



**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**

Pelos Direitos dos Cidadãos

Avenida da China, Cidade da Praia,
CP: 237A, República de Cabo Verde
Telefones: (+238) 260 13 34 / (+238) 260 38 30
VOIP (+238) 350 38 30
Email: info@provedordejjustica.cv
www.provedordejjustica.cv

TRANSVERSALIDADE DA FUNÇÃO DO PROVEDOR DE JUSTIÇA versus PRAGMATISMO – O PODER DECISÓRIO

A EXPERIENCIA EM CABO VERDE

EXCELÊNCIA SENHOR PROVEDOR DE JUSTIÇA DE ANGOLA, Dr. Paulo Tjipilica

VENERANDO JUIZ CONSELHEIRO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ANGOLA, Dr. Onofre Martins dos Santos

EXCELÊNCIA SENHOR PROVEDOR DE JUSTIÇA DE PORTUGAL, e PRESIDENTE DA **FIO**, Dr. José de Faria e Costa

EXCELÊNCIA SENHOR SECRETÁRIO-GERAL, DA ASSOCIAÇÃO DOS OMBUDSMAN DA AFRICA (**AOMA**)
Dr. Otiende Amolo;

EXCELÊNCIA SENHOR PROVEDOR DE JUSTIÇA DE NAMÍBIA E PRESIDENTE DO INSTITUTO INTERNACIONAL DOS OMBUDSMAN (**IOI**), Dr. John Walters;

EXCELÊNCIA SENHORA PROVEDORA DE JUSTIÇA-ADJUNTA, Dr.^a Maria da Conceição de Almeida Sango;

EXCELENTÍSSIMO SENHOR REPRESENTANTE DO PNUD

Ilustres Senhores Convidados e Senhoras Convidadas Participantes

Permitam-me em primeiro lugar endereçar as minhas saudações ao Ilustre Anfitrião desta Conferência, o senhor Provedor de Justiça, Dr. Paulo Tjipilica a quem deixo desde já expressos os meus agradecimentos por esta oportunidade que me proporciona de aceder em directo às reflexões e experiências de tão capacitado e ilustre painel de oradores. Aproveito também lhe para agradecer a amabilidade que tem rodeado o meu acolhimento durante estes dias.

Ilustres participantes e convidados, senhoras e senhores

O órgão Provedor de Justiça aparece na 1ª revisão ordinária da Constituição da República da Cabo Verde (CRCV) que teve lugar em 1999, e foi criado para corresponder à ideia base que tem na



PROVEDOR DE JUSTIÇA

Pelos Direitos dos Cidadãos

Avenida da China, Cidade da Praia,
CP: 237A, República de Cabo Verde
Telefones: (+238) 260 13 34 / (+238) 260 38 30
VOIP (+238) 350 38 30
Email: info@provedordejjustica.cv
www.provedordejjustica.cv

maior parte dos países de ser uma instituição «... *mais simples, mais rápida, menos onerosa e mais maleável no seu funcionamento do que (...) as vias de recurso judiciário*». A missão é a «*defesa e promoção dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos dos cidadãos, assegurando, por meios informais, a justiça, a legalidade e a regularidade do exercício dos poderes públicos*». É um órgão independente, eleito pela Assembleia Nacional por uma maioria de dois terços dos Deputados votantes para um mandato de 5 anos. Para além da forma e requisitos da sua eleição, o carácter independente do Provedor de Justiça alicerça-se ainda nos traços essenciais de um órgão que goza de imunidade e é inamovível.

Este figurino inicial mantém-se na revisão Constitucional de 2010 mas o Provedor de Justiça fica reforçado ao ser então associado, por via da sistemática, com os princípios gerais da parte sobre os direitos fundamentais do cidadão, direitos esses que gozam de protecção constitucional especial; mais ainda, os poderes são ampliados, passando a poder suscitar junto do Tribunal Constitucional a fiscalização abstracta da constitucionalidade (e ilegalidade) de normas e resoluções de conteúdo material normativo e concreto.

São estes, os traços muito gerais do enquadramento constitucional e legal do Provedor de Justiça em Cabo Verde.

Pese embora os comandos constitucionais nas datas a que me referi, o Provedor de Justiça começa a funcionar em Cabo Verde a partir de 2014, com a minha eleição em Janeiro desse ano. A experiência é então recente, mas nem por isso deixarei de partilhar com os presentes, algo daquilo que tem sido suscitado de questões práticas e de reflexões durante estes dois anos e meio de actividade.

A maior diversidade e riqueza de questões que se nos deparam, provém das queixas dos cidadãos. Acesso à água e urbanismo; protecção e defesa de interesses colectivos nomeadamente interesses culturais; o direito à identidade e a questão da onomástica; queixas suscitadas por incumprimento de decisões judiciais; a realização, o atraso ou mesmo a denegação de Justiça, fazem parte de uma diversidade de matérias com as quais temos sido obrigados a lidar. No entanto, no conjunto das matérias com que lidamos, sobressaem pelo seu volume aquelas que, por um lado têm a ver com a gestão dos Recursos Humanos na Administração Pública (concursos e recrutamento, classificação dos funcionários, promoções, aposentações, etc.) e por outro lado dizem respeito à atitude dos Funcionários face ao cidadão comum que perante eles se apresentam, com pedidos de informação que são ignorados, com reclamações e recursos hierárquicos aguardando por tempos excessivos;



**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**

Pelos Direitos dos Cidadãos

Avenida da China, Cidade da Praia,
CP: 237A, República de Cabo Verde
Telefones: (+238) 260 13 34 / (+238) 260 38 30
VOIP (+238) 350 38 30
Email: info@provedordejjustica.cv
www.provedordejjustica.cv

tudo atestando a existência de uma relação excessivamente assimétrica entre cidadão e agente do estado, assimetria particularmente vincada na relação com a administração fiscal e ou em contratos de adesão ricos em deveres a observar pelo cidadão e omissos senão mesmo completamente omissos nos direitos deste e nos deveres da entidade proponente, quase sempre uma entidade de pendor monopolístico.

Em suma, as queixas permitem uma observação da interface entre o cidadão e a Administração em sentido lato (incluindo empresas públicas); obrigam a uma análise detalhada da pretensão do legislador e do seu grau de sucesso enquanto tal, ou então do sucesso da confiança dele no aplicador da norma, na maior parte dos casos um agente da Administração. A diversidade de temas jurídico-legais suscitadas nas queixas é então extremamente vasta e exigente mesmo sendo o âmbito de actividade do Provedor de Justiça aparentemente bem delimitado, abarcando no essencial a actividade da Administração Pública em sentido lato (incluindo as empresas públicas) Forças Armadas e outras autoridades.

Tendo apontado alguns dos principais problemas e matérias que, no nosso dia-a-dia, as queixas dos cidadãos nos obrigam a tratar, gostaria de me debruçar de uma forma mais específica sobre um pequeno número deles, para ilustrar o impacto da queixa no nosso trabalho, o qual por vezes vai para lá da mera pretensão do queixoso e, nesta análise, concretizar alguns elementos das competências do Provedor de Justiça e do seu enquadramento constitucional e legal.

Decorre do artigo 15.º da CRCV, que os direitos fundamentais do cidadão nela previstos são, simultaneamente, limites ao poder do Estado e fonte de obrigações para as autoridades públicas. Mais ainda, as normas sobre os direitos fundamentais do cidadão têm, na Declaração Universal dos Direitos do Homem, a matriz para a sua interpretação e integração como decorre do número 3 do artigo 17.º da CRCV.

O órgão constitucional Provedor de Justiça está associado sistemática e materialmente à defesa daqueles direitos, pelo que, é meu entendimento de que tem implicitamente **um mandato constitucional relativamente à defesa aos Direitos Humanos**. Tem mandato, e tem, para o efeito, «... direito à cooperação de todos os cidadãos e todos os órgãos e agentes do Estado e demais pessoas colectivas públicas ou privadas...», conforme o n.º 4 do artigo 21.º da CRCV. Em certos casos relativos a pessoas singulares, este dever constitucional é traduzido na lei ordinária como uma obrigação a observar, sob pena de crime de desobediência.



**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**

Pelos Direitos dos Cidadãos

Avenida da China, Cidade da Praia,
CP: 237A, República de Cabo Verde
Telefones: (+238) 260 13 34 / (+238) 260 38 30
VOIP (+238) 350 38 30
Email: info@provedordejjustica.cv
www.provedordejjustica.cv

Assim, quando um grupo de cidadãos se queixa sobre o método de tarifação da água, é então com toda a naturalidade que o Provedor de Justiça se pronuncia sobre uma questão tão básica e vital como é o acesso à água implícita na queixa. Para isso tem de mobilizar alguma noção sobre a importância da água para a fisiologia humana em conexão com o direito à vida; tem de mobilizar alguma noção da sua importância para a saúde individual e para a saúde pública, conjunto que chama à colação os direitos à saúde e à segurança individual e a própria segurança de comunidades inteiras; também não será razoável da parte do Provedor ignorar as necessidades de sustentabilidade económica da exploração mas, na sua Recomendação, terá de se pronunciar de forma a preservar os direitos fundamentais à vida, à saúde, à segurança e à própria justiça social.

Mas o seguimento daquela queixa não ficou por aqui. É que o sistema inclui uma empresa fornecedora que é uma das que elabora um contrato de adesão cheio de deveres para nós todos cidadãos, mas faltam os direitos nossos e também faltam todos ou quase todos os deveres da mesma. Ao se debruçar sobre a queixa apresentada, acaba-se por se dar conta de uma questão mais vasta que é a possibilidade de situações similares poderem em teoria ocorrer em outros sectores de actividade económica como o fornecimento da electricidade, serviços de telecomunicações, contratos em sectores financeiros, etc., por deficiência de legislação. O Provedor pronuncia-se sobre queixas relativas ao mesmo assunto, a pretensão dos queixosos pode ser satisfeita, mas fica nas mãos dele um ou vários estudos a realizar pelos seus colaboradores e que vão desembocar em sugestões de legislação, sob pena das situações apresentadas nas queixas subsistirem. É o que acaba de ser feito mediante a sugestão legislativa de se elaborar um regime de Cláusulas Contratuais Gerais, cujo âmbito habitualmente abarca vários sectores de actividade económica.

Significativo é também o processo de uma queixa sobre o registo do nome de 3 crianças. Trata-se claro de um direito fundamental, o direito à identidade. O Provedor foi chamado a intervir. Estes casos acabaram por ser resolvidos sem se chegar à elaboração de uma Recomendação, mas o diálogo estabelecido com as autoridades envolvidas por imposição da necessidade de se proceder ao contraditório no caso das queixas, deixa alguma preocupação por causa das conclusões nossas quanto à mentalidade e ou quanto à postura de alguns dos envolvidos. Os diferendos entre a administração e os pais das crianças quanto à escolha do nome neste caso prefiguram uma realidade mais complexa quanto ao seu fundo cultural e legal, apontando para uma problemática identitária. Resolvida a queixa, a matéria continuou então a ser objecto de reflexão na Provedoria de Justiça. Cabo Verde tem muitos emigrantes como é sabido, muitos deles com dupla



**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**

Pelos Direitos dos Cidadãos

Avenida da China, Cidade da Praia,
CP: 237A, República de Cabo Verde
Telefones: (+238) 260 13 34 / (+238) 260 38 30
VOIP (+238) 350 38 30
Email: info@provedordejjustica.cv
www.provedordejjustica.cv

nacionalidade, existem os inevitáveis casamentos mistos, e só por isso, manda então a prudência que a lei sobre a onomástica não seja demasiado rígida e, sobretudo, não seja instrumentalizável por abordagens identitárias, frequentemente discriminatórias. Neste caso, o que se fez foi publicar no Relatório Anual de Actividades do Provedor de Justiça, um texto de carácter genérico sobre o assunto, por forma a suscitar alerta e alguma reflexão sobre a matéria, visando a devida ponderação quanto à Onomástica a ser aprovada por Decreto-Lei.

Uma fonte particular de discriminação e mesmo violação de Direitos em Cabo Verde, tem a ver com o pedido de Registo Criminal para efeito de emprego. O seu uso desregulado propicia a que por vezes não seja observado o princípio da igualdade, permite que se onere excessivamente um ex-condenado à procura de emprego, e, sobretudo, impede a autodeterminação, porque limita a liberdade de escolha da profissão e nesse sentido, limita o próprio desenvolvimento da pessoa humana, consagrado no n.º 4 do artigo 1.º da Constituição da República de Cabo Verde (CRCV).

Mais uma vez a questão foi suscitada ao Provedor de Justiça, através da queixa de um cidadão. O que se verifica é que o regime dos registos criminal e cadastral ainda vigente em Cabo Verde é estabelecido no Decreto nº 251/71, de 11 de junho, portanto anterior à Independência Nacional e já foi ultrapassado mesmo por um novo Código penal que acolhe as modernas concepções de política criminal de estados de direito democrático.

A matéria já foi objecto de uma sugestão legislativa que acaba de ser remetida ao Presidente da Assembleia Nacional, após se ter debruçado sobre o assunto na Provedoria de Justiça. De realçar que aquela sugestão legislativa, para além de questões genéricas atinentes à sua actualização e inserção na política criminal que sustenta os novos Códigos Penal e Código do Processo Penal, também especifica lacunas que será necessário preencher como a especial protecção das crianças para a qual se sugere a orientação, é proposto o registo de contumazes e há um pronunciamento sobre os tempos de conservação dos registos, entre outros aspectos específicos.

Em suma, o Provedor de Justiça e seus colaboradores são chamados a se debruçarem sobre um amplo e variado leque de matérias suscitadas nas queixas, e das quais deixei nas linhas que antecedem apontamentos que ilustram a relevância (e diversidade concreta) dos direitos dos cidadãos no exercício da função. Conforme o número 3 do artigo 17.º da CRCV «*As normas constitucionais e legais relativas aos direitos fundamentais devem ser interpretadas e integradas de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem*». A diversidade de matérias e de



**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**

Pelos Direitos dos Cidadãos

Avenida da China, Cidade da Praia,
CP: 237A, República de Cabo Verde
Telefones: (+238) 260 13 34 / (+238) 260 38 30
VOIP (+238) 350 38 30
Email: info@provedordejjustica.cv
www.provedordejjustica.cv

abordagens feitas são então perpassadas pelo espírito e nalguns casos até pela própria letra da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

Na sua actividade diária, o Provedor de Justiça tem resolvido a maior parte das queixas sem recurso à Recomendação, antes tem privilegiado o contacto informal com as entidades visadas nas queixas, para além dos próprios queixosos, focando sobretudo o objectivo da satisfação da pretensão do queixoso quando este tem razão, tendo recolhido uma certa afirmação junto dos cidadãos e das entidades públicas. Direi que tem havido alguma evolução no sentido do pragmatismo, usando-o nos limites impostos pela legalidade e a segurança dos processos. As iniciativas, nomeadamente de estudo e feitura de sugestões legislativas, estão ainda profundamente tributárias das iniciativas dos cidadãos, pouco ou nada se podendo falar de iniciativas de «antecipação» por parte do Provedor de Justiça.

Debruça-se sobre o particular que é queixa, estas análises e os processos das queixas acabam por trazer ao de cima o contexto legal e cultural mais amplo em que nos movemos, e é daqui que a perspectiva do dia a dia começa a ser complementada com o esboço de uma visão mais estratégica que terei de construir. E aqui quero, para terminar, evocar dois pontos que considero fulcrais para o Provedor de Justiça de Cabo Verde. Um deles tem a ver com a cultura da informalidade na Administração e o outro com alguma dificuldade de acesso à legislação, sobretudo por parte da população.

Quanto ao primeiro ponto, verifica-se que a aceitação da informalidade impregna muitos sectores e agentes da Administração Pública, informalidade essa que dá origem à perda de muitos direitos por parte do cidadão que, na sua boa-fé, acha que a reclamação oral que fez valerá sempre, e não é assim; por parte do agente, que, às vezes de boa fé, entende que a explicação oral ou a promessa de solução indicada oralmente, valerá sempre, o que é raro, a que se soma o uso consciente deste traço cultural para frustrar e denegar direitos. Esta cultura de informalidade mistura-se com fraco sentido de legalidade nalguns sectores.

Por ser um dado cultural, há então um caminho nada fácil de percorrer, o qual terá de combinar por um lado, acção pedagógica conduzida pelo Provedor de Justiça em colaboração com todas as entidades públicas, e por outro lado, firmeza na exigência de legalidade dos actos a todos os níveis da Administração. A informalidade não é cultura exclusiva dos agentes do Estado mas também do



PROVEDOR DE JUSTIÇA

Pelos Direitos dos Cidadãos

Avenida da China, Cidade da Praia,
CP: 237A, República de Cabo Verde
Telefones: (+238) 260 13 34 / (+238) 260 38 30
VOIP (+238) 350 38 30
Email: info@provedordejustica.cv
www.provedordejustica.cv

próprio cidadão. A actividade pedagógica em causa simultaneamente será dirigida a este, visando maior consciência dos seus direitos, dos procedimentos que os acautelam e da necessidade da sua rigorosa observância, levando-o assim a ser parte da mudança que se pretende. As organizações da sociedade civil terão um papel relevante neste caso. O que se diz sobre este ponto dá em grande parte o sentido a conferir ao Plano de Comunicação que quero começar a executar.

O segundo ponto tem sido uma dificuldade de acesso à Legislação, mas esta questão tem já um começo de solução pois o Governo decidiu tornar gratuito e universal o acesso aos Boletins Oficiais onde são publicados os actos normativos, medida que considero muito importante tendo em conta o impacto imediato e a prazo relativamente ao conhecimento e acesso à legislação por parte dos cidadãos. Será inquestionavelmente um reforço do Estado de Direito.

No seu conjunto, estes dois últimos pontos têm importância estratégica, pois ambos contribuirão para um aumento da cultura de legalidade democrática junto dos cidadãos, a única real força do Provedor de Justiça no cumprimento da sua missão de defesa da Legalidade e da Justiça.

É quanto tinha a transmitir da experiência deste mandato do 1º Provedor de Justiça de Cabo Verde, pelo que termino agradecendo a Vossas Excelências, a atenção que me dispensaram.

António do Espírito Santo Fonseca
(Provedor de Justiça de Cabo Verde)

Luanda, 29 de Setembro de 2016