



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-  
BRASILEIRA – UNILAB**

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – ICSA  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PRESENCIAL**

**VANILSON DE ASSUNÇÃO DA COSTA FERNANDES**

**ANULAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA  
ENTRE AS LEGISLAÇÕES ANGOLANA E BRASILEIRA**

**REDENÇÃO**

**2021**

**VANILSON DE ASSASSUNÇÃO DA COSTA FERNANDES**

**ANULAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA  
ENTRE AS LEGISLAÇÕES ANGOLANA E A BRASILEIRA**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública Presencial da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira - UNILAB, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Carlos Airton Uchoa Sales Gomes

**REDENÇÃO**

**2021**

**VANILSON DE ASSUNÇÃO DA COSTA FERNANDES**

**ANULAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA  
ENTRE AS LEGISLAÇÕES ANGOLANA E A BRASILEIRA**

Monografia julgada e aprovada para obtenção do Diploma de Graduação em Administração Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira.

Aprovado em: \_\_/\_\_/\_\_\_\_

Banca Examinadora:

---

Professor Carlos Airton Uchôa Sales Gomes (Orientador)  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – UNILAB

---

Advogado Francisco Humberto Alencar Bezerra  
Membro da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB

---

Professora Dra. Sandra Maria Guimarães Callado  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – UNILAB

Dedico à minha família pelo esforço investido até aqui,  
em especial aos meus pais, pelo apoio imensurável que,  
tornou possível a concretização deste sonho.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradecer a Deus pela vida, saúde, discernimento e raciocínio. Pois sem tais dádivas grandiosas e graciosas, nada seria possível.

Agradeço aos meus pais, **João Fernandes** e **Esperança Domingos da Costa**, por crerem sempre em mim, pela vida, incentivo, educação, conselho, bênção. São vocês os responsáveis do homem que me tornem e, isto não tem preço que pague. Mãe e pai hoje entendem muito vocês. Consigo imaginar como não foi fácil fazer tudo o que fizeram. Sei que abdicaram de muito. Sei que perderam noites de sono se perguntando se estava bem. Sei que precisaram se esforçar usando mais forças do que as que pensavam que tinham. Agradeço com o todo o meu coração por terem resistido. Hoje eu sou o reflexo do amor de vocês. Nada foi em vão. Está tudo em mim. Muita gratidão por ter a sorte de ter vocês na minha vida!

Agradeço aos meus queridos irmãos, **Pawilson de Assunção da Costa Fernandes** e **Silvana Marlene da Costa**, pelo apoio incondicional. Eles de tudo fizeram para que a minha estadia no Brasil fosse mais tranquila do que esperava. Obrigado por sempre me aturarem e por me lembrar sempre que tenho responsabilidades a dobrar, pois, tais ações, são também reflexos desta realização.

Agradeço as minhas amadas tias, **Marlene Nzinga da Miguel da Costa**, **Marcelina Antônia Narciso da Costa**, **Constância Antônia Narciso da Costa**, **Antônia Narciso da Costa** e **Narcisa da Graça Alfredo**, por me incentivarem sempre a seguir os meus sonhos, porque sempre estariam disponíveis para me apoiar, independentemente do que eu escolhesse, dito e sempre feito. Elas, sem exceção de nenhuma, fazem parte do motor que proporciona as minhas realizações, sempre foi assim. Portanto, o meu muito obrigado e nunca esqueçam que vos amo demais.

Aos meus caros amigos, **João Kiala Vioka Panzo**, **Floriano Cabeto Mende** e **Evandro Manuel Jorge**. Pelo incentivo em busca dos objetivos, pelas conversas e dicas, pelo aprendizado enquanto homem e estudante e principalmente, por estarem sempre comigo em todos esses anos. O meu muito obrigado, amigos.

Por fim, e não menos importante, os meus votos de agradecimento ao caro professor **Carlos Airton Uchôa Sales Gomes**, por ter aceitado o convite e me direcionar na conclusão do TCC, pelos ensinamentos e dicas; ao professor **Alan Souto Remy**, por ter começado essa viagem e por tudo que aprendi com ele, enquanto estudante de Administração Pública.

O meu muito obrigado a todos e todas que direta ou indiretamente tornaram esse sonho possível.

“Não há, propriamente, um dever de convalidar o ato anulável, mas o dever de recompor a legalidade ferida, o que se faz tanto fulminando o ato viciado quanto convalidando-o” -Edmir Netto de Araújo

## **RESUMO**

Aos atos administrativos atribui-se o conceito de uma declaração de vontade exclusiva da administração pública, que dentro das suas competências tem a capacidade de obter, proteger, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigação aos administrados ou a si própria. Um ato administrativo que viola a lei é um ato administrativo ilegal. A anulação de atos administrativos, que alguns preferem chamar de invalidação é o desfazimento do ato administrativo por razões de ilegalidade. Como a desconformidade com a lei atinge o ato em suas origens, a anulação produz efeitos retroativos à data que foi emitido. Tanto em Angola como no Brasil, vivencia-se repetidamente, processos de anulação de atos administrativos, portanto, a relevância deste estudo. Deste modo, o objetivo deste trabalho é identificar de que forma os atos administrativos praticados pelo poder público e seus agentes, conforme às normas das legislações angolana e brasileira, garantem o efetivo exercício da segurança jurídica aos administrados em ambas realidades a partir de um micro comparação. Este estudo foi realizado utilizando abordagens de pesquisa bibliográfica e documental com análise qualitativa de dados. Quanto ao método, utilizamos especificamente o método do direito comparado, um dos modelos usados pela ciência jurídica, devido à essência da pesquisa. Como destaca Gil (1999), o método comparativo consiste em estabelecer convergências e divergências entre os objetos estudados. Para o nosso caso, consistirá em fazer uma abordagem de comparação entre as legislações angolana e a brasileira

**Palavras-Chave:** Atos administrativos. Anulação de atos administrativos. Legislação Angolana e Brasileira. Jurisprudência.

## **ABSTRACT**

Administrative acts are given the concept of a declaration of the exclusive will of the public administration, which, within its competences, has the capacity to obtain, protect, transfer, modify, extinguish and declare rights, or impose an obligation on those administered or on itself. An administrative act that violates the law is an illegal administrative act. The annulment of administrative acts, which some prefer to call invalidation, is the undoing of the administrative act for reasons of illegality. As non-compliance with the law reaches the act at its origins, the annulment takes effect retroactive to the date it was issued. Both in Angola and in Brazil, there are repeated processes of annulment of administrative acts, therefore, the relevance of this study. Thus, the objective of this work is to identify how the administrative acts practiced by the government and its agents, in accordance with the norms of the Angolan and Brazilian legislation, guarantee the effective exercise of legal security to those administered in both realities based on a micro comparison. For the production of this work, we highlight some authors who have a strong influence on the production of materials that deal with the annulment of administrative acts. This study was carried out using bibliographic and documentary research approaches with qualitative data analysis. As for the method, we specifically use the comparative law method, one of the models used by legal science, due to the essence of the research. As highlighted by Gil (1999), the comparative method consists of establishing convergences and divergences between the studied objects. For our case, it will consist of making a comparison approach between Angolan and Brazilian legislation.

**Keywords:** Administrative acts. Annulment of administrative acts. Angola and Brazilian legislation. Jurisprudence.

## **LISTA DE SIGLAS**

CRFB - Constituição da República Federal do Brasil

CRA - Constituição da República de Angola

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ – Supremo Tribunal de Justiça

LIAA – Lei de Impugnação de Atos Administrativo

SUJ – Sistema Unificado de Justiça

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	11
2 METODOLOGIA.....	13
3 ANULAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVO NO BRASIL .....	15
2.1 ATOS ADMINISTRATIVOS .....	16
3.1.1. Requisitos.....	16
3.2. ANULAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS .....	19
3.2.1 Ato nulo e inexistente .....	19
3.3. PROCESSO ADMINISTRATIVO FEDERAL BRASILEIRO.....	20
4 ANULAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVO EM ANGOLA .....	23
4.1 EVOLUÇÃO E LINHAS GERAIS .....	23
4.2 ATOS ADMINISTRATIVOS .....	28
4.2.1 Conceito.....	29
4.2.2 Contencioso administrativo angolano.....	29
4.2.3. Funções e Garantias contenciosas .....	30
4.3 INVALIDAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS .....	30
4.3.1. Vícios dos atos administrativos.....	30
4.4 LEI Nº 2/ 1994 – IMPUGNAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS.....	31
5 ANÁLISE E COMPARAÇÃO.....	35
5.1 ÂMBITO BRASILEIRO.....	35
5.2 ÂMBITO ANGOLANO.....	37
5.3 Comparação .....	39
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	41
REFERÊNCIA.....	43

## 1 INTRODUÇÃO

A anulação atos administrativos, que alguns preferem chamar de invalidação é o desfazimento do ato administrativo por razões de ilegalidade. Como a desconformidade com a lei atinge o ato em suas origens, a anulação produz efeitos retroativos à data que foi emitido. Desde que a Administração reconheça que praticou um ato contrário ao Direito vigente, cumpra-lhe anulá-lo, e quanto antes, para restabelecer a legalidade administrativa. Se não o fizer, poderá o interessado pedir ao Judiciário que verifique a ilegalidade do ato e declare sua invalidade, através da anulação.

A premissa principal para produção dessa pesquisa parte, sem sombras de dúvidas, de encontrar respostas e fazer uma análise da efetividade das legislações angolana e brasileira ou da apreciação e suspensão de quando o poder público ou os seus agentes falham e extrapolam nas atribuições de atos administrativos que deveriam ser contidos por possuírem algum tipo de vício de legalidade. Para isso, é necessária a devida apreciação de tais atos, que, de forma ampla, afetam diretamente o interesse da coletividade.

Se deixarmos de crer e confiar que o direito por intermédio de seus comandos não se traduz em segurança jurídica, então ficaremos despidos da garantia e da proteção que nos é legítima por fazermos parte de um Estado Democrático de Direito, que tem como expoentes principais a apreciação, execução e cumprimento das normas por via dos seus mais variados órgãos e que Silva (2005, p.215), define como sendo [...] “a exigência de reger-se por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais”. É seguro afirmar que é função do Direito conferir, garantir segurança Jurídica e uma vida em sociedade dentro dos limites jurídicos. Assim, prevenir e resolver os conflitos entre os membros da comunidade constitui uma função vital de todo o Direito; ao instituir os órgãos e os processos de resolução desses conflitos. Por outro lado, tanto Angola, quanto o Brasil, pela realidade atual, estão vivendo em uma fase de muita instabilidade política e tal situação pode afetar no julgamento de valor, e no descumprimento das normas daqueles que foram escolhidos pelo povo, que pelo tamanho das suas atribuições, estão nutridos do poder de decisão.

Já na parte jurídico-administrativa, a ideia é dar sustentabilidade ao método de comparação do direito, me atrevendo a dizer que tem dado passos importantes no estudo e confrontação de sistemas, institutos e, no nosso caso, comparação de legislações de ordens distintas. É possível extrairmos contribuições que em uma ou em outra legislação podem ajudar

a rever carências que, em sentido restrito e com cuidado, medindo as diferenças econômicas, culturais e sociais, servirá como forma de adaptação em realidades diferentes, cujas necessidades eventualmente poderão ser as mesmas. Dito isso, acredita-se ser de suma importância o desencadeamento e o desenvolvimento do método do direito comparado em estudo das ciências sociais.

Na intenção de responder o problema de pesquisa, o objetivo geral deste trabalho consiste em: Identificar de que forma os atos administrativos praticados pelo poder público e seus agentes, conforme às normas das legislações angolana e brasileira, garantem o efetivo exercício da segurança jurídica aos administrados em ambas realidades a partir de um micro comparação. Deste modo, trouxemos como objetivos específicos: (i analisar o conteúdo material das legislações angolana e brasileira focando-se na anulação dos atos administrativos; (ii indicar jurisprudência de anulação de atos administrativos; (iii compreender as principais diferenças das legislações angolana e brasileira. Ao longo deste trabalho procuraremos responder o seguinte problema de pesquisa: Como o uso dos instrumentos legislativo, doutrinários e jurisprudenciais angolano e brasileiro torna efetivo o controle da legalidade dos atos praticados pela administração pública e seus agentes?

Destacam-se alguns autores que têm forte influência na produção de materiais que tratam sobre anulação de atos administrativos. Em Angola destaca-se Carlos Feijó e Cremildo Paca (DIREITO DO CONTECIOSO ADMINISTRATIVO ANGOLANO); e no Brasil, Maria Sylvia Zanella Di Pietro E Helly Lopes Meirelles (DIREITO ADMINISTRATIVO).

## 2 METODOLOGIA

Esta pesquisa foi realizada utilizando abordagens de pesquisa bibliográfica e documental com análise qualitativa de dados. Segundo Oliveira (2017), o pesquisador qualitativo pauta seus estudos na interpretação do mundo real, preocupando-se com o caráter hermenêutico na tarefa de pesquisar sobre a experiência vivida dos seres humanos, observando os seus conflitos e possíveis medidas de resolução.

Na visão de Gil (1999 p.), os métodos indicam os pressupostos teóricos e técnicos de como a pesquisa será realizado, ter como objetivo, fornecer ao investigador os meios e instrumentos para garantir objetividade e precisão do alvo que se pretende alcançar. Na perspectiva de Saco (2001 p.43), cientificamente os métodos indicam os procedimentos, sucessão de atos e fases, de modo a maximizar o conhecimento suficiente para determinada abordagem. Fica patente que quanto ao nosso estudo não será diferente a utilização de procedimentos e respaldo técnico para chegar ao fim que a nossa pesquisa pretende, demonstrando os caminhos a se seguir de modo que consigamos cumprir com os objetivos postos em pauta a priori.

Iremos utilizar especificamente o método do direito comparado, um dos modelos usados pela ciência jurídica, devido à essência da pesquisa. Como destaca Gil (1999), o método comparativo consiste em estabelecer convergências e divergências entre os objetos estudados. Para o nosso caso, consistirá em fazer uma abordagem de comparação entre as legislações angolana e a brasileira. A partir desse pensamento, e com Heinen (2017), o método do direito comparado é uma forma de produzir conhecimento a partir da confrontação de dois ou mais dispositivos ou instrumentos de direito positivo de ordens jurídicas diversas, a fim de entendê-las mediante comparação e procurar oferecer-lhes soluções jurídicas. Jensen e Sgarbossa (2008) revelam a ideia de que essa comparação tende a suscitar ao cientista e a naturalmente, a fazer uma valoração do que se pretende estudar, fato que é enunciado pelo direito comparado aplicado. Percebe-se que a metodologia comparatista é um procedimento da ciência jurídica que está em constante desenvolvimento e auxiliar na evolução dessa metodologia, fará com que na literatura jurídica se torna mais expressiva e diversificada nas suas abordagens, ganhe mais espaço na comunidade acadêmica, e não se acomode simplesmente em estudos com métodos repetitivos.

Seguindo a lição deixada por Pinto (2013), o instrumento da comparação pode ser utilizado para buscar objetivos distintos, mas é inquestionável que, quando bem utilizada, permite o aperfeiçoamento e uma melhor compreensão do Direito, a partir da confrontação de institutos jurídicos ligados a sistemas distintos. Mais uma vez nos é trazido à luz a imprescindibilidade da apreciação do método comparativo, quando bem utilizado pode se tornar bastante eficiente e trazer resultados alcançáveis.

Deste modo, um ou outro sistema pode tirar alguns aspectos positivos a se aplicar no respectivo instituto ou até talvez suprir algumas carências existentes, que sem tais observações e intervenções seria difícil identificar. Porém é preciso tomar certos cuidados, que Henen (2017), traz à luz - ao incorporar o método comparativo, a necessidade de vários cuidados deve ser posta em causa, levando sempre em consideração os aspectos econômicos, político e social, de modo que não se incorra em erros ou soluções que seriam estranhas ou que não fossem compatíveis em realidades distintas.

Supridas as necessidades dos devidos cuidados anteriormente citados, as atenções podem virar-se ao método em si e ao que pode trazer de proveitoso ao pesquisador e conseqüentemente a realidade a se aplicar. Como resultado da utilização desse método, Frankenberg (2014) deixa claro que: estudos jurídicos comparativos podem de fato, inspirar os alunos a aprender mais e repensar os preconceitos de sua própria educação cultural e jurídica.

De fato, a metodologia de direito comparado tem pertinência no estudo da proposição de soluções e de melhorias a determinado ordenamento ou instituto jurídico, isto é, aproximando sistemas e extrair em um ou em outro, aspectos que serviriam de inspiração com a finalidade de torná-lo mais eficiente.

### 3 ANULAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVO NO BRASIL

É de suma importância relatamos ainda que sumariamente, a qual sistema administrativo o Brasil faz parte, de modo a nos ajudar a compreender as posições de suas jurisprudências, institutos ou doutrinas. Por sistema administrativo, ou sistema de controle jurisdicional da Administração, como se diz modernamente, entende-se o regime adotado pelo Estado para a correção dos atos administrativos ilegais ou ilegítimos praticados pelo Poder Público em qualquer dos seus departamentos. O sistema administrativo brasileiro tem correntes do sistema inglês, este último, ao contrário do Direito francês, que se liga em bases humanísticas, o Direito vigente na Inglaterra adota o denominado sistema da Common Law, que designa o Direito não escrito, baseado no costume, no uso e não nas decisões da corte de Justiça. O Direito administrativo inglês surgiu não de princípios revolucionários, mas da necessidade de atender aos reclamos da sociedade contemporânea em favor da atividade do Estado. O que espelha o seguinte:

O sistema judiciário ou de jurisdição única, também conhecida por sistema inglês e, modernamente, denominada sistema de controle judicial, é aquele em que todos os litígios de natureza administrativa ou de interesses exclusivamente privados, são resolvidos judicialmente pela Justiça Comum, ou seja, pelos juízes e tribunais do Poder Judiciário. Tal sistema é originário da Inglaterra, de onde se transplantou para os Estados Unidos da América do Norte, Bélgica, Romênia, México, Brasil e outros países. (DAVID, 1960, P.207).

Não existe, pois, no sistema anglo-saxônico, que é o da jurisdição única (da Justiça Comum), o contencioso administrativo do regime francês. Toda controvérsia, litígio ou questão entre particular e a Administração são resolvidas perante o Poder Judiciário, que é o único competente para proferir decisões com autoridade final e conclusiva.

Não seria seguro e nem faria algum sentido estudarmos Anulação de Atos administrativos, sem se quer conceituar os Atos administrativos e descrever os seus aspetos mais importantes, de forma a se ter uma visão cabal do que se pretende pesquisar. Para tal, passamos a defini-lo e posteriormente mencionar algumas das suas principais figuras no direito administrativo brasileiro.

## 2.1 ATOS ADMINISTRATIVOS

Para o conceituado administrativista brasileiro Meirelles (1985), aos atos administrativos atribui-se o conceito de uma declaração de vontade exclusiva da administração pública, que dentro das suas competências tem a capacidade de obter, proteger, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigação aos administrados ou a si própria. Fica claro o caráter da unilateralidade dos atos administrativos, ou seja, diferentemente dos contratos administrativos que são bilaterais; os atos administrativos são impostos pela administração pública aos administrados. Meirelles (1985, p.172), afirma que “Esse conceito é restrito ao ato administrativo unilateral, ou seja, àquele que se forma com a vontade única da Administração, e que é o ato administrativo típico”. Mediante tal declaração, soa como um aviso, devemos especificar sempre a que tipo de ato estamos a nos referir, assim, evitaremos incorrer a equívocos.

A Administração Pública ou os seus agentes praticam os Atos Administrativos (sentido unilateral); por outro lado, a Administração pública e particular também o faz (sentido bilateral). O relevante para essa pesquisa é a primeira opção, que, para tal, Cretella Júnior (1977) incorpora o adjetivo “agente” em sua definição de atos administrativos, no sentido de ser sempre o poder público ou a pessoa que o represente em matérias administrativas a praticar.

Só existe o ato se alguém o pratique, nesse caso, a Administração pública ou os seus agentes. Para tanto, Di Pietro (2012, p.213), define como declaração do estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo poder judiciário. É observável que os atos administrativos são uma das maiores formas de manifestação da vontade da administração pública aos administrados, sendo assim, é de vital importância que o seu conteúdo vá de acordo com o interesse da coletividade e que o resultado das suas ações seja legal.

### 3.1.1. Requisitos

Os atos administrativos para serem precisos e perfeitos é necessário que cumpram todos os requisitos. E quando não há convergência desses requisitos, a sua estrutura é fraca e defeituosa. Para que o ato administrativo se aperfeiçoe, reunindo condições de eficácia para a produção de efeitos jurídicos válidos, a sua estrutura deverá ser composta por certos requisitos: competência, finalidade, forma, objeto e motivo. Tais requisitos estão previstos na lei nº 4.717 de 29 de julho de 1965 – lei da Ação Popular no seu artigo 2º. Assim, para melhor compreensão, passamos a defini-los de modo que consigamos entender como eles se manifestam:

Competência: a competência é exercida “pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria”, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidas, sendo terminantemente vedada a delegação nos casos de: edição de atos de caráter normativos; decisão de recursos administrativos; materiais de competência exclusiva do órgão ou autoridade, lei nº 9.784 de 29 de janeiro 1999, art. 13 – processo administrativo federal. A lei deixa bem claro os casos onde não se admite a delegação de competência, portanto, é inquestionável a apreciação de tal declaração, sob pena do ato ser inexistente. Nesse sentido, Di Pietro (2012, p.210) define-a como “conjunto de atribuições das pessoas jurídicas, órgãos, e agentes, fixadas pelo direito positivo”.

Após fazermos algumas observações primárias, é seguro tratarmos sobre os vícios da competência:

- **Usurpação de função:** apossar-se de uma função ou cargo público que não lhe pertence. Esse tipo de ato é praticado por um particular contra a Administração pública, e os efeitos resultantes dessa conduta, são considerados nulos ou inexistentes. A usurpação de função pública também está prevista no art. 328 do Código penal brasileiro.
- **Função de fato:** A função de fato ocorre quando o agente que pratica o ato não foi investido regularmente na função, ou seja, neste caso, a investidura no cargo foi ou encontra-se irregular. Para a maioria da doutrina, o ato administrativo praticado por agente de fato é considerado válido perante terceiro de boa-fé, declaração que também é feita pela “Teoria da Aparência”.
- **Excesso de poder:** Excesso de poder pode ser conceituado como a atuação do agente público fora dos limites legais de sua competência. É o caso em que o agente público atua sem possuir poder para tanto, sem possuir a função para o qual o ato necessita ser praticado.

Assim, para que a competência seja bem exercida é necessário que se leve em consideração o que não se pode fazer usando como pretexto a competência após, o que estamos a considerar muitas vezes são os seus vícios.

Objeto: é o conteúdo do ato administrativo, por meio do qual a Administração Pública cria, modifica ou comprova determinadas relações jurídicas que dizem respeito a pessoas, coisas ou atividades sujeitas à tutela do Poder Público. Di Pietro (2012) define-o como resultado do ato que foi gerado. É o conteúdo material daquilo que se pretende alcançar com a concretização do ato; o elemento objeto do ato administrativo diz respeito ao seu efeito jurídico imediato, ou seja,

é a transformação jurídica que o ato provoca. Por exemplo: uma licença para construir tem por objetivo permitir que o interessado edifique a obra desejada. Para que o ato seja válido, o seu objeto deve ser lícito, ou seja, seu resultado deve ter como base a lei.

Forma: a forma é a exteriorização do ato administrativo; visa dar garantia e segurança jurídica ao administrado. Também a forma é sempre vinculada. Para Di Pietro (2012, p.214) na sua definição mais ampla, diz que a forma não só é a exteriorização do ato, mas também todas as formalidades que devem ser observadas durante o processo da formação da vontade da administração pública[...]. Deste modo, percebe-se que a inobservância desses conjuntos de procedimentos determinaria a sua invalidade. Por exemplo: se a lei exige a forma escrita e o ato é feito verbalmente, ele será nulo.

Não há dúvidas, pois, que a observância das formalidades constitui requisitos de validade do ato administrativo, de modo que o procedimento administrativo integra o conceito de forma.

Finalidade: Esta deve ser sempre de interesse público. Consiste no resultado prático a ser alcançado e sucede a execução do ato administrativo. Não há ato administrativo sem fim público indicado em lei, pois o fim coletivo, é o bem comum, constitui elemento vinculado de todo ato. Meirelles (1985, p.176) define como “objetivo de interesse público a atingir, não se compreende ato administrativo sem fim público” [...]. O desatendimento caracteriza-se como abuso de poder e ofende princípios constitucionais. A finalidade independe de qualquer ato, será sempre o interesse público.

Motivo: O motivo, também entendido como causa, suscita várias, porque é o que move à vontade; é a base determinada pelas circunstâncias, de fato e de direito, em cada caso, isto é, os fatos que dão legitimidade ao ato. É de fato porque, corresponde a um conjunto de situações ou acontecimentos que levam a Administração Pública a praticar o ato. Di Pietro (2012, p.2017), “declara que o motivo é o pressuposto de fato e de direito que serve de fundamento ao ato da administração pública”.

A decisão administrativa deve sempre centrar-se nesse requisito, isto quer dizer, em certas situações de fatos, no momento da tomada de decisão. Por exemplo: a possibilidade de um funcionário ser demitido, contando que tenha cometido faltas de natureza que justifique a demissão. Assim, a falta é a razão (motivo de fato e de direito) legal da decisão, uma vez que feriu o princípio da legalidade que norteia a administração pública.

## 3.2. ANULAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Após debruçarmos sobre o conteúdo acima desenvolvido, é imprescindível tratar de quando um ato administrativo é anulado, na medida em que é o aspecto central do presente estudo. Nas palavras de Di Pietro (2012, p.243) anulação atos administrativos, que alguns preferem chamar de invalidação é o desfazimento do ato administrativo por razões de ilegalidade. Como a desconformidade com a lei atinge o ato em suas origens, a anulação produz efeitos retroativos à data que foi emitido [...].

Desde que a Administração reconheça que praticou um ato contrário ao Direito vigente, cumpra-lhe anulá-lo, e quanto antes, para restabelecer a legalidade administrativa. Se o não fizer, poderá o interessado pedir ao Judiciário que verifique a ilegalidade do ato e declare sua invalidade, através da anulação.

### 3.2.1 Ato nulo e inexistente

Segundo as súmulas 446 e 473. Na primeira, “a Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos”; e nos termos da segunda, “a Administração Pública pode anular” seus próprios atos, quando eivados de vícios que o tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los, por motivos de conveniência ou oportunidade, respeitando os direitos adquiridos e ressalvados em todos os casos, a apreciação judicial.

Ato nulo: é o que nasce afetado de vício insanável por ausência ou defeito substancial em seus elementos constitutivos ou no procedimento formativo. A nulidade pode ser explícita ou virtual. É explícita quando a lei a comina expressamente, indicando os vícios que lhe dão origem; é virtual quando a invalidade decorre da infringência de princípios específicos do Direito Público, reconhecidos por interpretação das normas concernentes ao ato. Em qualquer destes casos, porém, o ato é ilegítimo ou ilegal e não produz qualquer efeito válido entre as partes, pela evidente razão de que não se pode adquirir direitos contra a lei.

Ato inexistente: é o que apenas tem aparência de manifestação regular da Administração, mas não chega a se aperfeiçoar como ato administrativo. É o que ocorre, p. ex., com o "ato" praticado por um usurpador de função pública. Tais atos equiparam-se, em nosso Direito, aos atos nulos, sendo, assim, irrelevante e sem interesse prático a distinção entre nulidade e inexistência, porque ambas conduzem ao mesmo resultado - a invalidade - e se subordinam às mesmas regras de invalidação. Ato inexistente ou ato nulo é ato ilegal e imprestável, desde o seu nascedouro.

A doutrina tem sustentado que não há prazo para anulação do ato administrativo, mas a jurisprudência vem atenuando o rigor dessa afirmativa, para manter atos ilegítimos praticados e operantes há longo tempo e que já produziram efeitos perante terceiros de boa-fé. Esse entendimento jurisprudencial arrima-se na necessidade de segurança e estabilidade jurídica na atuação da Administração. A título de exemplo cito tal parecer:

Seabra Fagundes, "Parecer", RDP 16/99; Paulo Celso Fortes, in RPGE 5/113; José Sérgio Monte Alegre, in RDA 139/286. Em substancioso artigo na RDA 204/21, Almiro Couto e Silva sustenta que se deve adotar como prazo de preclusão ou de decadência do direito de a Administração invalidar os próprios atos aquele previsto para a prescrição da ação popular, ou seja, cinco anos (art. 21 da Lei 4.717, de 29.6.65). Argumenta que "a pretensão anulatória que tem qualquer um do povo com relação aos atos administrativos lesivos dos interesses constitucionalmente protegidos não deve ser, assim, diversa da pretensão anulatória que tem o Poder Público". (MEIRELLES, 1998, p.183)

A realidade e as formas as quais os grandes doutrinadores se prestam quanto ao direito administrativo ou qualquer outra área do direito, estão susceptíveis a mudança e, neste caso, não foi diferente, mesmo causando muita controvérsia a comunidade científica.

Por outro lado, o princípio da segurança jurídica impede a perpetuação de controvérsias e privilegia a sedimentação das relações jurídicas. Por tal razão, mesmo antes do advento da lei nº 9.784/99 já se defendia, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, a existência de um prazo razoável para se proceder à anulação dos atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os administrados, ficando, caso a caso, sujeito ao prudente arbítrio do julgador ou do aplicador do direito a fixação de um prazo tido como razoável.

### 3.3. PROCESSO ADMINISTRATIVO FEDERAL BRASILEIRO

No Brasil, a Lei que trata das diretrizes gerais do procedimento administrativo é a Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999, a qual se aplica a todos entes da Administração Pública direta e indireta federais. Além disso, e segundo a súmula nº 633, o STJ tem reconhecido a aplicação desta lei federal para entes estaduais e municipais que ainda não aprovaram leis próprias, ou seja, ao prazo decadencial (5 anos), a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, a todos entes da federação, se inexistente norma local e específica que regule a matéria. Para Mello (2000, p.205), o Processo administrativo é a continuação de atividades da Administração, unidas entre si, que visa a alcançar determinado efeito final previsto em lei. Trata-se do modo como a Administração Pública toma suas decisões, seja por iniciativa de um particular, seja por

iniciativa própria. O processo administrativo é um dos instrumentos mais importantes que dá a garantia aos administrados, isto é, garante o seguimento de um ato praticado pela Administração pública ou seus agentes.

O procedimento administrativo, como espécie do gênero da Teoria Geral do processo Brasileiro é um conjunto de atos administrativos, sucessivos e interligados, praticados pela Administração Pública com o objetivo de satisfazer determinadas finalidades de interesse público. Seus preceitos estabelecidos na lei nº 9784/1999, são aplicáveis sobre a Administração Pública direta e indireta, incluindo os três poderes da união, restando os demais entes da federação como efeito fora de seu domínio.

Neste sentido, ressalta Cunha (2014, p.27), que o processo administrativo é um dos meios democráticos que aparece para concretização do Direito, bem como meio para legitimar o poder do Estado tornando a administrada parte importante da ordem política e jurídica.

Para esse estudo importa salientar o disposto nos artigos 53º ao 55º referente ao CPA (BRASIL, 1999) que trata expressamente da Anulação. Revogação e Convalidação do Ato Administrativo. Passo a citá-los:

Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

É correto que se sujeite a prazo a ação anulatória, mas não a ação de declaração de nulidade. Não é por outra razão que o art. 54, acima transcrito, menciona que o prazo quinquenal é de natureza decadencial. Sabe-se que os prazos de natureza decadencial se ligam intimamente ao exercício dos chamados direitos potestativos. Ora, o direito da administração de anular atos administrativos que produzam efeitos favoráveis aos destinatários é típico exemplo de direito potestativo, os quais devem ter prazo fixado para o seu exercício, para que não se sujeite aquele a quem o ato beneficie a eterna possibilidade de intervenção em sua esfera jurídica pela simples manifestação de vontade da administração.

O controle administrativo é exercido pelo Poder Executivo e pelos órgãos administrativos do Legislativo e do Judiciário com a finalidade de confirmar, rever ou alterar atos internos, observando os

aspectos de legalidade ou de conveniência administrativa. O controle administrativo deriva do poder-dever de autotutela, conferida aos órgãos da Administração. Havendo irregularidades ou inconveniências na conduta administrativa, essas devem ser invalidadas ou revogadas. Exercido pelos órgãos do Poder Judiciário, o controle judiciário, ou judicial, é aquele exercido sobre as condutas administrativas praticadas pelos agentes do Poder Executivo, legislativo ou Judiciário, sendo sempre a posteriori e somente relativo à legalidade dos atos administrativos.

A Administração também pode sofrer o controle judicial de seus atos, como veremos: O mandado de segurança é o remédio constitucional, garantido no art. 5º, LXIX, da CF, que visa à proteção de direito líquido e certo, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público. O mandado de segurança é basicamente regulado pela Lei nº 1.533/51. Trata-se de uma ação que tem natureza mandamental. O ato de autoridade administrativa, que acarrete lesão a direito individual líquido e certo, é suscetível de impugnação pelo mandado de segurança, que pode ser impetrado individualmente por aquele que venha sofrer lesão ao seu direito líquido e certo, ou coletivamente, por partido político com representação no Congresso Nacional; organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano em defesa dos interesses de seus membros ou associados.

## 4 ANULAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVO EM ANGOLA

Em Angola, a tarefa de dirimir os conflitos jurídico-administrativos deve ser analisada em dois períodos da história nacional: o período da primeira república e o atual período da segunda república. Desse modo, compreendemos, que a evolução do sistema de justiça administrativa angolana não está separada da evolução política, enquanto estado.

### 4.1 EVOLUÇÃO E LINHAS GERAIS

No primeiro período, fortemente influenciado pela organização do poder político, virado para a economia centralizada, marxista-leninista, não estava estruturada na essência e nem na aparência, nem no sistema de justiça administrativa. Isto significa que nem o texto constitucional de 1975, nem, muito menos, as sucessivas revisões da constitucional deram dignidade constitucional à justiça administrativa. Basicamente, o controle jurisdicional dos atos do poder público era inexistente e os órgãos jurisdicionais confundiam-se como os demais, a julgar pela ausência clara do princípio da separação de poderes e função do estado.

Contudo, ainda no âmbito da primeira república, foi aprovada a lei 18 de 31 de dezembro de 1988, lei do sistema unificado de justiça, que, no essencial, se traduz no estabelecimento de um novo sistema de justiça unificado e integrado pelas demais jurisdições existentes na altura. De acordo com a LSUJ (angola, 1988) nos termos do artigo 115.º, “os tribunais de comarca e os tribunais municipais passaram, desde a entrada em vigor desta lei, a reger-se pelas normas respeitantes aos tribunais populares provinciais e municipais.”

O artigo 116.º era claro. Os tribunais que não fossem previstos neste diploma, e não coubessem no seu âmbito de aplicação, foram extintos, designadamente, o tribunal de menores e de execução penal, os tribunais especiais ou de exceções e os tribunais populares revolucionários. Por outro lado, para Feijó (2003, p.23), os órgãos judiciais intermédios, que se enquadram entre os de primeira instância (tribunais populares provinciais e municipais) e o tribunal popular supremo, herdados da organização judicial anterior à independência, foram igualmente extintos. De facto, essa lei aboliu todos os tribunais especiais, congregando todas as jurisdições existentes e substituindo a estrutura e sistema judiciais que, até 1975, vigoraram no território angolano.

A lei 18/88, de 31 de dezembro, sendo a lei orgânica sobre o sistema de justiça, veio determinar a divisão hierárquica judicial, estabelecendo, no seu artigo 6.º, que “os tribunais estão divididos de acordo com a seguinte hierárquica: “tribunal supremo, tribunais provinciais

e tribunais municipais”. No topo encontramos o tribunal supremo, a seguir os tribunais provinciais e por último os tribunais municipais.

Posteriormente, foi aprovada a lei 17/90, de 20 de outubro, que, no seu artigo 27.º, veio estabelecer:

“A apreciação das questões contenciosas que digam respeito à Administração pública, bem como a fiscalização dos atos que envolvam nomeação e contratação de funcionários da Administração pública, serão competentes as salas e câmaras dos tribunais provinciais e municipais e do tribunal supremo”. As salas e câmaras descritas, dizem respeito, nos termos da lei 18/88, a câmara e sala do Cível e administrativo do tribunal supremo e do tribunal provincial.

Para Paca (2014, p.49), Apesar de a constituição então vigente não fazer qualquer abordagem relativamente ao controlo jurisdicional dos atos da administração, para nós, ainda que seja no plano infraconstitucional, dúvidas não restam quanto ao carácter embrionário do contencioso administrativo, a partir daqueles diplomas, que marcam o início “tímido” do contencioso administrativo. Por exemplo, se no plano funcional ou material ainda não era possível a materialização efetiva da impugnação contenciosa, aqueles diplomas foram o marco da primeira fase do contencioso administrativo angolano. Tanto é que a lei 12/91, de 6 de maio, previu, no seu artigo 81.º que os tribunais “decidem sobre a legalidade dos atos administrativos”. Esta lei de revisão constitucional, apenas veio dar cobertura e efetivação, tanto no plano material como no plano de organização jurisdicional, à fase embrionária do contencioso administrativo angolano.

Em Angola, a constitucionalização da justiça administrativa só foi possível com a lei constitucional vigente, que inaugurou a segunda república e institucionalizou o estado de direito e democrático. Para Paca (2014, p.49), esta constitucionalização pode ser vista em três domínios:

- Em primeiro lugar, os órgãos do estado angolano e a administração pública, em particular, passaram a subordinar-se ao princípio da legalidade. Todavia, sendo um princípio basilar de qualquer estado, a administração pública passa a ter como limite, critério e fundamento, a lei. A atuação dos órgãos e agentes administrativos passou a ter limites, o que implica dizer que só devem atuar, segundo e nos devidos termos previstos por lei.
- Em segundo lugar, a lei constitucional consagrou um leque de direitos fundamentais dos cidadãos, entre os quais o direito à tutela jurisdicional efetiva, previsto no artigo 43.º, cristalizado no direito de os cidadãos impugnarem e recorrerem aos tribunais contra

todos os atos que violem os seus direitos estabelecidos na lei constitucional e demais legislações.

- Em terceiro lugar, previa-se a criação de tribunais administrativos, autonomizados dos tribunais comuns. Com a entrada da lei em vigor, o funcionamento da administração pública já não é mais limitado, pois ela está sujeita à impugnação dos seus atos, considerados lesivos dos direitos e interesses dos particulares legalmente tutelados.

De recordar que a existência de uma ordem jurisdicional administrativa ficou reforçada com a aprovação da lei 17/90, de 20 de outubro. Muito ousada e, de a constituição vigente na altura, não se referir à possibilidade de os tribunais fiscalizarem as atividades da administração, em nossa opinião, o seu artigo 27.º vem reforçar a ideia de jurisdição materialmente administrativa, prevista na lei quadro do sistema de justiça. Sobre isso, o seu enunciado é claro, quando afirma que para apreciação das questões contenciosas que digam respeito a Administração Pública, bem como a fiscalização sobre os atos que envolvam a nomeação ou contratação de funcionários da administração pública, serão as salas e câmara dos tribunais provinciais e supremo, respetivamente.

Fica então, por questionar o limite no âmbito material dessa jurisdição, se considerar que a formulação é bastante genérica. De fato, a formulação das questões contenciosas que digam respeito à administração é nebulosa, tão vasta, que nem sequer dá margem para delimitar o que cai no âmbito da jurisdição material administrativa.

Segundo Feijó (1999, p.80), pronunciando-se sobre este critério amplo, diz que duas hipóteses se levantam para determinar a intenção do legislador. Para ele a primeira deve “concentrar na câmara e às salas as competências para dirimir os conflitos em a administração é parte, independentemente da natureza relação jurídica controvertida (cível, administrativa, fiscal, aduaneira, etc.)”; a segunda “deve limitar à câmara e as salas competências para dirimir os conflitos resultantes da relação jurídico-administrativa”.

Pela amplitude do critério, não se pode dizer que haja um recorte estrutural, que permita compreender que materiais são apreciados nesta jurisdição material administrativa, na fase embrionária do contencioso angolano, pelo que não deve corresponder a não diferenciação do tipo e natureza do ato, desde que emane da administração pública.

Contudo, a lei de revisão constitucional de 1991, de 6 de maio, determinou-se, expressamente, no artigo 81.º, que “os tribunais decidem sobre a legalidade dos atos administrativos” (SOUZA, 2004, p.6). Estavam lançadas, de fato, as bases para o exercício da jurisdição administrativa.

Esta é a fase pioneira da jurisdição material administrativa, dando que o modelo histórico de organização da ordem judicial angolana passou a ser parte integrante da ordem jurisdicional comum emergente na segunda república. A arquitetura judicial não foi alterada, mesmo com a aprovação da constituição de 1992.

Diga-se mesmo, que a constituição de 1992 não foi inovadora: melhor dito, não foi ousada, ao ponto de prever uma instância judiciária administrativa autônoma, que não se subordine ao tribunal supremo. Apesar de se ter previsto no n.º 3 do artigo 124.º a criação da ordem judicial administrativa, a verdade é que se limitou, unicamente, a consolidar a opção feita pela lei-quadro sobre o sistema de justiça.

Por conseguinte, não estabeleceu uma imposição constitucional para a criação da ordem jurisdicional administrativa autônoma. Para Rangel (2005, p.856), deixou esta possibilidade, a critério do legislador ordinário. Podendo não se efetivar se a lógica da sua criação reside sempre na ausência ou insuficiência de condições logísticas e humanas. Entre o modelo de organização monista e o modelo de organização dualista de jurisdição, ou seja, entre os tribunais comuns e os tribunais administrativos autônomos, prevaleceu a primeira solução.

Se for certo que a organização jurisdicional, em homenagem ao chamado princípio da unidade do poder judiciário, foi integrada aos tribunais comuns, a partir dos quais se estruturou o sistema angolano de controle jurisdicional da administração pública. Temos que aludir que o sistema jurisdicional assenta na ideia de realização da justiça administrativa junto aos tribunais comuns. Os tribunais comuns decidem sobre os litígios em que a administração pública é parte, por aplicação de normas de Direito Administrativo.

Portanto, essa é, realmente, a característica essencial do sistema angolano de controle jurisdicional da atividade administrativa. Para Paca (2014, p.60) Dentro da ordem jurisdicional comum, adotou-se a modalidade de especialização.

Questiona-se, entretanto, a bondade da solução perfilhada pelo legislador ordinário. Quanto a nós, o problema reside no fato de se ter optado pelo o que Correia (2005, p. 25) considera de monismo da judicatura. Aliás, não há nenhum mal jurisdicional que assim seja. Simplesmente inquieta-nos a solução adotada sobre a “especialização” da jurisdição administrativa. (O tribunal supremo, de acordo com a al. b), artigo 10.º da Lei-quadro do sistema unificado de justiça, está dividido em câmaras, uma delas do Cível e Administrativo (artigo 19.º), e exerce competências genérica e especializada. (Paca, 2014 p.60).

O exercício da competência genérica e especializada foi à solução encontrada para fundamentar a integração da jurisdição administrativa nos tribunais comuns. Ou seja, tem-se a ideia de que a antiga lei que dava autonomia na jurisdição administrativa em dirimir os seus

litígios, não era eficiente.

Para Paca (2014, p.61), a organização jurisdicional angolana, prevista na lei 18/88 e desenvolvida pela Lei 2/94, através da câmara e sala do cível e administrativo, não está estruturada e muito menos funciona como uma jurisdição especializada. Naturalmente, este modelo de organização jurisdicional administrativa não é de especialização. A própria designação legal (Cível e Administrativa) vem asseverar, simplesmente, a nossa reticência quanto ao seu caráter especializado.

É demasiado ambígua e prolixa a formulação legal para aferirmos que a câmara e as salas do Cível e Administrativo têm natureza especializada. Que especialidade é esta que faz um casamento- até que a reforma os separe- entre o Cível e administrativo e do qual resulte a câmara ou a sala, com assento legal de casamento "civil e administrativo"? Trata-se uma união a contragosto da verdadeira vocação da jurisdição administrativa, de tal maneira que as questões administrativas controvertidas são apreciadas por juízes de jurisdição ordinária comum, quando, de fato, requerem a especialização de matérias e do seu corpo aplicador. (CORREIA, 2005, p.864).

Para Correia (2005, p.868) não é raro, no nosso caso, encontrar processos judiciais de juízes de sensibilidade civilistas, o que prejudica a adequada especialização de competências para as causas administrativas. Claro que, nesse particular, reside, igualmente, um dos desafios do contencioso administrativo angolano, porquanto haveremos, inevitavelmente, de atender a máxima, segundo o qual “julgar a administração é específico”, nas palavras de Hertegen (2000, p.119).

O Cível e Administrativo se confundem no plano substantivo. Mas, também, se confundem no domínio funcional. Para realçar a ambiguidade, ao contrário da designação legal (cível e administrativo), a prática encarregou-se de estabelecer outra designação. Hoje, basta ler qualquer sentença ou acórdãos respeitantes às matérias cíveis, administrativas, laborais e familiares para chegarmos à conclusão de que nos tribunais provinciais a designação legal sofreu alteração, passando para “sala do cível e administrativo, trabalho e família”. De igual modo, no tribunal supremo, o que a lei designou câmara do cível e administrativo, trabalho e família. Para Paca (2008, p.62) essa evolução nominal só vem dificultar a especialização; por conseguinte, duvida-se da sua especialidade, de tal que a câmara e salas se estruturam e funcionam como câmara de ‘banda larga’, onde cabem e se confundem as matérias civil e administrativa, outras vezes, as laborais e familiares.

Por exemplo, Marques (2004, p.47) apresenta o caso do tribunal provincial de Benguela, que tem uma sala de crimes comuns com duas seções e, apenas uma sala do cível e administrativo, trabalho e família. Outro exemplo que ilustra bem a falta de especialização da

jurisdição administrativa está no tribunal provincial de Luanda, que é composto pela sala do cível e administrativo, sala de crimes comuns, sala do trabalho, sala da família, sala de questões marítima e o julgado de menores. A sala do cível e administrativo desdobra-se em três seções. As seções podiam, perfeitamente, ser desdobradas em seções do cível e outra do administrativo, por exemplo. Para Paca (2008, p.62) manter como está, ou é incompreensão do legislador, que não teve em conta que as matérias administrativas se distinguem das cíveis, daí a necessidade de especialidade em materiais a que digam respeito, ou é falta de noção legislativa de que ambas requerem especialização, ou é incoerência da organização jurisdicional das suas jurisdições, confundido orgânica e funcionalmente.

Significa isso que, efetuando o diagnóstico sobre o funcionamento da jurisdição administrativa, a questão central está em saber se deve ser ou não institucionalizada a ordem jurisdicional administrativa autônoma. O modelo monista da judicatura é, perfeitamente, aceitável e não repugna a essência do contencioso administrativo, desde que lhe dê funcionalidade efetiva quanto ao contencioso administrativo. Daí se entende que, mesmo no quadro da ordem jurisdicional comum, o modelo pode ser operacional se for organizado e estruturado, dotando-o de uma verdadeira jurisdição administrativa, separada, orgânica, e funcionalmente da jurisdição cível.

Por fim, entendemos que é necessário inventariar os deméritos e perspectivar as vantagens e as melhores soluções, tendo em conta as questões objetivas, sejam elas de natureza logística, territorial e humana, sejam elas, ainda, de natureza quantitativa (números de processos jurídicos administrativos), para podermos construir um modelo adaptado às nossas condições e às nossas capacidades humanas, naturais e funcionais.

## 4.2 ATOS ADMINISTRATIVOS

É um conceito que delimita certos comportamentos da Administração, mas que os delimita em função da fiscalização da atividade administrativa pelos Tribunais. A noção de ato administrativo vai servir para um fim completamente diferente, isto é, para definir as atuações da Administração Pública submetidas ao controle dos Tribunais Administrativos. O ato administrativo passou assim a ser um conceito que funciona ao serviço do sistema de garantias dos particulares. Em resumo, o conceito de ato administrativo serve primeiro como garantia da Administração, e passa a servir depois como garantia dos particulares. A principal função prática do conceito de ato administrativo é a de delimitar comportamentos susceptíveis de fiscalização contenciosa.

#### 4.2.1 Conceito

Pode-se dizer que o ato administrativo é o ato jurídico unilateral praticado por um órgão de Administração no exercício do poder administrativo e que visa à produção de efeitos jurídicos sobre uma situação individual num caso concreto.

#### 4.2.2 Contencioso administrativo angolano

O contencioso administrativo faz alusão a todo ato administrativo que por ser portador de vício de ilegalidade, possa ser objeto de contestação, reprovação por parte do administrado. O direito administrativo angolano, tem como base o sistema francês, que em termos gerais caracteriza-se pela repartição da função jurisdicional entre o Poder Judiciário e tribunais administrativos. Nos países que adotam tal sistema, o Poder Judiciário decide as causas comuns, enquanto as demandas que envolvam interesse da Administração Pública são julgadas por um conjunto de órgãos administrativos.

Portanto, as decisões proferidas pelos tribunais administrativos não podem ser submetidas à apreciação pelo Poder Judiciário. Segundo Amaral (2001, p.97), no direito administrativo angolano, por natureza há dois meios contenciosos típicos: o recurso e a ação:

O recurso contencioso - é o meio de garantia que consiste na impugnação, feita perante o Tribunal Administrativo competente, de um ato administrativo ou de um regulamento ilegal, a fim de obter a respectiva anulação. Visa resolver um litígio sobre qual a Administração Pública já tomou posição. E fê-lo através de um ato de autoridade, justamente, através do ato administrativo ou de regulamento - de tal forma que, mediante esse ato de autoridade, já existe uma primeira definição do Direito aplicável. A Administração Pública, atuando como poder, que definiu unilateralmente o direito aplicável. O particular vai, apenas, impugnar, ou seja, atacar, contestar, a definição que foi feita pela Administração Pública. Trata-se de um recurso contencioso de anulação, isto é, o que com ele se pretende e se visa eliminar da ordem jurídica de um ato administrativo inválido, obtendo como efeito, uma sentença que reconheça essa invalidade e que, em consequência disso, o destrua juridicamente.

Por outro lado, a ação é o meio de garantia que consiste no pedido, feito ao Tribunal Administrativo competente, de uma primeira definição do direito aplicável a um litígio entre um particular e a Administração Pública. Visa resolver um litígio sobre o qual a Administração Pública não se pronunciou mediante um ato administrativo definitivo. E não se pronunciou, ou porque não o pode legalmente fazer naquele tipo de assuntos, ou porque se pronunciou através

de um simples ato opinativo, o qual, não é um ato definitivo e executório, não constitui ato de autoridade.

Assim, fica claro que em Angola só é possível interpor um processo de anulação de atos administrativos, por intermédio das vias supracitadas.

#### 4.2.3. Funções e Garantias contenciosas

As garantias contenciosas no Direito administrativo angolano são interpretadas de acordo com a pessoa (física ou jurídica) que o interpõe. Para Coupers (2001), o recurso contencioso de anulação, quando requerido por particulares que sejam titulares de um interesse direto, pessoal e legítimo, tem uma função predominantemente subjetiva. O recurso contencioso de anulação, quando interposto pelo Ministério Público ou pelos titulares do Direito de ação popular, tem uma função predominantemente objetiva. As ações administrativas, no âmbito do contencioso administrativo por atribuições, têm uma função predominante subjetiva. Fica evidente mais uma vez, a prevalência do interesse público como fim do ato administrativo.

### 4.3 INVALIDAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Um ato administrativo que viola a lei é um ato administrativo ilegal. A ilegalidade foi durante muito tempo considerado como sendo a única fonte da invalidade: entendia-se que todo o ato administrativo ilegal era inválido, e que todo o ato administrativo inválido o era por ser ilegal. A única fonte da invalidade seria, pois, a ilegalidade. Porém hoje, segundo Amaral, entende-se que:

Quando se diz que um ato administrativo é ilegal, que é contrário à lei, está-se a usar a palavra “lei” num sentido muito amplo. Neste sentido, a legalidade inclui a Constituição, a lei ordinária, os regulamentos. A ilegalidade do ato administrativo pode assumir várias formas. Essas formas chamam-se vícios do ato administrativo. Por conseguinte, os “vícios do ato administrativo” são as formas específicas que a ilegalidade do ato administrativo pode revestir. (AMARAL, 2010, p.148).

#### 4.3.1. Vícios dos atos administrativos

A tipologia dos vícios comporta cinco vícios:

1. Usurpação de poder;

2. Incompetência;
3. Vícios de forma;
4. Violação de lei;
5. Desvio de poder.

Os dois primeiros vícios (usurpação de poder e incompetência) correspondem à ideia de ilegalidade orgânica, isto é, quando um órgão da administração pratica um ato fora da sua área de atuação ou jurisdição, o que compreende, portanto, a ideia de incompetência. O terceiro (vício de forma) corresponde à ideia de ilegalidade formal, ou seja, o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato. E o quarto e o quinto (violação de lei e desvio de poder) correspondem à ideia de ilegalidade material. Nesta parte não faz sentido ir muito além, pois, tais conceitos são comuns à realidade brasileira.

#### 4.4 LEI Nº 2/ 1994 – IMPUGNAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

As transformações que se vêm operando em Angola vão determinando cada vez mais a tomada de medidas tendentes à consolidação da democracia e do Estado de Direito. Neste sentido, inscreve-se a presente Lei, que deverá construir um instrumento necessário para a proteção geral dos cidadãos contra eventuais erros, excessos ou abusos dos órgãos públicos, por virtude da tomada de decisões executórias ou deliberações administrativas violadoras da lei. Nestes termos, ao abrigo do disposto 43.º e na alínea b) do artigo 88.º da Lei constitucional (ANGOLA,1992), a Assembleia Nacional aprova e a torna pública.

Especificamente para o nosso estudo, enunciamos alguns artigos, que a nosso ver, parecem essenciais para entendermos, ainda que sumariamente, o funcionamento da anulação dos atos administrativos na legislação angolana. Passo a enunciá-los:

Nos termos do artigo 6.º da presente lei, parágrafo único: “os atos administrativos de caráter definitivo e executório, feridos de ilegalidade ou lesivos de direitos adquiridos, podem ser impugnados por meio de reclamação de recursos administrativos”.

A legitimidade ativa para anular um ato ferido de ilegalidade está descrita no artigo 3.º, do Decreto-Lei n.º 4-A/96, de 5 de abril- Regulamento do Processo Contencioso Administrativo angolano. ((Este artigo, nas alíneas de a) à d), fica clara a ideia de que, toda pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, tem legitimidade para demandar no processo de contencioso administrativo, isto é, tendo contato direta ou indiretamente com o ato praticado

pelo órgão da administração pública, com vício de ilegalidade, total ou parcial, qualquer cidadão, pode requerer à sua anulação. O artigo 43.º da Lei Constitucional de 1992 diz que “os cidadãos têm o direito de impugnar e de recorrer aos tribunais, contra todos os atos que violem os seus direitos estabelecidos”.

O que se pretende saber é se o legislador angolano deu a devida efetividade e expressão a lei fundamental angolana - que atribui aos particulares a faculdade de impugnar todos os casos- quando se constata que o mesmo legislador não consagra o contencioso regulamentar, só prevê parte do contencioso por natureza e não prevê, de todo modo, o contencioso por atribuição.

Questiona-se, por um lado, se aquele dispositivo constitucional atribui aos cidadãos o direito de proporem ações de reconhecimento de um direito. Por exemplo, se alguém necessita utilizar ou explorar algo do domínio público, mas a Administração não quer reconhecer-lhe esse direito, pode, com base naquela norma constitucional, mover-se uma ação para que o seu direito, a existir, ou seja reconhecido pelo tribunal. Em face da consagração de um sistema de proteção de lacunas, de um sistema que deu máxima expressão e efetividade ao princípio da tutela jurisdicional efetiva, consagrado no artigo 43.º da LC.

Sobre os quesitos levantados, Feijó (1999, p.24) é de opinião de que há duas correntes que se perfilam para dar resposta ao estabelecido no artigo 43.º da Lei Constitucional. Expressa pelas seguintes teses:

A primeira, Tese das Opções, segundo o qual o legislador constitucional ao critério do legislador ordinário a faculdade de opção, ou seja, o legislador ordinário tem poder discricionário na construção do modelo de contencioso administrativo. Para os defensores desta tese, o artigo 43.º consagra a tutela jurisdicional efetiva, indicando a construção de um modelo essencialmente subjetivista.

A segunda, a tese da não efetividade, (ou a da não execução do direito à tutela jurisdicional efetiva), segundo o qual o artigo 43.º atribui dignidade constitucional ao direito à impugnação contenciosa como direito fundamental. A tutela jurisdicional efetiva, como direito fundamental, implica a concretização do seu conteúdo perceptivo mínimo, de tal modo que se pode dizer que o modelo angolano não deu execução à lei fundamental, ou não extraiu a máxima efetividade do artigo 43.º. por enquanto, o legislador ordinário apenas prevê o contencioso dos atos e contratos administrativos (não prevendo o contencioso regulamentar, para as ações de responsabilidade civil nem para as ações de reconhecimento de um direito). (FEIJÓ, 1999, p.24).

O artigo 43.º da Lei Constitucional, por ser um direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva, imediatamente exequível, deve ser interpretado de acordo com o princípio constitucional da máxima efetividade, que preconiza a máxima força possível ao preceito constitucional, não se devendo restringir o seu conteúdo. O legislador, ao criar normas

infraconstitucionais, deve esgotar a letra e o espírito daquele artigo. Por esta razão, a legislação complementar, ao não prever outros tipos e meios de contencioso, para além do ato e do contrato, não deu expressão efetiva e máxima, nem deu operacionalidade prática a esse preceito.

O artigo 8.º, do Decreto 4-A/96, no seu n.º 1. “No recurso de contencioso de impugnação de um ato administrativo, o pedido pode abranger a invalidade ou a sua anulação total ou parcial”. Ou seja, sempre que uma pessoa com legitimidade requerer a impugnação sobre um ato, poderá ser em parte ou no seu todo, dependendo da parte onde o lesado sentiu alguma irregularidade, por exemplo. O artigo 13.º, deixa claro que a administração pode reconhecer a pretensão do demandante através de um ato que revogue o ato objeto de impugnação, devendo neste caso o tribunal pôr fim ao processo. Acontece normalmente quando o demandante, por ter ideologia diferente, ou por achar que o ato fere alguma crença em especial, ele é ilegal. Nestes casos o tribunal tem-no como inútil.

Voltando a Lei N.º 2, (ANGOLA, 1994) no abrigo do artigo 7.º, constitui fundamento de impugnação dos atos administrativos, a ilegalidade que se pode consubstanciar na violação da lei, incompetência, vício de forma, desvio de poder e usurpação de poder. Se a violação do ato recair em uma dessas modalidades, e não só, é rapidamente atendido o pedido, em teoria. Isto porque, há uma certa lentidão no atendimento em processos de natureza administrativa. Ademais, fica claro que em termo material, a presente lei é susceptível para avaliar os comandos de violabilidade dos atos administrativos.

É importante frisar que existem algumas situações em que os atos não podem ser impugnados, devido a sua natureza. Portanto, passo a citar o artigo 8.º, n.º 1 da LIAA (ANGOLA, 1994) que não são passíveis de impugnação:

“Os atos administrativos que sejam a confirmação de outros atos; os atos administrativos proferidos em processos de natureza disciplinar, laboral, fiscal ou aduaneira ou de natureza cível que estejam afetos à jurisdição própria; os atos de natureza política.”

Como em qualquer ordem jurídica, a lei, em alguns casos, tem exceções que podem ser compreendidas como a salvaguarda de alguns direitos ou de atividades sensíveis do estado, como a de cunho político, por exemplo. Desse modo, o legislador deixa que a impugnação dos atos administrativos não é de abrangência plena.

Outra questão que se levanta, e que já foi referida a priori, é a da legitimidade dos tribunais administrativos que em todo e em parte, deixa várias lacunas na sua interpretação e efetivação prática nos processos administrativos. O que levanta muitos questionamentos e críticas de autores como Carlos Feijó e Cremildo Paca. No abrigo do artigo 15.º (da competência) “compete ao tribunal supremo e aos tribunais provinciais, conhecer dos recursos

e ações previstas em lei. São competências estas que ficariam a cargo dos tribunais administrativos, pois se supõe que estes gozam dessa autonomia, ou deveriam. No entender de Paca (2008, p.58) a instância administrativa deveria ser autônoma, de forma a não depender do tribunal supremo, o que se verifica é que deixam essa autonomia a critério do legislador ordinário, ou seja, é discricionária.

O artigo 17.º diz que “compete ao administrativo do tribunal supremo conhecer:

Dos recursos dos atos administrativos dos membros do governo, dos governadores provinciais e das pessoas coletivas do direito público de âmbito nacional;

Das ações derivadas de contratos de natureza administrativa, celebrados pelos órgãos e organismos referidos no artigo 1.º;

Dos outros recursos e ações que lhes sejam cometidos por lei.

O artigo 18.º, faz menção à competência da sala do Cível e Administrativo do tribunal provincial. A conhecer:

dos recursos dos atos administrativos dos órgãos locais do poder do Estado, abaixo do Governador Provincial, das pessoas coletivas de direito público e das empresas gestoras de serviços públicos de âmbito local;

das ações derivadas de contratos de natureza administrativa celebrados pelos órgãos e organismos referidos no número anterior;

de outros recursos e ações que lhes sejam cometidos por lei.

É notável de forma óbvia nos artigos acima que os tribunais administrativos, em Angola, estão longe de ganhar autonomia. Pelo menos até hoje, ainda estão totalmente sob domínio do tribunal supremo na ordem nacional, e provincial na ordem das províncias. Espera-se que com a aprovação do novo código de Contencioso Administrativo, mude o cenário.

## 5 ANÁLISE E COMPARAÇÃO

Para melhor compreensão e especificação das realidades em estudo, faremos uma análise separada e desencadeada tanto de Angola quanto do Brasil. Isto é, faremos abordagens separadas, de modo que se entenda melhor as principais diferenças, posições e preocupações dos objetos de estudo.

### 5.1 ÂMBITO BRASILEIRO

O exercício da função primária da Administração Pública se consagra através de um ato administrativo que, como espécie de um ato jurídico, nada mais é que a manifestação unilateral humana voluntária com uma finalidade imediata, no caso a finalidade pública.

Por ser criado para atender tal finalidade, o ato administrativo é executado com prerrogativas do regime-jurídico administrativo e do direito público, devendo preencher requisitos e pautar sua fundamentação para atender a previsão legal e constitucional que, quando não observados, acabam por macular os atos com vícios que se desabarem na ilegalidade, poderão ser anulados pela via administrativa em razão do poder de a administração rever seus próprios atos ou pela via judicial, quando do controle de legalidade típico do poder judiciário. É o que afirma Celso Antônio Bandeira de Mello (2014), quando dispõe que “tanto a Administração quanto o Poder Judiciário podem ser sujeitos ativos da invalidação do ato administrativo quando do exercício do controle de legalidade”. Ao ser declarada a nulidade de um ato administrativo, tal decisão retroagirá e atingirá o ato desde o seu surgimento, ficando nulos também os atos deles decorrentes.

Todos os aspectos referentes à manifestação de um ato administrativo, até aos motivos que levam a sua extinção no Brasil, foram desenvolvidos nos capítulos acima, portanto, neste capítulo, vamos unicamente analisar e comparar os seus pontos convergentes e onde eles se diferem considerando ambas as realidades.

- O sistema administrativo brasileiro tem a sua origem no sistema inglês, este por sua vez, tem como principal característica o fato de que todos os litígios são sujeitos à apreciação e à decisão do Poder Judiciário, titular da função jurisdicional. Portanto, decisões tomadas no âmbito administrativo podem ser levadas às vistas do Poder Judiciário. O nosso ordenamento pátrio expressamente optou por este sistema, pois prevê que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito” (CF, art. 5º,

XXXV). Além disso, em consonância com a jurisprudência do STF e do STJ, em regra, não é necessário o esgotamento das instâncias administrativas para que se leve a questão para a tutela fornecida pelo Poder Judiciário.

- Outro ponto relevante é de que, o Brasil é uma federação, isto é, a cada estado tem a seu próprio código de processo administrativo, em caso contrário, é utilizada a Lei federal, mas só na esfera municipal, portanto, as relações administrativas e o modo da sua execução em muitos aspectos podem ser divergentes tendo em conta a realidade a se aplicar.
- No Brasil não tem uma lei que trata exclusivamente da Anulação de Atos administrativos, no entanto, o que se observa quando se trata de invalidação de um ato, é a Doutrina, Jurisprudência e artigos espalhados em algumas leis como no caso da Lei n. 13.655/18 e Decreto Federal n. 9.830/19. E temos a Lei n.9.784 de 20 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito federal. Motivo o qual, a nossa comparação no âmbito brasileiro está sendo feita amiúde principalmente na Doutrina e na Jurisprudência;
- Leva-se em consideração a jurisprudência;
- Na questão judicial, o Brasil tem o STF e os STJ que julgam todos os recursos de anulação de Atos Administrativos, claro, não retirando a autonomia da Administração Pública. Estes têm autonomia de fazê-lo, uma vez que a Lei dá competência para tal.
- A justiça administrativa brasileira é a meu ver, menos degradante e mais célere em alguns casos. Questões processuais e o estado da Administração pública comparando com Angola, se observa um distanciamento ainda expressivo na execução e na consolidação da justiça, tendo em conta a pesquisa feita. Questões econômicas, sociais e políticas estão na base de tais dificuldades. Ademais é necessário fazer valer em ambas as realidades, o principal princípio da Administração pública, “Supremacia do interesse público”, acima de qualquer tendência.

A estrutura do sistema administrativo brasileiro segue arrisca os princípios basilares do Sistema de Direito de estados federais, pautados pela multiplicidade de unidades federativas e variedade de leis que são diferentes em todos os Estados, mas que são comuns e se completam entre si quando se fala em federação.

## 5.2 ÂMBITO ANGOLANO

A justiça administrativa em Angola, sobretudo após independência encontra-se em estado lactente porquanto não obstante a constitucionalidade da justiça administrativa, da publicação da Lei de Impugnação dos Atos Administrativos a sua evolução continua lenta. O Tribunal Supremo e os de 1ª instância continuam a não dar a contribuição jurisprudencial que todos os utilizadores do direito, em especial os advogados e investigadores do direito público deles legitimamente esperam.

A Data do ano de 1996 a aprovação do Decreto – Lei n.º 4/96 que veio colmatar as dificuldades de ordem prática, como sendo a suspensão da eficácia dos atos administrativos impugnados, a suspensão temporária e a inexecução das decisões dos tribunais, transitadas em julgado; para só alguns exemplos.

A garantia do cumprimento das leis e o respeito dos direitos subjetivos e interesses legítimos dos administrados reveste-se de capital importância, na medida em que traduz uma imposição evidente do Estado de Direito muito referenciada nas mais variadas ordens jurídicas, contudo nem sempre materializado. Entre nós tal questão é igualmente de inquestionável importância, sobretudo agora em que os advenços das mudanças económicas e políticas que o nosso país vem conhecendo, apontam para efetivação destas garantias plasmadas nos mais variados diplomas legais. Perante isso, os atos administrativos e, eventualmente, a sua anulação, são fundamentais para a conservação e exteriorização não só do estado de Direito, como também da Democracia.

Como é já do nosso conhecimento e porque por diversas vezes o temos referido o legislador constitucionalizou a justiça administrativa ao consagrar no artigo 43º da Lei Constitucional que vigorou até fevereiro de 2010 o direito a todos os cidadãos de impugnar e de recorrer aos tribunais, contra todos os atos que violem os seus direitos nela (Lei Constitucional) estabelecidos bem como nas demais legislações ordinárias.

O Sistema unificado de Justiça confere aos tribunais comuns à faculdade de conhecer e julgar os litígios entre a administração e os particulares como, aliás, decorre até da própria Constituição quanto no seu artigo 174º preceitua:

“Os tribunais são órgãos de soberania com competência de administrar a justiça em nome do povo.”

No exercício da função jurisdicional, compete aos tribunais dirimir conflitos de interesse

público ou privado, assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos, bem como o princípio acusatório e contraditório e reprimir as violações de legalidade democrática.

Todas as entidades públicas e privadas têm o dever de cooperar com os Tribunais na execução das suas funções, devendo praticar, nos limites da sua competência, os atos que lhes forem solicitados pelos Tribunais.

Como dissemos anteriormente o Decreto – Lei n.º 4A/96 vem regulamentar o regime jurídico em matéria de impugnação contenciosa constante da Lei n.º 2/94.

Numa primeira análise destes dois principais instrumentos em sede do contencioso administrativo verificamos claramente que encontra tratamento privilegiado, no sentido mais minucioso o chamado contencioso por natureza e o contencioso por atribuição muito timidamente tratada. Assim é deixado de fora o contencioso dos regulamentos, dos direitos e interesses legítimos.

O recurso contencioso de anulação é o meio de impugnação de um ato administrativo, interposto perante o tribunal competente a fim de obter a anulação ou a declaração de nulidade ou inexistência desse fato. Tal como preceitua o Artigo 11º da Lei n.º 2/94 a anulação visa eliminar da jurídica um ato administrativo inválido. Assim, de modo sumario, mencionamos alguns dos requisitos do Recurso contencioso, de acordo com os artigos 3º., 8º., 19º, 20º. do Decreto 4-A de 14 de janeiro de 1996:

Artigo 3º (Legitimidade ativa) Tem legitimidade para demandar no processo de contencioso administrativo: a) o titular do direito individual ou coletivo, que tenha sido violado ou que possa vir a ser afetado pelo ato jurídico impugnado; b) quem for parte no contrato administrativo; c) qualquer cidadão ou associação cujo fim legal seja a proteção do interesse protegido, no caso de omissão dos órgãos de administração perante o seu dever legal de agir; d) o Ministério Público quando o ato administrativo impugnado viole a Lei Constitucional ou for manifestamente ilegal.

Artigo 8º (Objeto) 1. No recurso contencioso de impugnação de ato da administração o pedido pode abranger a invalidade do ato ou a sua anulação total ou parcial. 2. Nas ações de contratos administrativos o pedido pode abranger a resolução, caducidade, anulabilidade ou incumprimento do contrato.

Artigo 19º (Competência material) 1. A questão da competência material pode ser suscitada a todo o tempo, oficiosamente pelo tribunal ou a requerimento do Ministério Público ou das partes. 2. O facto de ser a causa inicialmente admitida e o prosseguimento do processo, não obstam a que o tribunal se pronuncie no sentido da sua não competência material.

Artigo 20º (Competência em razão do território e da hierarquia) 1. No caso de ser declarado o tribunal incompetente em razão do território ou da hierarquia, pode a parte vir requerer a remessa dos autos ao tribunal competente, antes do trânsito em julgado da decisão. 2. A remessa é efetuada depois de satisfeitos os encargos judiciais. 3. Os prazos judiciais de interpretação de recurso e de propositura da ação reportam-se à data da apresentação do processo no tribunal que o remete.

O recurso tem de ser interposto dentro de um prazo. Para o recurso Contencioso o prazo é de 60 dias a partir da data da notificação da decisão que recair sobre a reclamação ou o recurso hierárquico (Artigo 14º n.º 3 da Lei 2/94).

Desse modo é de extrema relevância, trazer à luz algumas especificidades do sistema administrativo angolano:

- O sistema administrativo angolano tem a sua origem no sistema francês, este por sua vez, possui como principal característica a existência de uma Justiça Administrativa, cujo funcionamento independe da atividade da Justiça do Poder Judiciário. Além disso, a competência da Justiça Administrativa incide sobre litígios onde em um dos polos figura necessariamente a Administração Pública. As causas julgadas pela Justiça Administrativa não podem ser revistas pela Justiça Judiciária, exatamente porque as competências são distintas e porque as decisões proferidas por ambas as Justças constituem coisa julgada;
- Em Angola mesmo tendo as bases do direito administrativo advindas da França, ao longo do tempo, mais precisamente com a criação da Lei do Sistema Unificado de Justiça criada em 1988, tirou em parte, o vínculo da justiça administrativa para dirimir os seus conflitos, ficando está a cargo dos tribunais superiores;
- A resolução dos conflitos referentes à administração pública, e os seus respectivos recursos, ficam a cargo do Tribunal Supremo e dos Tribunais provinciais;
- Em Angola a lei que trata sobre a anulação de atos administrativos é a Lei n. 2 de 14 de janeiro de 1994 e o Decreto-Lei n. 4A- de 5 de abril de 1996;
- Os diplomas de anulação de atos administrativos se estendem nas 18 províncias e nos 164 municípios de Angola.

Por fim, é necessário haver mudanças e transformações no sistema administrativo no que tange ao conjunto de garantias fundamentais que a Justiça administrativa demanda. Mudanças como: resolução de processos que perduram há anos, mais capacitação dos magistrados, verificação à risca dos juízes indicados ao Tribunal Supremo e nos Tribunais provinciais, e não menos importante autonomia dos tribunais administrativos.

### 5.3 Comparação

O sistema angolano de Anulação de atos administrativo é nutrido de vários questionamentos, isto é, desde a publicação da Lei n.18/88- Sistema Unificado de Justiça. Está

lei ao longo dos anos sofreu várias transformações, até que foi totalmente revogada, mas os seus efeitos perduram nas legislações subsequentes. O fator Jurisdição administrativa está no centro das principais discussões sobre realmente tem competência legal para lidar com os litígios dos atos praticados pela Administração Pública e seus agentes. O que se vê hoje, e que os tribunais supremos e províncias, seriam os únicos com competências absolutos para julgar os atos administrativos, mesmo sem o fator poder especial que era previsto nas unidades especialmente criadas para lidar com os processos dos atos da Administração Pública. Tirando essa competência dos Tribunais administrativos, passando para as jurisdições comuns. Resultado disso: milhares de processos sem o devido desfecho, impunidade nos mais diversos delitos de agentes públicos contra a Administração Pública. Etc.

O que se espera é que com a aprovação do novo Código de Contencioso Administrativo Angolano haja mudanças concernente as preocupações apresentadas. Portanto, é visível a deficiência e complexidade do nosso sistema do Contencioso administrativo, mas é possível a criação de um sistema forte e eficiente para lidar com as principais preocupações da Administração Pública.

O Brasil não tem uma lei específica sobre a Anulação de atos administrativa, mas tem obviamente o Código de Processo Administrativo plasmada na lei 7.874 de 29 de janeiro de 1999 que junto outras leis e a jurisprudência, conseguem lidar com os mais diversos processos de atos administrativos. O processo administrativo federal brasileiro e as resoluções de litígio contra a Administração Pública consegue ser mais eficiente, pois, é específica e palpável diferentemente da realidade angolana. A controvérsia que hoje se discute no campo da Anulação de atos administrativos no Brasil, baseia-se, normalmente, nos clássicos ensinamentos de Hely L. Meirelles e corresponde a corrente tradicional sobre o tema.

Todavia, modernamente, muito se discute sobre esse posicionamento, razão pela qual, se faz necessário um maior aprofundamento sobre o tema da nulidade dos atos administrativos, quer pelas mudanças nos paradigmas informadores do Direito Administrativo, decorrentes mesmo da evolução dessa cadeira jurídica, quer pela própria necessidade de adequar-se os postulados básicos do direito público à nova realidade constitucional e legal atual.

Por fim é necessário frisar que, tanto Angola quanto o Brasil, precisam-se de um sistema forte e ágil contra a repressão de impunidades plasmada no seio da Administração Pública.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para concluir, Angola e Brasil são países cujas realidades jurídicas são distintas, na medida em que têm sistemas de Direito diferente. Tal questão faz com que os processos administrativos decorrentes nestes estados, sejam divergentes conforme as acepções de cada país. Angola é um Estado que teve a sua independência em 1975, portanto, a evolução em termos estruturais, sociais e até mesmo legislativos podem ainda definir-se como em fase de constantes mudanças: por sua vez, Brasil, teve a sua independência bem mais antes, isto é, em 1822. Tal fato faz com que em termos de desenvolvimento relativamente às questões administrativas ou da Administração Pública, Brasil consegue se subsair melhor em relação Angola. Porém, são países com um nível de processos administrativos em aberto que deixa muito a desejar da eficiência em dar respostas aos principais litígios da Administração Pública, neste caso, Anulação de ato administrativos.

A anulação dos atos administrativos em Angola, a meu ver, passou a ter maiores problemas de responsabilização, a partir da promulgação da LSUJ. Com essa Lei, os tribunais comuns passaram a ter maior competência nas resoluções dos litígios da jurisdição administrativa, o que culmina até hoje, na falta de especialidade dos juízes de crimes comuns em se prostrarem perante crimes administrativos. Só para se ter uma ideia, O Tribunal Supremo, em 2020, tornou público uma notícia que haviam mais 3 mil processos em aberto só na capital do país (LUANDA) e que não havia datas definidas para se concluir. Questões como estas nos levam a refletir a fragilidade e decadência no nosso sistema de justiça administrativa.

O ato administrativo deve preencher, essencialmente, todos os requisitos impostos na lei, ou dentro dos parâmetros legalmente previstos, só sendo válido se possuir os seguintes pressupostos: competência (sujeito) da autoridade, forma, objeto, motivo e finalidade.

Na medida em que aflora a pretensão de observância de requisitos específicos, em contrapartida se reforça a necessidade de convincente demonstração pautada por método o mais claro e objetivo possível que permita o seu controle tanto administrativo (legalidade; conveniência e oportunidade) e judicial (legalidade).

No que tange o motivo do ato administrativo importante se faz as seguintes pontuações: motivos são os fundamentos que dão razão ao ato, ou seja, os fundamentos em que o ato administrativo se baseia. Compreende os pressupostos fáticos e jurídicos que concretizam o ato administrativo na realidade. O motivo pode ser considerado o impulso que condiciona a formação do ato administrativo. Em outros termos, é o evento que faz nascer a obrigação de o Estado, agindo por meio da prática de um ato jurídico.

Impende destacar, ainda, que os direitos dos administrados, em razão do ato ser praticado em razão do interesse público, devem ser sempre resguardados e deve ser aplicado o juízo de valor quando da anulação de um ato. Ou seja, deve ser avaliado se a anulação do ato gerará mais prejuízos ou benefícios aos cidadãos por ele atingidos, diante da retroatividade da decisão de desfazimento do mesmo. Para futuros estudos, sugiro que se faça uma análise do efeito retroativo da anulação de atos administrativos.

## REFERÊNCIAS

ANGOLA. **Lei constitucional de 1992**. Disponível em: <<https://cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2016/01/LEI-CONSTITUCIONAL-1992.pdf>>. Acesso: 17 de setembro de 2020.

ANGOLA. **Lei n.2 de 14 de janeiro de 1994**. Disponível em: <<https://www.lexlink.eu/conteudo/geral/ia-serie/62208/lei-no-294/14793/por-tipo-de-documentolegal>>. Acesso em: 23 de outubro de 2020.

ANGOLA. **Decreto- Lei n.º 4-A de 5 de abril de 1996**. Disponível em: Diário oficial da República de Angola. Acesso em: 20 de dezembro de 2020.

ANGOLA. **Lei n.8 de 19 de abril de 1996**. Disponível em: <<https://www.lexlink.eu/conteudo/geral/ia-serie/60832/lei-no-896/14793/por-tipo-de-documentolegal>>. Acesso: 29 de outubro de 2020.

ANGOLA. **Lei n.18 de 31 de dezembro de 1988**. Disponível em: <https://www.lexlink.eu/conteudo/geral/ia-serie/67989/decreto-no-881/14793/por-tema>. Acesso em: 01 de novembro de 2020.

ANGOLA. **Lei n.º 17 de 20 de outubro de 1990**. Disponível em: <<https://www.lexlink.eu/conteudo/angola/ia-serie/64176/lei-no-1790/14793/por-tipo-de-documentolegal>>. Acesso em: 12 de setembro de 2020.

ANGOLA. **Lei constitucional de 1992**. Disponível em: <<https://cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2016/01/LEI-CONSTITUCIONAL-1992.pdf>>. Acesso: 17 de setembro de 2020.

AMARAL, Diogo Freitas. **Direito administrativo vol. IV**. Lisboa: Almeida, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999**. Disponível em: <[planalto.gov.br/ccivil03/leis/19784.htm](http://planalto.gov.br/ccivil03/leis/19784.htm)>. Acesso: 03 de maio de 2021.

BRASIL. **Súmula 446 e 473**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602>>. Acesso em: 20 de outubro de 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999**. Disponível em: <[planalto.gov.br/ccivil03/leis/19784.htm](http://planalto.gov.br/ccivil03/leis/19784.htm)>. Acesso: 03 de maio de 2021.

CORREIA, Sérvulo. **Direito do contencioso administrativo**. Lisboa: Almeida, p. 25 e 864.

DA SILVA, Ênio Moraes. **O estado democrático de direito**. Brasília: Revista de informação legislativa, 2005, p. 215.

DAVID, René. **Os grandes sistemas de direito contemporâneo**. Lisboa: Meridiano, 2 ed., 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo, 25. ed.** São Paulo: Atlas, 2012.

FEIJÓ, Carlos. **Procedimento administrativo e contencioso administrativo**. Luanda: Ministério da administração pública, Emprego e segurança social, 1999, p.72 e 80.

FRANKENBERG, Gunter. **Critical Comparisons: Rethinking Comparative Law vl. 26**. Massachusetts: Harvard International Law Journal, 2012, p. 4.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

HEINEN, Juliano. **Método de direito comparado: Desenvolvimento e perspectivas contemporâneas**. Salvador: Revista UFBA, 2017, p.174-175.

HERTEGEN, Jean-François. **Utilidade de uma jurisdição administrativa**. Maputo: RJFDUEM, 2000, p.119.

JENSEN, Geziela e SGARBOSSA, Luís Fernando. **Elementos de direito comparado: Ciência, política legislativa, integração e prática judiciária**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2008, p.21.

MARQUE, Paulo Monteiro. **Labirinto do sistema judicial angolano**. Luanda: edição do autor, 2004, p. 47.

MEIRELLES Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, ed. 23. , 1998.

MEIRELLES Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, ed. 23. , 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo, 32. ° ed.** São Paulo: Malheiros, 2015.

OLIVEIRA, De Lessa, Cristiano. **Um apanhado teórico- conceitual sobre a pesquisa qualitativa: Tipos, Técnicas e Características**. Alagoas: Revista Travessias, 2017 p.8.

PACA, Cremildo. **Direito do contencioso administrativo angolano**. Coimbra Almedina, 2014.

PINTO, Correia, Berma, Guilherme, José. **Direito Constitucional Comparado e Controle fraco de Constitucionalidade**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2013 p.19-32.

RANGEL, Castro Paulo apud CORREIA, José Manuel Sérvulo. **Direito do contencioso administrativo**. Lisboa: Almeida, 2005, p. 856.

SACCO, Rodolfo. **Introdução ao direito comparado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

SOUZA, De Caetano. **Instituições judiciais em Angola, relatório de mestrado, apresentado no 2.º curso.** Luanda: UAN, 2004, p.6.