nós, a lei n.º 2/94, de 14 de janeiro apenas veio ser regulamentada em Abril de 1996, através do Decreto-Lei 4-A/96, da mesma data já por nós conhecida. O seu artigo 22.º determinava a sua regulamentação dentro do prazo de 90 dias pelo Governo.

Infelizmente isto não aconteceu e daí a Câmara do Cível, Administrativo do Tribunal Supremo ter decidido, relativamente a alguns processos que, entretanto, foram entrando, que aguardassem na posse dos interessados, a publicação daquele regulamento, devido às dificuldades que se adivinhavam com o processamento dos processos desta natureza.

1.4 – Esta medida não foi acolhida por todos quanto labutam nesta ingente e difícil tarefa de administrar a justiça, da mesma maneira, pois advogados houve que não se deram ao trabalho de nos absolver e daí os ataques que nos dirigiram lançando mão a vários argumentos.

1.5 – Embora compreendamos, mas a nosso ver, sem razão o mandatário da recorrente não podia constituir excepção. Entretanto, fê-lo de uma forma mais subtil e mais delicada, e aliás é o apanágio que sempre o caracterizou desde que o conhecemos.

1.6 – Entretanto, as dificuldades continuam, mesmo com a publicação do regulamento, como o caso da interpretação do citado artigo 47.º daquele já referido Regulamento, conjugado com o artigo 53.º do mesmo diploma, de que já nos referimos. *Quid juris?*

## 2 – OS FACTOS

**AA**, Sociedade Comercial de Direito angolano, com sede em Luanda, provisoriamente instalada na avenida 4 de Fevereiro, n.º 79-3º é a legítima proprietária do imóvel descrito sob o n.º 10.662, a fls. 136 do Livro B-34 da Conservatória do registo Predial da Comarca de Luanda e na matriz predial urbana do Terceiro Bairro Fiscal de Luanda sob o n.º 1.452, conforme a certidão da Conservatória do registo Predial da comarca de Luanda, de a fls. 38.

Sobre este imóvel pende um ónus ou hipoteca a favor da **CC.**, inscrita em 12 de Julho de 1967 a fls. 106 verso do Livro C-17, sob o n.º 1.251.

Segundo o documento de a fls. 32 a 33 dos autos a Recorrente já procedeu a quitação da importância de KzR. 10.725.000.00 a favor da ENSA, em 21 de Janeiro de 1993, faltando apenas a anulação do registo da hipoteca por parte desta.

O Senhor **BB** por Decreto Executivo n.º 3/80, de 29 de Janeiro declarou a expropriação daquele prédio com carácter urgente por premente necessidade pública, conforme consta a fls. 34, a favor do Estado com a omissão de todas as formalidades legais. Foi comunicado à **AA** o pagamento das rendas pelo uso daquele imóvel, sem, no entanto, constar dos autos qualquer contrato de arrendamentos celebrado por ambos.

Segundo consta de fls. 27, pelas 11h30 do dia 15/10/92 foi efectuada uma reunião entre **BB** e os Altos responsáveis daquela companhia, com vista à solução do problema ora criado com a expropriação do prédio em litígio.

De acordo com as conclusões constantes de fls. 27 verso, o Senhor **BB** teria afirmado entre outras que o prédio era propriedade da **AA** e que **BB** pretende repor, de imediato, a legalidade violada etc.

Na continuação da solução do litígio, por incumbência de BB, o Senhor Secretário Geral de **BB** em ofício n.º 6/GAB/S.G./13/92 de 2 de Dezembro conforme o documento de a fls. 28 transcreveu à Administração de **AA** o seguinte despacho de 2/12/92, do senhor **BB**;

“Tomei conhecimento com muito apreço e desejo que a condução deste assunto continue no espírito de mútua confiança e cooperação que o tem caracterizado.

Pode o Senhor Secretário Geral tomar as medidas que considerar adequadas na defesa dos interesses em presença.”

Quando parecia que o litígio sobre a expropriação do imóvel da **AA** estava num bom ritmo, tendo em conta as conclusões da reunião do dia 15.12.92, a fls. 27 a 28 e o teor do ofício de fls. 29 e correspondência posterior, eis senão quando, surgiu o ofício n.º 1.041/2/15/GMF/94, de 18/11/94, de a fls. 39 do Gabinete de **BB** para a Administração de **AA**, transcrevendo uma parte do douto parecer da Procuradoria Geral da República, em Luanda, nos termos do qual o acto administrativo de **BB** que expropriou através do Decreto Executivo n.º 3/80, de 29 de Janeiro, o imóvel de **AA** estava apenas ferido de nulidade relativa e daí que a falta do recurso hierárquico oportuno operou automaticamente a sua validade.

A **AA** não se conformou, pelo que dirigiu desde logo ao Senhor **BB** a reclamação de a fls. 49 a 56 que deu entrada naquele Ministério sob o n.º 1.554, em 27.12.94 de a fls. 10 a 24.

O Senhor **BB** não respondeu a referida reclamação e daí o facto de ter dado lugar ao presente recurso contencioso de impugnação do acto administrativo do membro do Governo, conforme consta de a fls. 2 a 9.

Estes são os factos considerados por nós como provados e por isso passamos, em seguida, para o direito.

### 3 – O DIREITO

3.1 – O acto de expropriação do imóvel da Recorrente pelo Senhor **BB** conforme o Decreto Executivo n.º 3/80, de 29 de Janeiro, não obedeceu aos requisitos necessários para a sua validade, nomeadamente violou o artigo 1.º n.º 1, sobre a justa indemnização o artigo 12.º n.º 1 e 2 alínea b) sobre a competência atribuída ao Conselho de Ministros para a declaração da expropriação, o artigo 14.º sobre o processo da determinação da respectiva indemnização, o artigo 15.º n.º 1 sobre a entrada do recorrido na posse do objecto expropriado, o art.º 16.º sobre os requisitos da expropriação urgentíssima todos da Lei n.º 2.030 de 22 de Junho de 1948 e por outro lado, aquele acto omitiu as formalidade processuais previstas nos artigos 1.º e 2.º do Decreto n.º 43.589, de 8 de Abril de 1961 que regulamentou a Lei n.º 2.030 já referida. Estas leis estavam em vigor em Angola, em 1980, por força do artigo 64.º da então Lei Constitucional que vigorou.

3.2 - Daí a ilegalidade material do acto administrativo do Senhor **BB**, vício que se consubstanciou ou consistiu na discrepância entre o conteúdo ou objecto do acto e as normas jurídicas que lhe são aplicáveis cuja sanção é a nulidade do acto, sendo por isso ineficaz desde o princípio, insanável, a que os funcionários e os particulares não devem obediência, o qual pode ser impugnado a todo o tempo, junto de qualquer Tribunal, mesmo que não administrativo, o que ora se fez.

Seguimos de perto as lições do direito administrativo proferidas pelo professor Diogo Freitas do Amaral no Volume III do seu Manual de Direito Administrativo-pag.326.

3.3 - Do que acima se acabou de expor, resulta que sendo a nulidade invocável a todo o tempo por qualquer interessado ou oficiosamente pelo Tribunal, não é, pois aceitável, o teor do douto parecer da Procuradoria Geral da República que **BB** transcreveu no seu ofício n.º 1.041/2/15/GMF/94, de 18 de Novembro ora impugnado, pois aquele acto está ferido, como se disse, de vício de violação da Lei.

3.4 - De resto e como a recorrente já o sustentou na causa de pedir, do recurso interposto para impugnar o acto administrativo praticado por **BB**, a impugnação dos actos administrativos praticados injustamente contra cidadãos apenas a partir da Lei de revisão constitucional de 1992, foi introduzida no ordenamento jurídico angolano através do artigo 43.º daquele já referido diploma e por isso antes disso era impensável tal prática e daí o facto de o Decreto Executivo n.º 3/80, de 29 de Janeiro não ter sido atacado na devida oportunidade, por inexistência da Lei, apesar da sua ilegalidade.

3.5 - Deste modo, julgando-se procedente porque provado o presente recurso de impugnação do acto administrativo, deve ser declarado nulo e de nenhum efeito o acto praticado por **BB** quer através do decreto executivo n.º 3/80, de 29 de Janeiro, quer através do teor do ofício n.º 1.041/2/15, de 18 de Novembro de 1994, por violação da Lei quer substantiva quer processual, pois também apresenta o vício de incompetência de forma.

2.8 – O valor da causa calculada em um bilhão de Kwanzas reajustados deve ser alterado nos termos do artigo 17.º do Regulamento do Processo do Contencioso Administrativo, por estar muito aquém do valor real do imóvel, pelo que deve ser elevado ao equivalente em Kwanzas Reajustados a pelo menos a 300.000 USD.

**Nestes termos e fundamentos, os desta Câmara acordam em dar provimento ao recurso, declaram inválido o acto administrativo e fixam à acção o valor em kwanzas reajustados equivalente a USD 300.000 dólares americanos.**

**Custas pela Recorrente.**

Luanda, Dezembro de 1998

**Belchior Samuco (Relator),**

**Gabriel Lundungo**

**Tobias Epalanga**