



# **PROVEDOR DE JUSTIÇA**

*Pelos Direitos dos Cidadãos*

## **Relatório à Assembleia Nacional**

**Junho de 2017**



# **Relatório à Assembleia Nacional**

**Junho de 2017**



## INDÍCE

UM PROVIDOR DE JUSTIÇA EM CONTEXTO CABOVERDIANO.....	9
INTRODUÇÃO.....	15
I PARTE – ENQUADRAMENTO LEGAL E INSTITUCIONAL .....	19
II PARTE – INSTRUMENTOS DE GESTÃO .....	23
1. O Plano de Atividades .....	23
2. O Orçamento da Provedoria de Justiça .....	24
3. Regulamento Interno da Provedoria de Justiça .....	25
4. Pessoal .....	26
III PARTE– ATIVIDADES DE PROVIDOR DE JUSTIÇA.....	29
1. COMUNICAÇÕES .....	29
1.1 Comunicações e Queixas dirigidas ao Provedor de Justiça (Estatística) .....	31
1.2 Tramitação das Comunicações – Resumo .....	34
1.3 Iniciativas do Provedor de Justiça .....	37
2. OUTRAS ATIVIDADES DO PROVIDOR DE JUSTIÇA .....	38
2.1 Adaptação da instituição ao território arquipelágico de Cabo Verde .....	38
2.2 Contribuição para elevação do nível da cultura de legalidade dos cidadãos e das instituições .....	40
2.3 Relações Públicas .....	41
3. RECOMENDAÇÕES DO PROVIDOR DE JUSTIÇA .....	42
3.1 Recomendações decorrentes de queixas: .....	42
3.2 Recomendações legislativas de iniciativa do Provedor de Justiça.....	42

IV PARTE – COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL E RELAÇÕES INTERNACIONAIS .....	45
1. RELAÇÕES COM O PODER POLÍTICO .....	46
2. RELAÇÕES INTERNACIONAIS .....	47
2.1 Relações com Portugal .....	47
2.2 Admissão de Cabo Verde na AOMA (Association des Ombudsman et Médiateurs d’Afrique) .....	47
2.3 Participação no Workshop sobre a “Prevenção da Tortura” realizada em Côte d’Ivoire.....	50
2.4 Workshop de Luanda .....	52
2.5 Assembleia da Federação Ibero-americana dos Ombudsman.....	53
2.6 O Projeto DEMOS .....	54
2.7 Sistema das Nações Unidas em Cabo Verde .....	56
PARTE IV - CONCLUSÕES E PERSPETIVAS .....	59
1. Proposta relativamente ao ESTATUTO DO PROVEDOR DE JUSTIÇA .....	59
2. Proposta relativamente à LEI ORGÂNICA DA PROVEDORIA DE JUSTIÇA.....	61
3. Instalações .....	62
ANEXOS	
ANEXO 1 – REGULAMENTO INTERNO .....	71
ANEXO 2 – RECOMENDAÇÕES .....	79
ANEXO 3 – RECOMENDAÇÕES LEGISLATIVAS .....	115
ANEXO 4 – DECLARAÇÃO DE GRAND BASSAN .....	133





## UM PROVIDOR DE JUSTIÇA EM CONTEXTO CABOVERDIANO



*António do Espírito Santo Fonseca, Provedor de Justiça*

1. Depois da revisão constitucional de 2010, o Provedor de Justiça de Cabo Verde, fiou previsto no artigo 21º da Constituição da República nos princípios gerais da Parte II - Direitos e Deveres Fundamentais do Cidadão, cujo normativo não pode ser restringido; porém, o enquadramento legal feito no Estatuto data de 2003, não se tendo operado neste diploma qualquer alteração que o atualize do ponto de vista constitucional e à luz da experiência política decorrida desde então;

2. A orgânica da Provedoria de Justiça (Decreto-Lei nº10/2014, de 21 de Fevereiro) concebida, aprovada e publicada quatro semanas depois da posse do primeiro Provedor de Justiça, continua tributária das condições da sua produção: sem qualquer antecedente em Cabo Verde em que se pudesse fundar a sua conceção, com pouco tempo de maturação e cingindo-se ao estritamente necessário para viabilizar o funcionamento do Provedor, mas para ser revisto um ano depois; nomeadamente, as condições do pessoal não se aproximam das de outros órgãos constitucionais e ou externos à Assembleia Nacional. Passados mais de três anos, não foi aprovado.

3. A este contexto legal descrito e seu desafio, junta-se o contexto social e administrativo de fraca cultura de legalidade na Administração e a fraqueza de uma cidadania em que é comum o desconhecimento, por muitos cidadãos, dos seus direitos e dos meios de os defenderem; é então grave o risco de uma deriva em que se acaba por considerar a Lei (e a própria Constituição) como um empecilho a ser contornado na tomada de decisão, caminho fácil para a instalação da discricionariedade e da ilegalidade.

4. Finalmente o espaço e o tempo deste Provedor. Sendo o primeiro mandato do primeiro Provedor, este tempo é dos riscos associados ao desafio de ter de conhecer, de criar, e, é preciso admiti-lo, de copiar. A este «tempo» associa-se o «espaço» e o seu desafio específico da insularidade posto à organização e às suas atividades.

São esses os elementos relevantes do contexto em que se começa a modelizar a instituição Provedor de Justiça de Cabo Verde, graças à dedicação dos seus colaboradores que é de Justiça deixar aqui expresso.

Este relatório dá conta do como se pretende alterar e melhorar o

contexto descrito, sem dele fazer um obstáculo. Mostra os passos que veem sendo ensaiados para criar a única e real força de um Provedor de Justiça: uma opinião pública com cultura de legalidade.

Até esta data, mais de mil e cem pessoas apuseram a sua assinatura em queixas individuais e coletivas, em que solicitam a intervenção do Provedor em questões que, no entendimento delas, afetava as suas vidas de forma injusta. Espera-se que a prossecução da atividade de resposta àqueles cidadãos e de outros que se seguirão, permitirá que a instituição seja reconhecida como útil, e como uma via «... *mais simples, mais rápida, menos onerosa e mais maleável no seu funcionamento do que (...) as vias de recurso judiciário*». É mais outra melhoria de «contexto» que se procura.

Cultura de legalidade na opinião pública, cultura de legalidade na Administração, eis as duas principais premissas para o Provedor funcionar sem oposição do ambiente em que opera. É claro que estas premissas não são suficientes e constituem objetivos a prazo. Os recursos financeiros, os recursos humanos e materiais são fundamentais e a sua escassez pode limitar a autonomia e eficácia de funcionamento do Provedor e da realização da sua missão constitucional. No fim das contas, «*o compromisso com a boa governação*», para aqui retomar o lema da AOMA<sup>13</sup>, tem uma medida orçamental.

São os considerandos que entendo deixar expressos no momento em que, em cumprimento do disposto no n.º1 do artigo 5.º do Estatuto do Provedor de Justiça aprovado pela Lei n.º29/VI/2003, de 4 de agosto, tenho a honra de submeter à Assembleia Nacional o Relatório de Atividades desenvolvidas até junho de 2017.

*António do Espírito Santo Fonseca*, Provedor de Justiça



<sup>13</sup> African Ombudsman and Mediateurs Association (ver a parte sobre relações internacionais)





# INTRODUÇÃO



## INTRODUÇÃO

Neste documento estão espelhadas as atividades do Provedor de Justiça compreendidas entre 30 de junho de 2016 e 30 de junho de 2017, as quais visaram alcançar, de forma progressiva e continuada melhores níveis de desempenho do órgão.

O relatório que ora se apresenta, está estruturado do seguinte modo:

**A PARTE I – ENQUADRAMENTO LEGAL E INSTITUCIONAL** - faz o enquadramento legal, apresenta o órgão Provedor de Justiça e a estruturação dos serviços que dão suporte às suas atividades.

**A PARTE II – ATIVIDADES DE PROVEDOR DE JUSTIÇA** - descreve a atividade do Provedor de Justiça no que toca à apreciação de queixas, espelhando algumas das suas tomadas de posição traduzidas nas recomendações feitas.

Esta parte contempla ainda o que se entendeu designar por “outras atividades”, que são as realizadas no quadro das estratégias institucionais como sejam as de adaptação da Provedoria de Justiça ao território garantindo a proximidade aos cidadãos e a contribuição para elevação do nível da cultura de legalidade dos cidadãos e instituições.

**A PARTE III – COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL E RELAÇÕES INTERNACIONAIS** diz respeito à interinstitucionalidade e à expressão da atividade internacional do Provedor de Justiça.

Finalmente a **PARTE IV – CONCLUSÕES E PERSPETIVAS** - faz o balanço geral das atividades do Provedor de Justiça, destacando aspetos relativos ao período a que se refere este documento.

Integra ainda os ANEXOS, que apresenta as recomendações do Provedor de Justiça, bem como alguns documentos referências.





# **I PARTE – ENQUADRAMENTO LEGAL E INSTITUCIONAL**



## **I PARTE – ENQUADRAMENTO LEGAL E INSTITUCIONAL**

O enquadramento Constitucional e legal do Provedor de Justiça tem sido abordado nos três relatórios que já tive a honra de submeter à Assembleia Nacional. Mesmo assim continua a ser uma das nossas principais preocupações.

O Estatuto do Provedor de Justiça (Lei n.º 29/VI/2003, de 4 de agosto), permanece inalterado apesar de ter ocorrido uma revisão constitucional em 2010, sete anos depois da sua aprovação. Por outro lado, a orgânica da Provedoria de Justiça (Decreto-Lei n.º 10/2014, de 21 de Fevereiro) concebida, aprovada e publicada apenas quatro semanas depois da posse do primeiro Provedor de Justiça de Cabo Verde, continua tributária das condições de sua produção: pouco tempo de maturação e, por isso, com um normativo cingindo-se ao estritamente necessário para viabilizar o funcionamento do Provedor, sem qualquer antecedente em Cabo Verde (instituição inexistente até então) em que se pudesse fundar a sua conceção. Cientes destes condicionalismos, o anterior Governo, como produtor do Diploma e o Provedor de Justiça, seu «destinatário», acordaram que se faria um balanço e a revisão deste diploma ao fim de um ano, o que ainda não foi cumprido.

Constata-se que o número de colaboradores do Provedor de Justiça é reduzido, que têm de trabalhar num ambiente a um tempo exigente em capacitação, mas dificultador da especialização; é-lhes exigida celeridade, mas também se impõe muita qualidade do trabalho e transparência. Exigências que no fundo são extensões particulares da utilidade, celeridade, imparcialidade e transparência esperadas do próprio órgão Provedor de Justiça, comprometido com uma missão, a ser levada a cabo, com uma visão a ter e a criar nos cidadãos e com valores a serem difundidos, tudo como se explicita a seguir:

## **1. MISSÃO**

O Provedor de Justiça tem por missão defender e promover os direitos, as liberdades, as garantias e os interesses legítimos dos cidadãos, assegurando a Justiça e a Legalidade dos atos dos poderes públicos, com recurso a meios informais e gratuitos.

## **2. VISÃO**

Ser um órgão independente e reconhecido pelo rigor e imparcialidade na defesa dos Direitos dos Cidadãos

## **3. VALORES**

Respeito pelo cidadão, Legalidade, Transparência, prestação de contas e comprometimento, são dos principais valores defendidos pelo Provedor de Justiça no exercício das suas atribuições.

As atividades do Provedor de Justiça de Cabo Verde decorrem no âmbito do primeiro mandato do primeiro Provedor, marcado por importantes desafios como a afirmação do órgão público singular num contexto geográfico insular e num contexto social e administrativo de fraca cultura de legalidade, nos quais tem de proceder à organização e estruturação dos serviços internos, à elaboração dos principais instrumentos de gestão e, simultaneamente, procurar exercer as atribuições e competências do Provedor de Justiça em defesa do cidadão.

Estes desafios determinaram a definição de linhas de intervenção estratégica que têm norteado a elaboração dos principais instrumentos de gestão a saber: Plano de Atividades, Orçamento, Regulamento Interno, e a realização de atividades visando o desenvolvimento de uma Base de Dados para gestão documental, suporte indispensável à contínua implementação de procedimentos.



## **II PARTE – INSTRUMENTOS DE GESTÃO**



## II PARTE – INSTRUMENTOS DE GESTÃO

### 1. O Plano de Atividades

Nos termos do número 2 do artigo 2º do Decreto-Lei n.º 10/2014, de 21 de fevereiro, «*A Provedoria de Justiça tem por finalidade prestar o apoio técnico e administrativo necessário à realização das atribuições do Provedor de Justiça definidas no respetivo Estatuto*».

O Plano de Atividades da Provedoria de Justiça para 2017 assume as seguintes orientações estratégicas: (i) afirmação do Provedor de Justiça de Cabo Verde como órgão útil para os cidadãos e para a Democracia, (ii) adaptação da Provedoria de Justiça ao território garantindo a proximidade aos cidadãos (iii) contribuição para elevação do nível da cultura de legalidade dos cidadãos e (iv) a participação nas organizações internacionais de Provedores de Justiça.

As atividades realizadas até agora e a realizar durante o segundo semestre de 2017 pretendem garantir que os objetivos traçados sejam alcançados, nomeadamente:

- √ Assegurar o cumprimento do quadro legal que concorre para a missão e atribuições do Provedor de Justiça;
- √ Desenvolver projetos e iniciativas no âmbito dos direitos dos cidadãos;
- √ Promover e reforçar a relação entre o cidadão e o Provedor de Justiça;
- √ Promover e reforçar a relação entre o Provedor de Justiça, administração pública central e local, estabelecimentos educacionais, associações de cariz social e instituições religiosas;
- √ Promover ações de comunicação, de informação e de disseminação do órgão ao nível nacional e internacional;
- √ Reforçar as relações internacionais com os Provedores de Justiça

da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), com a African Ombudsman and Mediators Association (AOMA), União Europeia e outras.

## **2. O Orçamento da Provedoria de Justiça**

A realização das atividades do Provedor de Justiça, aqui entendido como a execução do Plano de Atividades tem exigido a mobilização de recursos humanos e financeiros.

A elaboração e execução do Orçamento da Provedoria de Justiça vem sendo assegurado pelo serviço interno de contabilidade e património, dotado neste momento de apenas 1 técnico. A programação orçamental é feita com base na dotação orçamental estipulada pela Assembleia Nacional para a Provedoria de Justiça. O seu valor para 2017 é de 29.016.896 ECV (vinte e nove milhões, dezasseis mil e oitocentos e noventa e seis escudos), enquanto que a estimativa orçamental para execução do Plano de Atividades - 2017 é de 36.239.668 ECV (trinta e seis milhões, duzentos e trinta e nove mil, seiscentos e sessenta e oito ECV). Conclui-se então a insuficiência da dotação orçamental para a Provedoria de Justiça.

As despesas com o funcionamento e pessoal absorvem 90,7% do valor. Os 9,3% restantes são distribuídos para as atividades de sensibilização e informação dirigidas aos cidadãos e cumprimento das obrigações internacionais do Provedor de Justiça (5,8%) e para equipamentos e infraestruturas de suporte e informação do cidadão (3,5%).

A insuficiência da dotação orçamental para a Provedoria de Justiça é remediada muito parcialmente com a mobilização de recursos externos para a prossecução dos objetivos definidos.

Relativamente aos principais instrumentos de gestão, importa

referir que a Provedoria de Justiça faz parte do conjunto de entidades sujeitas à prestação de contas ao Tribunal de Contas, nos termos da alínea c) do artigo 16.º da Lei n.º 84/IV/93. Trata-se então de remeter para fiscalização sucessiva as contas de gerência a fim de serem apreciadas a *“legalidade de arrecadação das receitas, bem como das despesas assumidas, autorizadas e pagas, e, tratando-se de contratos, se as suas condições foram as mais vantajosas à data da respetiva celebração”* como prescreve o n.º 1 do artigo 15.º. Tendo em conta que em 2014 e 2015 esta gerência estava ainda na Assembleia Nacional, foi submetido ao Tribunal de Contas o **Relatório de Contas de Gerência**, neste caso, relativa a todo o ano de 2016, no dia 29 de maio de 2017.

### 3. Regulamento Interno da Provedoria de Justiça

Um Regulamento interno provisório para orientar o funcionamento dos serviços de apoio ao Provedor de Justiça e as atividades que são levadas a cabo no quadro do respetivo Estatuto, foi adotado internamente desde o primeiro semestre de 2014. Entendeu-se que neste ano de 2017 já não há margem para se esperar pela atualização do Estatuto do Provedor de Justiça e da Orgânica da Provedoria, para então se fazer a sua publicação em Boletim Oficial. Sobreposição agora o dever de criar mais transparência do Provedor de Justiça face aos cidadãos que, por qualquer motivo, demandam a sua intervenção, através do conhecimento, pelos mesmos, dos procedimentos em vigor na Provedoria de Justiça.

De notar que neste regulamento se clarifica o entendimento a ter relativamente à alínea d) do n.º 1 do artigo 22.º da Lei n.º 29/VI/2003, de 4 de agosto, conhecida por Estatuto do Provedor de Justiça, a qual confere o carácter de Recomendação ao pronunciamento do Provedor de Justiça sobre a legislação em vigor ou a ser criada, desaparecendo então a designação inapropriada de «sugestão legislativa» até agora utilizada.

O Regulamento Interno da Provedoria de Justiça, constante do Despacho n.º 2/2017, de 13 de abril, foi publicado na II Série, do B.O. n.º 29, de 14 de julho de 2017 (ver anexo 1).

#### **4. Pessoal**

A escassez de recursos humanos, constitui um grande constrangimento, obrigando a grandes esforços de organização interna para incrementar a capacidade de resposta perante as crescentes solicitações e alcançar melhores resultados.

O provimento do pessoal da Provedoria de Justiça é feito conforme previsto no Decreto-Lei n.º 10/2014, de 21 de fevereiro que aprovou a orgânica da Provedoria de Justiça a qual carece de revisão e atualização como se referiu mais atrás.

O quadro do Pessoal da Provedoria de Justiça prevê um máximo de 25 postos sem contar o próprio Provedor de Justiça. Porém, até agora, o preenchimento máximo não ultrapassou os 12 postos.

Assinale-se, como alertas quanto à estabilidade do pessoal e da própria instituição, as saídas de dois juristas recrutados (1 foi substituído) e de um Assessor, atraídos por melhores salários e promessa de estabilidade, começando a sentirem-se efeitos de uma maior pressão de trabalho sobre o pessoal que fica na instituição.

Continua-se a erguer a Direcção-Geral de Apoio Técnico e Administrativo da Provedoria de Justiça, com a nomeação de uma Directora-Geral que recaiu sobre uma funcionária requisitada à Administração Pública. O apoio à Informática é assegurado mediante a prestação de consultoria por contrato com uma técnica da área. Neste momento, o pessoal em serviço na Provedoria de Justiça é de 11 pessoas, como se vê no quadro da página seguinte.



Fig.1 – Pessoal da Provedoria de Justiça 2017

**Quadro 1 – Pessoal efetivo e pessoal previsto na Lei Orgânica da Provedoria**

	Efetivo	Previsto no quadro	Observação
Provedor de Justiça	1	1	
Provedor-Adjunto	1	2	
Assessores	1	3	
Director de Gabinete	1	1	
Director-geral	1	1	
Secretárias	2	2	
Jurista	1	10 técnicos na Lei Orgânica (Anexo)	Jurista em estágio probatório
Contabilista	1		
Relações Públicas	1		
Apoio Operacional	1	4	
Condutor	1	2	
<b>Total sem o Provedor</b>	<b>11</b>	<b>25</b>	

Com o Decreto-Lei n.º 10/2014, de 21 de fevereiro ainda em vigor, o organograma da Provedoria de Justiça está esquematizado a seguir.

A parte do organograma que começa a ser preenchida, está indicada a cor.

II PARTE  
INSTRUMENTOS  
DE GESTÃO

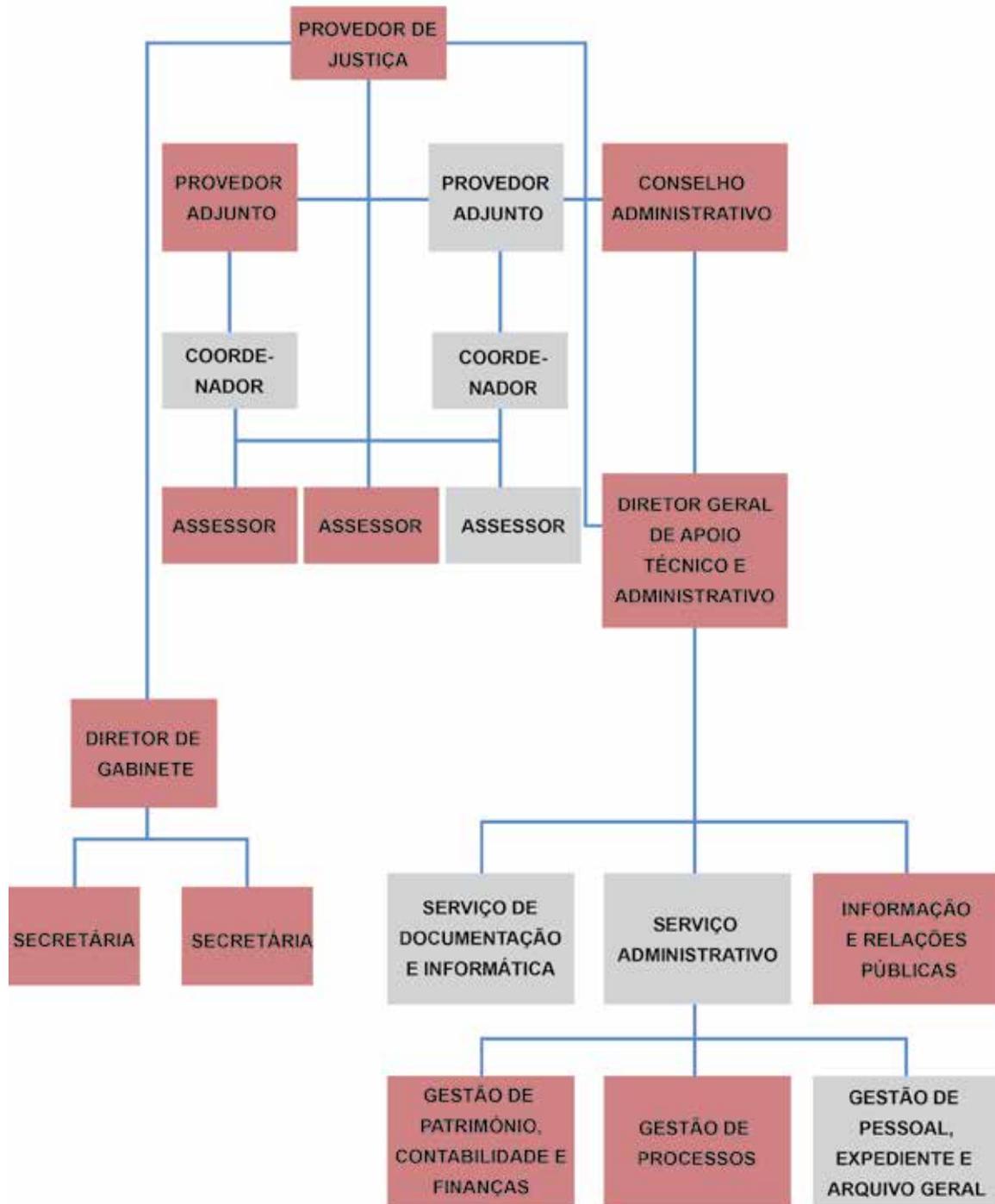


Fig. 2 - Organograma da Provedoria de Justiça



## **III PARTE – ATIVIDADES DE PROVEDOR DE JUSTIÇA**



### III PARTE– ATIVIDADES DE PROVEDOR DE JUSTIÇA

#### 1. COMUNICAÇÕES

Conforme prescreve o artigo 3º do seu Estatuto, o Provedor de Justiça atua, basicamente sob dois impulsos:

- por iniciativa de um cidadão ou grupo de cidadãos, e são essencialmente as queixas;
- por iniciativa própria do Provedor de Justiça.

#### 1.1 Comunicações e Queixas dirigidas ao Provedor de Justiça (Estatística)

O total de comunicações dirigidas ao Provedor de Justiça durante o período a que se refere este relatório é de 140, o que eleva para 492 o total das comunicações entradas desde o período que vai da sua posse, em janeiro de 2014, até 30 de junho 2017.

Dessas 492 comunicações, 36 são coletivas e 456 queixas são individuais. No seu conjunto, envolvem as assinaturas de mais de 1112 cidadãos e cidadãs. No quadro 2 a seguir se indica a sua entrada por ano de funcionamento.

**Quadro 2 – Número de Comunicações recebidas entre 2014 e 2017**

Ano		Número de Comunicações	Total
2014	1º semestre	34	111
	2º semestre	77	
2015	1º semestre	56	160
	2º semestre	104	
2016	1º semestre	81	159
	2º semestre	78	
2017	1º semestre	62	62
	2º semestre	0	
Total			<b>492</b>

Nesse quadro se vê que em 2014 entraram 111 comunicações, 160 comunicações deram entrada em 2015, em 2016 registaram-se mais 159 entradas e, neste primeiro semestre de 2017, registam-se 62 comunicações.

### a) Proveniência das comunicações

Quanto à proveniência das queixas, o quadro 3 que se segue, indica a **distribuição por ilha** de residência dos queixosos, tendo-se inserido no mesmo quadro as queixas provenientes da emigração.

**Quadro 3 – Comunicações por residência dos queixosos.**

Ilha	Ano				Total
	2014	2015	2016	2017 (1.º semestre)	
<b>Santo Antão</b>	7	13	1	1	22
<b>S. Vicente</b>	9	17	19	9	54
<b>S. Nicolau</b>	0	0	1	0	1
<b>Sal</b>	2	2	3	2	9
<b>Boa Vista</b>	3	2	6	0	11
<b>Maio</b>	0	0	0	1	1
<b>Santiago</b>	88	114	111	47	366
<b>Fogo</b>	2	10	7	2	21
<b>Brava</b>	0	0	1	0	1
<b>Emigração</b>	0	2	4	0	6
<b>Total</b>	<b>111</b>	<b>160</b>	<b>159</b>	<b>62</b>	<b>492</b>

A ilha de Santiago, onde reside a maior parte da população do País, é aquela donde se endereçou maior número de comunicações ao Provedor de Justiça (366), seguida de São Vicente (54) Santo Antão e Fogo (21), Boa Vista (11) e o Sal com 9 comunicações. A nossa diáspora - «a 11<sup>a</sup> ilha» - marca presença com 6 comunicações de 2014 a junho de 2017.

### **b) A repartição por género dos(as) queixosos(as)**

Conforme o indicado no quadro 4 seguinte, verifica-se o registo de mais queixosos do sexo masculino desde 2014, sendo que o mesmo se repete no período a que o relatório faz referência.

**Quadro 4 – Comunicações por género do (a) queixoso (a)**

Género/Ano	2014	2015	2016	2017 (1.º semestre)	Total
<b>Masculino</b>	83	106	94	46	329
<b>Feminino</b>	19	41	56	11	127
<b>TOTAL</b>	<b>102</b>	<b>147</b>	<b>150</b>	<b>57</b>	<b>456</b>
Queixas Coletivas	9	13	9	5	36

Nele se vê que indivíduos do género masculino apresentaram 329 queixas individuais e 127 foram submetidas por pessoas do género feminino, totalizando assim 456 queixas individuais até meados de 2017. As restantes 36 são queixas coletivas e/ou apresentadas por pessoas coletivas. Como se disse mais atrás o total de cidadãos envolvidos ultrapassa os 1112, sendo 819 homens e 293 mulheres.

### **c) Quanto à nacionalidade dos queixosos**

Dos registos feitos apenas constam 9 queixas provenientes de cidadãos estrangeiros, todos residentes em Cabo Verde.

## 1.2 Tramitação das Comunicações – Resumo

### • **Análise preliminar**

a) Após entrada na Provedoria de Justiça, toda a comunicação é sujeita a uma análise preliminar no Gabinete, visando avaliar a admissibilidade da mesma como queixa, isto é, verificar:

- se preenche os requisitos do artigo 2.º (âmbito de atuação) conjugado com o n.º 1 do artigo 29.º (ter assinatura e indicação de residência do queixoso) da Lei n.º 29/VI/2003, de 4 de agosto;

- se a pretensão do queixoso não ultrapassa os limites de atuação e competências do Provedor de Justiça, impostos nos artigos 25º e 26º, da Lei n.º 29/VI/2003, de 4 de agosto.

b) Uma vez admitida pelo Provedor de Justiça, a queixa é distribuída a um Assessor e procede-se à abertura de um processo e respetiva instrução;

c) Caso não seja admitida, a queixa é arquivada;

d) Uma outra decisão preliminar possível, para além das anteriores, é o encaminhamento da queixa para uma autoridade com competência na matéria.

Qualquer das decisões anteriores tomadas na fase preliminar é comunicada ao queixoso, havendo obrigação de fundamentação no caso da não admissão.

### • **As entidades visadas nas queixas e a instrução do processo**

A instrução do processo obedece a requisitos legais desenvolvidos no Regulamento interno. Um procedimento fundamental é sempre solicitar por nota à entidade visada na queixa, a pronunciar-se sobre as alegações de facto e de direito apresentadas pelo queixoso ou

queixosa. As respostas a estes pedidos nem sempre são suficientemente céleres, mas medidas estão a ser encaradas por forma a que seja respeitado o direito do cidadão (e do Provedor de Justiça, por extensão) à informação solicitada à Administração Pública.

Das entidades visadas as principais são a Administração Pública Central (direta) que é visada em 36,1% das comunicações, os Municípios e instituições municipais visados em 14%; as empresas e institutos públicos aparecem visadas em 14% das comunicações e a Polícia é visada em 6% dos casos, isto só para referir alguns casos mais significativos.

#### • **A matéria das queixas**

Pretensões como reclassificações, promoções e progressões na carreira, pensões de reforma, pagamento de retroativos e retribuições diversas, serviços como o fornecimento de água e de eletricidade, constituem a maior parte das matérias que são tratadas nas queixas.

#### • **A finalização dos processos**

A instrução do processo obviamente que implica um aprofundar da análise das situações de facto e direito envolvidas na queixa, quanto mais não seja porque envolve o contraditório a que o caso é submetido com a solicitação feita à entidade visada.

De um total de 492 comunicações, 322 foram admitidas como queixa, 134 não foram admitidas e 36 comunicações estão em análise preliminar ou aguardam despacho. As 322 queixas admitidas deram origem a outros tantos processos distribuídos aos Assessores, dos quais 221 já foram resolvidos e 101 processos estão ainda em fase de instrução. Faz-se notar que este número de queixas em fase de instrução é 19,8% inferior ao que era há um ano (126).

**Quadro 5. Comunicações entradas, sua tramitação e finalização**

<b>TOTAL DAS COMUNICAÇÕES ENTRADAS</b>	<b>492</b>
<b>ADMITIDAS COMO QUEIXA</b>	<b>322</b>
<b>Processos em instrução</b>	101
<b>Processos resolvidos</b>	221
Satisfação da pretensão	87
O Queixoso não tem razão	32
Fora da competência do Provedor	27
Encaminhamento	21
Por desistência	16
Recomendação	12
Falta de Requisitos formais	8
O Queixoso recorreu aos Tribunais	9
Exposição Geral	6
Proposta	2
Sugestão	1
<b>NÃO ADMITIDAS COMO QUEIXA</b>	<b>134</b>
Fora de competência do Provedor	52
Exposição Geral	35
Encaminhado ao CSMJ	20
Encaminhado para outras entidades	12
Encaminhado ao CSMP	5
Por desistência do queixoso	5
Falta de requisitos formais	4
Exposição Anónima	1
<b>EM ANÁLISE PRELIMINAR</b>	<b>36</b>

### 1.3 Iniciativas do Provedor de Justiça

Um dos primeiros aspetos identificados a partir das queixas e que afeta a relação da Administração Pública com os cidadãos, tem a ver com a falta de atualização e ou de regulamentação de parte da Legislação Administrativa existente. Por isso, o Provedor de Justiça decidiu que se deveria fazer um estudo sobre o assunto.

Foi assinado um contrato para a elaboração de um **“Catálogo de Leis Administrativas por Regular ou Atualizar”** financiado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O estudo foi elaborado por um consultor e o resultado, entregue em fevereiro de 2017, é um catálogo identificando cerca de 1043 diplomas e 42 entidades com competência de promover as pertinentes iniciativas de atualização e ou regulamentação. O mesmo estudo foi objeto de socialização com a administração pública, num atelier realizado em 13 de junho de 2017, com participação nomeadamente das entidades e repartições nele assinaladas. Trata-se de uma intervenção que poderá ajudar a prevenir alguns dos litígios que apareceram.

O atelier, contou com a representação daquelas entidades mais 63 participantes. Verificou-se que algumas das iniciativas legislativas identificadas no catálogo como estando em falta, afinal já tinham sido realizadas. É o caso da ARFA, em que se verificou que o trabalho de regulamentação estava praticamente completo<sup>13</sup>. Outras iniciativas de regulamentação estão em curso e ou em fase de preparação, mas grande parte está por fazer. Notou-se também um engajamento das entidades em promoverem as que estão em falta conforme o seu planeamento interno.

Com o trabalho elaborado, e sobretudo com a realização do atelier, a expectativa do Provedor de Justiça é que haja uma intersecção das

<sup>13</sup>Infelizmente, a notícia veiculada na Comunicação Social disse o contrário, o que é de lamentar.

prioridades de legislação próprias de um novo programa de governo com as necessidades de regulamentação e efetividade da Legislação em vigor, com ganhos para o cidadão e para o desempenho da Administração.



*Fig. 3 – Socialização do Catálogo das Leis Administrativas por Regularizar ou Atualizar*

## **2. OUTRAS ATIVIDADES DO PROVEDOR DE JUSTIÇA**

### **2.1 Adaptação da instituição ao território arquipelágico de Cabo Verde**

Embora a proveniência em percentagem das queixas naturalmente sempre dependerá do peso populacional de cada ilha, outro fator não menos importante será a adaptação da instituição ao terreno arquipelágico do País visando facilitar o acesso dos cidadãos ao Provedor de Justiça e criar a proximidade do mesmo com as populações.

A necessidade dessa adaptação é visível quando se compara no caso da ilha de Santiago, onde está sediado o Provedor de Justiça, cujas queixas daí provenientes representam 74,4% do total, superior ao peso populacional desta ilha que é apenas de 55,7% no conjunto do país (Censo de 2010).

Para esta adaptação, o Provedor de Justiça já tinha deixado subentendido na CE Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos, Segurança e Reforma do Estado que os Municípios são unidades funda-

mentais, e o Poder Local incontornável. Assim, no espírito da Lei n.º 29/VI/2003 de 4 de agosto, nomeadamente o seu artigo 28.º a curto prazo, a primeira medida em curso para se fazer esta adaptação, consiste na assinatura de Protocolos com as Câmaras e Assembleias Municipais para operacionalizar aquele artigo 28.º, mas visando também densificar o conteúdo. Mediante esses Protocolos, o Poder Local disponibilizará aos respetivos municípios, meios de contacto rápido com o Provedor de Justiça para lhe endereçar as suas queixas; mas também colaborarão com o Provedor noutras atividades de informação às populações e o Provedor fornecerá os suportes de informação e mesmo de formação de pessoal que se mostrarem necessários. Todas as Câmaras e Assembleias Municipais já foram contactadas e receberam as propostas contendo as cláusulas do Protocolo. Nove (9) protocolos já foram assinados; até ao dia 2 de agosto serão assinados mais 4 protocolos; há ainda mais (3) três datas de assinatura por acertar e aguardam-se seis respostas.

Outra medida encarada e que será muito importante, é também um protocolo com a Casa do Cidadão (existente em quase todos os Concelhos) já que é uma via que poderá servir de acesso dos cidadãos ao Provedor de Justiça. A colaboração neste último caso tem muitas mais virtualidades que Provedor de Justiça e Casa do Cidadão juntos se propõem explorar.



*Fig. 4 – Assinatura de Protocolos com os Municípios*

## 2.2 Contribuição para elevação do nível da cultura de legalidade dos cidadãos e das instituições

Como forma de contribuir para elevação do nível da cultura de legalidade e divulgar o órgão junto dos cidadãos, o Provedor de Justiça vem desenvolvendo uma estratégia de comunicação que inclui a participação e realização de palestras e comunicações em seminários e conferências, de iniciativa própria ou a convite, em diversos momentos e lugares, como sejam:

- √ O comando de pessoal das Forças Armadas convidou o Provedor de Justiça para proferir uma palestra subordinada ao tema ***O Papel do Provedor de Justiça na Defesa e promoção dos Direitos, Liberdades, Garantias e Interesses Legítimos dos Cidadãos***, no Estado Maior das forças Armadas na Cidade da Praia, no dia 10 de novembro e no comando da 2ª região militar na ilha do Sal, no dia 14 de dezembro de 2016;
- √ Conferência intitulada ***Justiça e Estado de Direito*** - painel: ***O acesso à Justiça como direito fundamental***, no dia 19 de outubro de 2016, promovido pelo Grupo Parlamentar do MPD;
- √ Conferência subordinada ao tema ***O legado de António Mascarenhas Monteiro na construção do Estado de Direito Democrático Cabo-verdiano*** no dia 16 de janeiro 2017, promovido pela Presidência da República;
- √ Conferência sobre ***A reforma e modernização do Parlamento Cabo-verdiano***, no dia 23 de fevereiro de 2017, promovido pela Assembleia Nacional;
- √ Participação com um stand de informações e na marcha intitulada ***“Defenda os direitos de alguém hoje”***, promovido pela Comissão Nacional dos Direitos Humanos e Cidadania (CNDHC), realizado a 10 novembro de 2016;
- √ Conferência subordinada ao tema ***«A Administração Pública centrada no Cidadão e Empresas- tópico 7: participa cidadão»***,

realizado em 22 de junho de 2017 pela Direção Nacional da Administração Pública.



Fig.5 – Participação em Conferências e Seminários

Destaca-se ainda na estratégia de comunicação, o desenvolvimento do **site do Provedor de Justiça de Cabo Verde** ([www.provedordejjustica.cv](http://www.provedordejjustica.cv)) onde são divulgadas informações importantes e as recomendações feitas pelo Provedor de Justiça às entidades visadas nas queixas. Paralelamente, as mesmas informações são partilhadas na página do Provedor de Justiça de Cabo Verde no Facebook.

A divulgação do Provedor de Justiça como órgão útil para os cidadãos, acessível, sem custos e mais célere do que o recurso a meios jurisdicionais tem sido feita através de um **Vídeo Institucional** passado na televisão pública com o patrocínio do PNUD.

### 2.3 Relações Públicas

Cidadãos de várias ilhas solicitam audiências com o Provedor de Justiça. As audiências são marcadas para as terças e quintas feiras de cada semana, sem prejuízo de pontualmente terem acontecido noutros dias em razão de urgências devidamente justificadas por quem solicita.

O Provedor de Justiça concedeu 66 audiências no ano de 2014; 74

em 2015; 63 em 2016 e 25 neste primeiro semestre de 2017, perfazendo um total de 228 audiências concedidas a cidadãos e a grupos de cidadãos entre 2014 e 2017.

### **3. RECOMENDAÇÕES DO PROVEDOR DE JUSTIÇA<sup>13</sup>**

#### **3.1 Recomendações decorrentes de queixas:**

3.1.1 Recomendação 1/2016;

3.1.2 Recomendação 1/2017.

#### **3.2 Recomendações legislativas de iniciativa do Provedor de Justiça<sup>14</sup>**

3.2.1 Sugestão de alteração do Decreto n.º 251/71, de 11 de junho, especialmente nos aspetos ligados à organização dos processos individuais, registos criminais e boletins cadastrais;

3.2.2 Sugestão para elaboração de nova legislação - Cláusulas Contratuais Gerais.

3.2.3 Sugestão de alteração da Lei 29/VI/2003 de 4 de agosto (Estatuto do Provedor de Justiça)

3.2.4 Sugestão de alteração do Decreto-Lei 10/2014 de 21 de fevereiro (Orgânica da Provedoria de Justiça)

---

<sup>13</sup> Anexo 2 – Recomendações do Provedor de Justiça

<sup>14</sup> Anexo 3 – Recomendações Legislativas



# **IV PARTE – COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**



## **IV PARTE – COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

### **1. RELAÇÕES COM O PODER POLÍTICO**

#### **1.1 Atividades como membro do Conselho da República**

Por inerência do cargo, o Provedor de Justiça é membro do Conselho da República, órgão de consulta do Presidente da República. Neste âmbito, participou em duas reuniões convocadas por Sua Excelência o Presidente da República Interino, uma em 13 de setembro de 2016 e outra a 19 de setembro do mesmo ano.

Embora não seja membro do Conselho Superior de Defesa Nacional, o Provedor de Justiça também participou, a convite de S. Ex<sup>a</sup> o Presidente da República, na reunião daquele órgão que teve lugar em 20 de julho de 2016.

#### **1.2 Relação com a Assembleia Nacional**

Nas atividades do Provedor de Justiça destaca-se a sua relação com a Assembleia Nacional (artigo 5.º do Estatuto do Provedor de Justiça). Para além das recomendações e propostas de legislação já referidas no período posterior ao Relatório de junho de 2016 destacam-se as audições na Comissão Especializada de Assuntos Jurídicos, Direitos Humanos e Comunicação Social, a saber:

- audição na Comissão Especializada dos Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos, Segurança e Reforma do Estado, no dia 13 de outubro de 2016, para “O Debate sobre a Situação da Justiça”;
- audição na Comissão Especializada dos Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos, Segurança e Reforma do Estado, no dia 13 de março de 2017, tendo como assunto “A apresentação do Estatuto e a Orgânica da Provedoria de Justiça”.

### **1.3 Protocolo com a Presidência da República sobre a Campanha Menos Álcool, mais Vida.**

Considerando a relevância social do assunto, incluindo para direitos fundamentais dos cidadãos, o Provedor de Justiça aderiu a esta campanha.

### **1.4 Relações com o Governo**

Tal como se referiu em relação à Assembleia Nacional, o Provedor de Justiça, no âmbito das suas competências dirige pareceres, recomendações legislativas ao Governo e estão ilustradas também no anexo a este relatório.

Em relação ao novo Governo, um primeiro ato neste sentido veio em resposta à solicitação da Presidência dos Assuntos Parlamentares e da Presidência do Conselho de Ministros e Ministro do Desporto, e que consistiu num Parecer do Provedor quanto ao Projeto de Decreto-Lei que procede à segunda alteração do Decreto-Lei n.º 6/2011, de 31 de janeiro (Regula a organização do Boletim Oficial) que consta do anexo 9.

Com o objetivo de realizar uma análise do Sistema da Justiça em Cabo Verde e conhecer o diagnóstico do estado da justiça no país, e mecanismos de melhoria do sistema judicial, o Ministério da Justiça e do Trabalho, contratou uma equipa de peritos chefiada pelo Dr. Belarmino Lucas (Jurista) pela Dra. Elisabete Soares (Consultora Organizacional) e pelo Dr. Paulino Dias (Consultor em Economia e Desenvolvimento), a qual, numa perspetiva institucional, no dia 5 de abril de 2017, auscultou o Provedor de Justiça sobre tópicos que consideraram relevantes para a compreensão do estado da Justiça em Cabo Verde

- **Participação no Conselho Nacional de Saúde e Segurança**

Legislação recente que cria aquele conselho prevê a participação de

um representante do Provedor de Justiça, tendo-se já comunicado àquele Ministério a Assessora indigitada para o efeito.

## **2. RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Das relações internacionais, o Provedor de Justiça espera beneficiar das experiências e conhecimentos concretos dos seus pares; obter meios de formação do pessoal da Provedoria de Justiça e angariar recursos para certas necessidades da instituição; inserir-se e inserir todo o seu pessoal no processo de reflexão e debate existentes sobre a ação, atividade e perspectivas de evolução dos «Ombudsman»; fazer das relações internacionais mais um elemento de afirmação do Provedor de Justiça.

### **2.1 Relações com Portugal**

Nas relações internacionais, continuam a ter destaque as relações com o Provedor de Justiça de Portugal, que tem dado um apoio precioso na formação do pessoal, no período em causa, houve uma deslocação de funcionários da Provedoria àquele País e que teve como objetivo conhecer a Global Alliance of National Human Rights Institutions, a composição do Alto Comissariado – composto por 4 elementos, cada um dos quais representa uma região (África, Europa, América e Ásia), os sub-comités e análise dos respetivos documentos.

### **2.2 Admissão de Cabo Verde na AOMA (Association des Ombudsman et Médiateurs d’Afrique)**

O momento mais importante da afirmação internacional do Provedor de Justiça de Cabo Verde é a admissão de Cabo Verde na AOMA (4 de novembro de 2016) pelo Comité Executivo desta Associação, em cuja Assembleia Geral participou de 1 a 5 daquele mês, em Durban, África do Sul.

A AOMA congrega os Provedores de Justiça («Ombudsman» na designação anglófona tradicional e «Médiateur» na designação francófona)

de África e é reconhecida pela União Africana, tendo Estatuto de Observador na Comissão da União Africana. A Associação mantém um centro de pesquisa e formação em Durban (África do Sul) mediante um Protocolo de parceria com a Universidade do Kwazulu-Natal, centro esse com a designação de AORC (African Ombudsman Research Center).

Em África, a primeira instituição com as características de um Ombudsman foi criada na Tanzânia em 1966, tendo-se comemorado o 50º aniversário deste evento na já referida Assembleia Geral de 1 a 5 de novembro de 2016, a mesma sessão em que Cabo Verde foi admitido como membro. Depois da Tanzânia, outros países se seguiram: Maurícias em 1970, Zâmbia e Nigéria em 74 e 75, Ghana em 1980, mas depois de 1990 verificou-se um rápido crescimento de membros e hoje na AOMA estão representados 37 países.

A AOMA é membro do Instituto Internacional dos Ombudsman, uma organização mundial para a cooperação entre os Provedores de Justiça, formada em 1978 e que agrupa hoje mais de 170 Provedores de Justiça de cerca de 90 países, e cuja presidência é ocupada atualmente pela Namíbia.

IV PARTE

COOPERAÇÃO  
INSTITUCIONAL  
E RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS

**Os objetivos da AOMA são os seguintes:**

A. ENCORAJAR A CRIAÇÃO, O DESENVOLVIMENTO E A PROMOÇÃO DE INSTITUIÇÕES PROVIDOR DE JUSTIÇA.

B. PROMOVER O APOIO MÚTUO, A COOPERAÇÃO E A COLABORAÇÃO POR MEIO DA PARTILHA DE INFORMAÇÃO, A FORMAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DO PROVIDOR E DO SEU PESSOAL.

C. PROMOVER A BOA GOVERNAÇÃO, INCLUINDO O RESPEITO DOS DIREITOS DO HOMEM, A TRANSPARÊNCIA E A JUSTIÇA ADMINISTRATIVA.

D. APOIAR E PROMOVER A AUTONOMIA E A INDEPENDÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES PROVIDOR DE JUSTIÇA.

E. PROMOVER A AFILIAÇÃO E GARANTIR A LIGAÇÃO COM OUTROS GABINETES, INSTITUTOS E ASSOCIAÇÕES DE PROVIDORES DE JUSTIÇA BEM COMO COM OUTRAS ORGANIZAÇÕES E ORGANISMOS INTERNACIONAIS INTERESSADOS NA EVOLUÇÃO DAS ATIVIDADES DOS PROVIDORES E OS DIREITOS DO HOMEM.

F. IDENTIFICAR E REALIZAR QUAISQUER OUTRAS ATIVIDADES PERTINENTES SUSCETÍVEIS DE SEREM CONSIDERADAS IDÓNEAS PELOS SEUS MEMBROS.

IV PARTE  
COOPERAÇÃO  
INSTITUCIONAL  
E RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS



Fig. 6 – Admissão de Cabo Verde na AOMA

### 2.3 Participação no «Workshop sobre a “Prevenção da Tortura” realizada em Côte d’Ivoire.

Trata-se de um evento organizado pela AORC/AOMA sobre a operacionalização dos Mecanismos de Prevenção da Tortura (MPT) em que estiveram presentes Provedores de Justiça e ou seus representantes provenientes de 18 países: África do Sul, Benim, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Côte d’Ivoire, Gabão, Gâmbia, Gana, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa, Sudão, Tanzânia, Chade, Zâmbia e Zimbabwe. A reunião teve lugar em Grand-Bassam, República de Côte d’Ivoire, em 27 e 28 de fevereiro de 2017.

O Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes entrou em vigor em Cabo Verde a 1 de maio de 2016 conforme o aviso n°2/2016, publicado no II Série do B.O n°22 de 12 de maio de 2016.

Na sequência do workshop em questão, o Provedor de Justiça fez chegar a Sua Ex.<sup>a</sup> o Presidente da República, a Sua Ex.<sup>a</sup> o Presidente da Assembleia Nacional e a Sua Ex.<sup>a</sup> o senhor Primeiro Ministro a **Declaração de Grand Bassam** com o objetivo de sensibilizar para a criação ou designação de um ou mais mecanismos a nível interno para a prevenção da tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.



Fig. 7 – Participantes no Workshop de Grand Bassam

### **Excerto da DECLARAÇÃO DE GRAND BASSAM**

- 1. Priorizar a prevenção da tortura e a boa administração da justiça no quadro do nosso mandato;*
- 2. Monitorizar os locais de privação de liberdade e colaborar com todos os intervenientes, no quadro de uma estratégia institucional geral;*
- 3. Utilizar os poderes que nos são conferidos com vista à harmonização das leis e práticas nacionais, com as respetivas obrigações internacionais e regionais, incluindo as Diretrizes de Robben Island e de Luanda que incluem as necessidades das vítimas e a proteção das testemunhas;*
- 4. Defender a ratificação da Convenção das Nações Unidas contra a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes (UNCAT) junto dos países da AOMA que ainda não o fizeram e da sua aplicação efetiva;*

IV PARTE  
COOPERAÇÃO  
INSTITUCIONAL  
E RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS

5. Defender também a ratificação do Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a tortura (OPCAT) e a promoção de um processo de decisão que seja inclusivo conducente à criação de um Mecanismo Nacional de Prevenção (MNP) conforme a OPCAT;

6. Cooperar plenamente com o MNP caso este seja uma instituição distinta do Provedor de Justiça;

7. Adotar uma estratégia comum de interdição e prevenção da tortura no seio dos países da AOMA associada a um código de conduta, cujo melhor programa institucional será recompensado por um prémio dito de “Grand-Bassam”;

8. Promover a cooperação e a difusão de boas práticas no seio da AOMA, prever um ponto focal no secretariado da AOMA e organizar sessões de trabalho sobre a matéria, em conjunto com o African Ombudsman Research Center (AORC);

9. Encorajar os Provedores de Justiça a colaborar com as organizações da sociedade civil e com os líderes tradicionais e religiosos;

10. Cooperar com outros intervenientes nacionais, regionais ou internacionais em iniciativas autónomas ou conjuntas, nos dias 25 de abril, Jornada Africana sobre a prisão preventiva, e 26 de junho, jornada internacional de apoio às vítimas da tortura.»

## 2.4 Workshop de Luanda

O Provedor de Justiça participou no Workshop no âmbito do direito comparado, subordinado ao tema: “Transversalidade da Função do Provedor de Justiça versus Pragmatismo – O Poder Decisório”, organizado pelo Provedor de Justiça de Angola durante os dias 29 e 30 de setembro de 2016.

Foram palestrantes no primeiro dia do referido Workshop os Provedores de Justiça de Portugal, Cabo Verde, Angola, Quênia e Namíbia e, no dia 30 de setembro, houve intervenções do Juiz Conselheiro do Tribunal Constitucional de Angola e do Diretor dos Serviços Técnicos da Provedoria de Justiça de Angola.

Foram feitas recomendações para elaboração do plano de ação institucional para o melhoramento do funcionamento das Provedorias de Justiça e para a elaboração do plano estratégico de comunicação, promoção e expansão da Provedoria de Justiça de Angola.

Os contactos tidos em Luanda com o representante do Quênia que era também Secretário Geral AOMA ajudaram a acelerar a nossa adesão a esta Associação.



Fig. 8 – Participantes no Workshop de Luanda

## 2.5 Assembleia da Federação Ibero-americana dos Ombudsmen

Outro evento importante a referir é a Assembleia da Federação

Ibero-americana dos Ombudsmen, que teve lugar nas Canárias e decorreu de 22 a 25 de Novembro de 2011 tratou o tema “Pobreza, Dignidade e Direitos Humanos”. A nossa participação se deu a convite do Presidente da FIO e Provedor de Justiça de Portugal, Professor Faria e Costa.

O evento foi uma oportunidade para contatos com homólogos da América Latina e Canárias, bem como estreitar os laços institucionais entre os membros da Rede de Provedores de Justiça, Comissões Nacionais de Direitos Humanos e demais Instituições de Direito Humanos da CPLP.

## **2.6 O Projeto DEMOS**

Projeto DEMOS está enquadrado no âmbito da Cooperação com a União Europeia e visa desenvolver um programa para a melhoria do desempenho dos Provedores de Justiça da região MAC junto dos seus cidadãos. Tem como objetivos (i) melhorar o conhecimento das funções e acessibilidade dos Provedores de Justiça por parte dos cidadãos, (ii) melhorar a eficiência e eficácia dos Provedores de Justiça e (iii) promover a participação e a criação de uma cultura de transparência, eficiência e eficácia na Administração Pública.

Cabo Verde participou na primeira reunião do Comité de Seguimento, que se realizou no dia 23 de janeiro de 2017, na cidade do Funchal, ilha da Madeira, durante a qual os membros dos países participantes elaboraram o cronograma de trabalho para os próximos 3 anos. No dia e 24 de janeiro de 2017 decorreu o I Seminário Transnacional de Intercâmbio de Experiências, no Auditório do Instituto de Segurança Social da Madeira, durante o qual foi apresentada a experiência do Provedor de Justiça de Cabo Verde.

De acordo com o cronograma de trabalho, Cabo Verde organizou uma Conferência no mês de abril subordinada ao tema “O papel do

Provedor de Justiça no espaço da macaronésia e países terceiros”.

Foram apresentadas comunicações pelos diversos participantes em representação dos sócios e parceiros do Projeto, a saber: Provedor de Justiça de Cabo Verde, António Espírito Santo Fonseca; Diputado del Común de Canárias, Jerónimo Saavedra Acevedo; Provedor-Adjunto de Justiça de Portugal, Jorge Miranda Jacob; Representante da Extensão do Provedor de Justiça na Madeira, Duarte Vaz Geraldês; Diretor do Gabinete do Provedor de Justiça de Senegal, Papa Mamadou Ndao.



*Fig.9 – Participantes da conferência sobre o “O papel do Provedor de Justiça no espaço da Macaronésia e países terceiros”.*

Por último, refira-se a participação na jornada de apresentação dos projetos financiados pelo Programa MAC 2014 - 2020, que envolve as Regiões Ultraperiféricas da Madeira, Açores e Canárias e os países terceiros geograficamente próximos: Cabo Verde, Senegal e Mauritânia, que ocorreu no dia 28 de junho de 2017, no Ministério

dos Negócios Estrangeiro e Comunidades de Cabo Verde, na cidade da Praia.

### **2.7 Sistema das Nações Unidas em Cabo Verde**

O Provedor de Justiça teve ainda encontros com alguns funcionários da ONU, sejam nacionais sejam internacionais, incluindo a senhora Representante Residente, sendo de salientar, que continua o apoio do escritório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento às nossas atividades.



# **V PARTE**

## **CONCLUSÕES E PERSPETIVAS**



## PARTE IV - CONCLUSÕES E PERSPETIVAS

No período a que respeita o presente relatório, o Provedor de Justiça apresentou uma proposta para a alteração do Estatuto do Provedor de Justiça, com consequências na Lei Orgânica que deverá ser também apreciada. Assinala-se, no entanto, que as propostas continuam a aguardar apreciação e conseqüente aprovação. O aumento da demanda ao Provedor de Justiça mostra ser imprescindível o reforço de recursos humanos e financeiro necessários ao cabal exercício da sua missão.

### 1. Proposta relativamente ao ESTATUTO DO PROVEDOR DE JUSTIÇA

Uma das linhas de orientação para as alterações ao Estatuto do Provedor de Justiça deriva da mera adaptação ao texto constitucional, e por isso, sem dificuldade política porque aparentemente consensuais, e consistem nomeadamente em:

- a) *consagrar no Estatuto, que o Provedor de Justiça tem assento no Conselho da República, de acordo com o que vem escrito na alínea d) do n.º 2 do artigo 253.º da Constituição (revisão de 2010);*
- b) *consagrar a possibilidade de o Provedor de Justiça suscitar a fiscalização abstrata da constitucionalidade, de acordo com o que vem escrito no artigo 280.º da Constituição da República;*
- c) *tendo o Provedor de Justiça direito à imunidade, propõe-se adotar o disposto no n.º 1 do artigo 199.º da Constituição como limite temporal da garantia de imunidade ao Provedor de Justiça.*
- d) *preservar o espírito da atual lei, mas dar maior efetividade ao conteúdo do n.º 4 do artigo 21º da Constituição da República que impõe o dever de cooperação de órgãos e entidades públicas, garantindo ao Provedor de Justiça o poder de convocar aqueles que caem no seu âmbito de atuação, caso assim o entenda.*

Esta última alínea faz a ponte com a segunda orientação para as alterações propostas e têm a ver com eficácia e efetividade da atuação do Provedor de Justiça.

A experiência vivida mostrou que tanto a administração pode bloquear o Provedor de Justiça pela via da não resposta aos seus pedidos de informação ou de dilação deliberada no seu envio, como pode acontecer que um prazo curto pode «sufocar» uma qualquer repartição caso a questão posta pelo Provedor de Justiça seja complexa ou aparecerem reais dificuldades na organização da informação; por outro lado há a impossibilidade evidente do Provedor de Justiça se envolver sempre pessoalmente na execução de todas as tarefas que se venham a impor para o desempenho das funções que lhe são cometidas, pelo que necessitará do envolvimento dos seus colaboradores, nomeadamente dos Assessores. Daí a proposta de:

*a) Fixação, no Estatuto, de um prazo de resposta ao Provedor de Justiça por parte das entidades visadas nas queixas, adotando-se os 15 dias já previstos na lei da Modernização Administrativa, mas admitindo-se uma prorrogação de modo a se ter um total máximo de 45 dias;*

*b) Atribuição de poderes de autoridade aos Assessores do Provedor de Justiça, incluindo para efeitos penais<sup>13</sup>, tendo em conta que necessitará do auxílio dos mesmos no exercício dos seus poderes.*

Sem constituírem inovações, pois existem noutros países, duas questões afastam-se parcialmente do Estatuto ainda em vigor:

*a) Uma, é a proposta de se alargar o âmbito de atuação do Provedor de Justiça à Administração autónoma ou independente do Estado, bem como às fundações, associações públicas e aos estabelecimentos públicos;*

---

<sup>13</sup> Inclui-se mesmo para «efeitos penais» com o duplo objetivo de responsabilizar o colaborador (um crime por este cometido será sempre «agravado») e de o proteger (um crime contra ele cometido será sempre «agravado»)

*b) Outra é colocar à consideração da Assembleia Nacional que pondere a possibilidade de atribuir ou não ao Provedor de Justiça um mandato explícito em matéria de proteção de direitos humanos e liberdades fundamentais à luz da assunção de compromissos internacionais relativos a esta matéria.*

O que vem na alínea a) é importante, mas a sua não aprovação sem alterar o atual artigo 2º do Estatuto do Provedor de Justiça, não será um ato de diminuição significativa daquilo que constitui o espírito que preside à criação dos «Ombudsman» em todos os continentes; a segunda hipótese prevista na alínea b), é uma escolha política, existindo por esse mundo fora países que fizeram a primeira escolha e países que fizeram a segunda escolha, limitando-se o Legislador a assumir, em ambos os casos, as diferenças de nível de independência entre os Ombudsman e as Comissões. Por isso, pôr os Direitos Humanos com o Provedor de Justiça ou mantê-los à parte com a CNDHC são ambas soluções adotadas em vários países. Refira-se que, no caso atual de Cabo Verde, a eventual opção pela fusão entre o Provedor de Justiça e a CNDHC não criaria problemas com o pessoal que neste momento está na CNDHC, já que o quadro previsto na atual Orgânica da Provedoria de Justiça (ver quadro 1) tem margem para absorver quase todos os colaboradores, sendo mesmo necessários para se continuar a assumir as tarefas que neste momento se estão a pôr ao conjunto das duas instituições.

## **2. Proposta relativamente à LEI ORGÂNICA DA PROVIDORIA DE JUSTIÇA**

A sustentabilidade da estrutura orgânica passa antes de mais pela capacidade de manter e atrair os melhores quadros, criando assim condições para elevados níveis de motivação colocando-os à altura das atuais demandas sociais.

Quanto aos técnicos, visando a constituição e estabilização de um

quadro de pessoal técnico capacitado, inserido no processo de formação contínua e especializada, necessária à afirmação do Provedor de Justiça, os valores das remunerações propostos para cada cargo e nível não podem ser equiparados aos do regime geral da função pública, como o são atualmente, tendo em conta, repita-se, as elevadas exigências de qualificação em vários ramos do direito, postas a um pequeno número de técnicos a que o Provedor terá de recorrer para apoiar e fundamentar as suas tomadas de posição.

Em coerência com as exigências a que o pessoal da Provedoria de Justiça é sujeito e inscritas na proposta de Estatuto do Provedor, deve-se assim realçar, no que tange à proposta de Orgânica feita: i) a imposição de incompatibilidades aos Assessores como resposta ao desafio da transparência e imparcialidade; ii) a sua sujeição a um regime de isenção de horário e trabalho em dedicação exclusiva em resposta à necessária celeridade, imparcialidade e transparência; e iii) a possibilidade de o Provedor de Justiça delegar nos assessores a realização de visitas já que o mesmo não se pode envolver em tudo e ao mesmo tempo.

Por tudo o que se acaba de dizer neste ponto 2., ao fim e ao cabo, foi-se levado a criar, na proposta de nova Orgânica da Provedoria de Justiça, um regime próprio para o respetivo pessoal, procurando responder às exigências feitas ao Provedor de Justiça e a aproximá-lo e a entender este que o órgão constitucional deve ter um regime remuneratório que seja similar, ou, pelo menos, que não se afaste muito do regime remuneratório de outros órgãos constitucionais e ou externos à Assembleia Nacional, como são a ARC, a CNPD ou a CNE.

### **3. Instalações**

A Provedoria de Justiça continua em instalações pertencentes a um particular. Mas não se abandonou a pretensão tida desde a primeira hora, de ver o Provedor condignamente instalado em edifício próprio, que tenha todas as condições de trabalho e que suporte o desenvolvimento futuro da instituição.

## 4. Balanço das Recomendações

<i>Datas</i>	<i>Recomendações legislativas</i>	<i>Sumário</i>	<i>Ponto de situação</i>
06/04/2015	<b>Alteração à Lei de Organização e do Processo do Tribunal Constitucional</b> À Assembleia Nacional	Inserir no artigo 69º daquela Lei uma alínea a acrescentar «O Provedor de Justiça» de modo a ficar em conformidade com a Constituição (revisão de 2010);	Não acatada (sem resposta)
06/04/2015;	<b>Alteração do Estatuto dos Membros do Conselho da República.</b> À Assembleia Nacional	No artigo 2º daquela lei, substituir o conteúdo das alíneas c) a g) pelos conteúdos das alíneas c) a g) do artigo 253º da Constituição	Não acatada (sem resposta)
23/03/2015	<b>Alteração do Código Eleitoral</b> - Clarificar o artigo 383º À Assembleia Nacional	Esclarecer a questão de saber como e a partir de quando faz sentido a suspensão automática de funções por parte de algumas das entidades indicadas no nº4 do artigo 383º do Código Eleitoral. Fazer depender a condição de «candidato a Presidente da República» da admissão definitiva da candidatura pelo Tribunal Constitucional.	Não acatada (sem resposta)
14/07/2015; 24/11/2015; 30/05/2016; 17/10/2016	<b>Sugestão de alteração do Estatuto do Provedor de Justiça</b> À Assembleia Nacional	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conformar-se com a alínea d) do n.º 2 do artigo 253.º da Constituição (revisão de 2010);</li> <li>2. Conformar-se com o artigo 280.º da Constituição da República;</li> <li>3. Conformar-se com o critério do n.º 1 do artigo 199.º da Constituição.</li> <li>4. Dar maior efetividade ao dever de cooperação de órgãos e entidades públicas previsto no n.º 4 do artigo 21º da Constituição da República, garantindo ao Provedor de Justiça o poder de convocar entidades que caiam no seu âmbito de atuação.</li> <li>5. Adotar os 15 dias já previstos na lei da Modernização Administrativa, como prazo de resposta aos pedidos de informação e admitir uma prorrogação até 45 dias em casos de especial complexidade;</li> <li>6. Atribuição de poderes de autoridade aos Assessores do Provedor de Justiça, incluindo para efeitos penais.</li> </ol>	Não acatada (sem resposta)

<b>Datas</b>	<b>Recomendações legislativas</b>	<b>Sumário</b>	<b>Ponto de situação</b>
26/01/2016 30/05/2016; 07/02/2017; 9/02/2017;	<b>Sugestão de alteração da Orgânica da Provedoria de Justiça</b> Ao Senhor Ministro da Justiça À Assembleia Nacional Ao Gabinete do Primeiro Ministro.	i) imposição de incompatibilidades aos Assessores ii) a sua sujeição a um regime de isenção de horário e trabalho em dedicação exclusiva.; iii) possibilidade do Provedor de Justiça delegar nos assessores a realização de visitas; tudo para maior <b>imparcialidade, transparência e celeridade</b>	Não acatada (sem resposta)
29/05/2014	<b>Recomendação n.º 01/2014</b> <b>Assunto:</b> Zonas de Estacionamento de Duração Limitada – Coimas <b>Entidade visada:</b> Empresa de Mobilidade e Estacionamento da Praia (EMEP)	1. Seja determinada a anulação de todas as coimas resultantes de processos de contra-ordenação pendentes e anteriores à publicação do Decreto-Lei n.º 8/2014 de 12 de fevereiro, indevidamente aplicadas; 2. O valor cobrado deve ser devolvido aos utentes, caso contrário, estaremos perante uma situação de enriquecimento sem causa, instituído que tem consagração legal no artigo 473.º do Código Civil; 3. Retomar a emissão e venda aos utentes dos títulos de acesso e estacionamento referidos no n.º 2 do artigo 9.º do Regulamento, venda essa que foi interrompida alegando dívidas.	Não acatada
29/05/2014	<b>Recomendação n.º 02/2014</b> <b>Assunto:</b> Zonas de Estacionamento de Duração Limitada: Estacionamento em zonas não sinalizadas <b>Entidade visada:</b> EMEP	1. Não sejam levantados autos de contra-ordenação em zonas não sinalizadas como áreas de estacionamento de duração limitada; 2. Sejam anuladas as coimas já aplicadas nas zonas de terra batida e outras não sinalizadas, com a correspondente devolução dos valores pagos.	Não acatada
03/09/2014	<b>Proposta Administrativa n.º 1/2014</b> <b>Assunto:</b> Ruído <b>Entidade Visada:</b> C. M. Sta Cruz	1. Fazer o seguimento de um “Compromisso assumido pelo proprietário da fábrica” [de blocos]. para minimizar a emissão de ruído; 2. Ponderar, o uso do sonómetro no âmbito das atribuições do Poder Local em matéria de proteção contra o ruído.	Acatada

20/02/2015	<b>Recomendação n.º 01/2015</b> <b>Assunto:</b> Pensão de sobrevivência <b>Entidade visada:</b> Banco de Cabo Verde	1. Dar aos cônjuges sobreviventes que já estejam ou vierem a estar abrangidos por outro regime de assistência na doença, a possibilidade de ficarem, a seu pedido, isentos do pagamento da taxa de 2 % sobre o montante da sua reforma ou pensão, perdendo o direito à assistência na doença 2. Ser estabelecida esta possibilidade mediante verificação a partir de critérios e meios de prova adequados.	Não acatada
03/11/2015	<b>Sugestão à ARE</b> <b>Assunto:</b> Método de Cálculo para determinar o valor da fatura da água	Que a Agência de Regulação Económica ARE instrua a ELECTRA, no sentido de aplicar o método da tarificação progressiva graduada, para efeito do cálculo da fatura mensal de consumo doméstico de água potável.	Não acatada

Em 2016, após a constituição da Assembleia Nacional saída das eleições de 20 de março, retomaram-se as recomendações legislativas do quadro seguinte:

<b>Datas:</b>	<b>Recomendações retomadas dos anos anteriores</b>	<b>Sumário</b>	<b>Ponto de Situação</b>
30/05/2016	<b>Alteração à Lei de Organização e do Processo do Tribunal Constitucional</b>	Ver quadro acima	Não acatada (sem resposta)
30/05/2016	<b>Alteração ao Estatuto dos Membros do Conselho da República</b>	Ver quadro acima	Não acatada (sem resposta)
7/02/2017	<b>Sugestão de alteração do Estatuto do Provedor de Justiça:</b>	Ver quadro acima	Não acatada (sem resposta)
7/02/2017	<b>Sugestão de alteração Orgânica da Provedoria de Justiça</b>	Ver quadro acima	Não acatada (sem resposta)

**Novas Recomendações feitas:**

<b>Datas:</b>	<b>Novas Recomendações</b>	<b>Sumário</b>	<b>Ponto de Situação</b>
12/07/2016	<b>Recomendação n.º 01/2016</b> <b>Assunto:</b> Transição e enquadramento de funcionários <b>Entidade visada:</b> Agência Nacional de Águas e Saneamento	Que a diligencie no sentido de serem incluídos nos instrumentos de gestão a aprovar, normas transitórias que prevejam mecanismos de compensação aos queixosos.	ACATADA, mas ainda não foi cumprida
12/09/2016 13/09/2016	<b>Decreto n.º 251/71, de 11 de junho</b> À Sr.ª Ministra da Justiça Gab. do sr. Primeiro Ministro À Assembleia Nacional	Atualizar este Decreto na parte referente ao Registo criminal e Boletins Cadastrais. A recomendação aborda alguns aspetos específicos nomeadamente: conteúdos para <b>ingresso na função pública</b> e exercício de atividades que envolvam <b>contacto regular com menores</b> ; os tempos de <b>conservação e cancelamento</b> dos registos e acrescentar um <b>registo de contumazes</b> .	Não acatada (sem resposta)
22/09/2016	<b>Regime das Cláusulas Contratuais Gerais</b> Ao Gab. do sr. Primeiro Ministro	Elaboração urgente de legislação que regule as Cláusulas Contratuais Gerais referido no n.º 3 do artigo 13.º da Lei 88/V/98, de 31 de dezembro, dado que, com este vazio, o consumidor de serviços, nomeadamente de transportes, água, eletricidade, seguros e banca, comunicações, entre outros, está desprotegido tanto na formação como na vigência dos contratos (contratos de adesão).	Não acatada (sem resposta)
21/02/2017	<b>Recomendação n.º 01/2017</b> <b>Assunto:</b> Faltas para prestação de provas por Agentes Prisionais <b>Entidade visada:</b> Ministério da Justiça e do Trabalho	Que sejam consideradas justificadas duas faltas por cada prova ou exame que o Agente Prisional tenha que prestar, sendo uma no dia da realização da prova e outra no dia imediatamente anterior; que o Despacho n.º 59/2015, de 27 de maio, do Ministro da Justiça não seja aplicado.	Aguarda esclarecimento da resposta



# ANEXOS





# **ANEXO 1**

## **REGULAMENTO INTERNO**



Quarta-feira, 14 de junho de 2017

**II Série**  
**Número 29**


# BOLETIM OFICIAL

**ANEXO 1**  
**REGULAMENTO**  
**INTERNO**


## ÍNDICE

### PARTE B

**ASSEMBLEIA NACIONAL:**
*Secretaria-Geral:*
**Extracto de despacho n.º 814/2017:**

Nomeando Darlene Duarte Almeida, para exercer em regime de estágio probatório o cargo de técnico parlamentar de 2.ª classe, do quadro do pessoal da Assembleia Nacional. .... 717

**Extracto de despacho n.º 815/2017:**

Nomeando Josibel Magaly Delgado Lucas, para exercer em regime de estágio probatório o cargo de técnico parlamentar de 2.ª classe, do quadro do pessoal da Assembleia Nacional. .... 717

**Extracto de despacho n.º 816/2017:**

Nomeando Helton Gil Rodrigues Galina Monteiro, para exercer em regime de estágio probatório o cargo de técnico parlamentar de 2.ª classe, do quadro do pessoal da Assembleia Nacional. .... 717

**PROVEDORIA DE JUSTIÇA:**
*Gabinete do Provedor:*
**Despacho n.º 2/2017:**

Aprova o Regulamento Interno da Provedoria de Justiça. .... 717

## PARTE B

Todavia, a não publicação do Regulamento Interno tem o risco de gerar no pessoal da provedoria o sentimento difuso de nele haver algo de provisório e tornar-se em mais um elemento que dificulta a estabilidade de qualquer instituição em fase de arranque, quando, pelo contrário, nestes casos se procura uma rápida estabilização e maiores níveis de eficácia no funcionamento com a padronização de procedimentos.

Em si mesmos, esses aspectos do funcionamento interno são uma razão para se considerar, passados que foram os três primeiros anos de mandato, que é contraproducente manter aquele compasso de espera. Todavia, a principal razão para a publicação de um Regulamento com os procedimentos relativos a queixas e processos do Provedor de Justiça, reside no propósito de aumentar a transparência do funcionamento da Provedoria, de dar a conhecer ao cidadão queixoso os direitos que lhe assistem quando solicita a intervenção do Provedor de Justiça, e, assim, facilitar o relacionamento com os mesmos que a ele recorrem para defesa dos seus direitos.

Ao abrigo do artigo 41.º da Lei n.º 29/VI/2003, de 4 de Agosto, determino a publicação do Regulamento Interno da Provedoria de Justiça cujas normas têm orientado a sua actividade e procedimentos.

Provedoria de Justiça, na Praia, aos 24 de Maio de 2017. – O Provedor de Justiça, *António do Espírito Santo Fonseca*

### REGULAMENTO INTERNO DA PROVIDORIA DE JUSTIÇA

#### TÍTULO I

#### Procedimentos relativos a queixas e processos

#### CAPÍTULO I

#### Comunicação e queixa ao Provedor de Justiça

#### SECÇÃO I

#### Recepção e análise preliminar de comunicação

#### Artigo 1.º

#### Registo de comunicação

Toda a comunicação dirigida à Provedoria de Justiça é aberta e registada na recepção, devendo ser encaminhadas para o Gabinete, as comunicações endereçadas ao Provedor de Justiça, ou cuja matéria respeite a queixas pendentes, para efeito de registo *específico* e análise.

#### Artigo 2.º

#### Análise preliminar

1. A análise preliminar visa avaliar a admissibilidade das comunicações dirigidas ao Provedor de Justiça, qualificando-as como exposição anónima, exposição geral ou queixa.

2. A análise preliminar compete ao Gabinete que a submete ao Provedor de Justiça para despacho de admissão e distribuição como queixa, de encaminhamento ou de não admissão como queixa.

3. Se a comunicação for classificada como queixa, o Provedor de Justiça poderá ainda proceder à sua incorporação, nos casos previstos no artigo 8.º e determinar apensação nos termos do artigo 9.º.

4. Se a comunicação for classificada como exposição geral ou exposição anónima, o Provedor de Justiça determina o seu arquivamento.

5. Sempre que se justifique, o Provedor de Justiça pode determinar em sede de análise preliminar, que seja comunicada ao interessado a necessidade de proceder ao aperfeiçoamento da comunicação, sob pena de a mesma não ser considerada queixa.

#### SECÇÃO II

#### Da Queixa

#### Artigo 3.º

#### Queixa

1. Para efeitos do presente Regulamento, entende-se por queixa, qualquer comunicação subscrita por um ou mais cidadãos, por pessoa individual ou colectiva, visando uma ou mais entidades, solicitando a intervenção do Provedor de Justiça e que, após análise preliminar no Gabinete, seja admitida como tal em despacho do Provedor de Justiça ou quem o substituir.



2343000 007329

ANEXO 1

REGULAMENTO  
INTERNO

—oço—

PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Gabinete do Provedor

Despacho n.º 2/2017

A publicação, que ora se faz, das normas por que internamente se vem regendo a Provedoria de Justiça põe fim a um compasso de espera criado na expectativa da aprovação de uma nova Lei Orgânica ao fim do primeiro ano de mandato do Provedor de Justiça. Evitar-se-ia assim a publicação de algo que pudesse ser muito efêmero.

<https://kiosk.incv.cv>

054816B2-E0A3-47B7-A8CA-2C37844FC8A8

## 718 II SÉRIE — Nº 29 «B. O.» DA REPÚBLICA DE CABO VERDE — 14 DE JUNHO DE 2017

## 2. A queixa deve conter:

- Identificação, morada e assinatura do queixoso;
- Identificação da entidade visada;
- Identificação das situações injustas, irregulares, bem como do acto ou omissão ilegal, envolvendo a entidade visada.

3. Se possível, o queixoso deve indicar o contacto telefónico e/ou endereço electrónico.

4. Sempre que a queixa não contenha qualquer dos elementos referidos no número 2, o queixoso é chamado a sanar as omissões identificadas.

5. O queixoso pode solicitar o sigilo da sua identidade, nos termos do artigo 14.º

## 6. Não é considerada queixa, a comunicação:

- Anónima, considerando-se também a recebida por correio electrónico que não permita a identificação do queixoso;
- Que não pretenda qualquer intervenção, limitando-se a dar conhecimento ao Provedor de Justiça, isolada ou conjuntamente com outras entidades, de determinados factos ou situações;
- De índole genérica, sem concretização de factos ou situações que contendem com direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos;
- Que configure simples pedido de informação ou mera consulta jurídica, sem ligação a uma situação concreta nem interesse geral, designadamente, quando se indicié o recurso abusivo ao Provedor de Justiça.

7. É tratada sob a designação de exposição anónima a comunicação referida na alínea a), e como exposição geral as comunicações referidas nas alíneas b) a d) do número anterior.

## Artigo 4.º

## Registo

1. A queixa fica registada no Gabinete, e tem a numeração aqui recebida pela comunicação que lhe deu origem, nos termos do artigo 1.º

2. Quando apresentada oralmente, a queixa é reduzida a escrito, imediatamente assinada pelo queixoso sempre que saiba e possa fazê-lo, e encaminhada para o Gabinete para efeito de registo e análise preliminar.

3. A comunicação recebida por via electrónica é impressa e registada pelo Gabinete e submetida a análise preliminar.

4. Imediatamente após o registo da comunicação, é verificada a eventual existência de antecedentes em processo findo ou em instrução, devendo disso ser informado o Provedor ou o titular do processo.

## Artigo 5.º

## Queixa coletiva e queixa plural

1. Para os efeitos do presente Regulamento, entende-se por:

- Queixa colectiva, aquela que, embora com múltiplos autores individualizados, tenha a mesma pretensão ou vise as mesmas entidades;
- Queixa plural, aquela que contenha questões controvertidas substancialmente diferenciadas, quer quanto ao objecto, quer quanto à entidade visada;

2. A queixa coletiva toma como principal autor o primeiro subscritor identificado, a quem são dirigidas todas as comunicações.

3. O Provedor de Justiça pode subdividir uma queixa plural, considerando os seus diferentes objectos e as entidades visadas.

## Artigo 6.º

## Indeferimento liminar

1. A queixa é indeferida liminarmente quando:

- Não haja possibilidade de contacto com o respetivo autor ou com a entidade visada;
- Se mostre manifestamente desprovida de fundamento;
- Seja apresentada de má-fé;

d) Incida sobre litígio entre particulares, fora dos casos previstos no n.º 2 do artigo 2.º do Estatuto do Provedor de Justiça;

e) Se trate de questão transitada em julgado ou, estando pendente na justiça, não indicié manifesta morosidade;

f) Seja relativa a matéria envolvida por iniciativa legislativa que esteja a seguir a sua normal tramitação;

g) Nos demais casos em que a matéria esteja fora da competência do Provedor de Justiça, tal como definida no seu Estatuto.

2. Havendo dúvidas sobre o fundamento do indeferimento liminar, a queixa é remetida à assessoria para análise.

3. Verificando-se uma das situações previstas na alínea e) do n.º 1, a queixa é remetida ao Conselho Superior da Magistratura Judicial ou ao Conselho Superior do Ministério Público, conforme for o caso.

4. O indeferimento liminar e os processos previstos nos números 3 e 4 são comunicados ao queixoso pelo Gabinete, por meio expedido, ou, não sendo possível, por ofício, referindo sempre o motivo.

## Artigo 7.º

## Arquivamento em fase preliminar

1. A queixa é arquivada:

- Quando liminarmente indeferida, nos termos do n.º 1 do artigo anterior;
- Em caso de desistência do queixoso, antes da distribuição da queixa;
- Depois de encaminhar o queixoso para a entidade competente para apreciar a queixa, nos termos do n.º 1 do artigo 37.º do Estatuto do Provedor de Justiça.

2. O arquivamento é comunicado ao queixoso, pelo Gabinete, por meio expedido, ou, não sendo possível, por ofício, referindo sempre o motivo do indeferimento.

3. No início de cada semana, as queixas indeferidas liminarmente, e as exposições anónimas e gerais são arquivadas na D.G.S.A.T.A.

## Artigo 8.º

## Incorporação

Se for recebida queixa expondo pretensão idêntica e visando as mesmas entidades que outra queixa objecto de processo pendente, ou de processo já arquivado, é a mesma incorporada nestes processos e sujeita a apreciação.

## Artigo 9.º

## Processo apenso

1. Pode ser apenso o processo:

- Cuja queixa tenha objecto idêntico;
- Que não tenha sido liminarmente identificado como queixa colectiva;
- Organizado sobre queixa de contrainteresados;
- Que justifique tratamento unitário.

2. A competência para determinar a apensação pertence ao Provedor de Justiça.

3. A apensação não pode prejudicar os queixosos nos processos em causa, designadamente no que toca às necessárias comunicações e aos fundamentos do arquivamento.

4. Os processos que, embora findos, contenham informação antecedente com interesse, são apensados ao processo pendente;

5. A decisão de apensação deve ser comunicada ao queixoso.

## Artigo 10.º

## Distribuição

1. A queixa que não deva ser indeferida liminarmente, apensada ou incorporada é distribuída ao Assessor indicado pelo Provedor de Justiça para a instrução do processo.

2. A queixa plural é distribuída pelo Provedor de Justiça, tendo em conta a questão considerada principal, sendo o processo instruído com a colaboração dos demais Assessores e juristas indicados para o efeito,



2 141058 007328

**ANEXO 1**  
**REGULAMENTO**  
**INTERNO**

II SÉRIE — Nº 29 «B. O.» DA REPÚBLICA DE CABO VERDE — 14 DE JUNHO DE 2017 719

3. No despacho de distribuição da queixa, o Provedor de Justiça pode determinar que a mesma seja instruída com urgência ou com prioridade, visando obter uma decisão em prazo útil, bem como requerer determinadas diligências instrutórias ou fixar orientações para a instrução do processo.

4. A distribuição da queixa implica sempre a abertura de processo.

**CAPÍTULO II**

**Processo**

**SECÇÃO I**

**Disposições Gerais**

**Artigo 11.º**

**Abertura do processo**

A admissão da queixa e abertura de processo conforme o n.º 1 do artigo 3.º e o n.º 4 do artigo 10.º são sempre comunicadas ao queixoso, incluindo o número do processo.

**Artigo 12.º**

**Princípios da informalidade, celeridade e do contraditório**

1. A instrução do processo está sujeita aos princípios da informalidade e da celeridade devendo ser desenvolvida por meios informais e expeditos.

2. Os órgãos e entidades visados devem ser ouvidos, permitindo-lhes que prestem todos os esclarecimentos necessários para a instrução do processo e habilitar a decisão final.

**Artigo 13.º**

**Deveres de conduta**

Ao pessoal da Provedoria de Justiça, no exercício das suas funções, é exigido comportamento ético, zeloso, transparente, íntegro, digno e respeitoso, compatível com os princípios constitucionais, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e demais leis em vigor.

**Artigo 14.º**

**Dever de sigilo**

1. O pessoal da Provedoria de Justiça, em particular os intervenientes no processo, devem preservar a identidade do queixoso e evitar o envio de cópias da queixa a terceiros.

2. Constituem limites ao dever de sigilo, os casos em que:

- a) Não seja possível a instrução da queixa sem a divulgação da identidade do queixoso;
- b) O envio de cópia da queixa seja imposto por lei ou decisão judicial;
- c) Quando o Provedor de Justiça verifique a prática de infracções e deva delas participar ao Ministério Público, nos termos previstos no artigo 40.º do Estatuto do Provedor de Justiça.

3. Quando o queixoso peça sigilo quanto à sua identificação e se verifique a excepção prevista na alínea a) do n.º anterior, deve o mesmo ser advertido da impossibilidade de instrução do processo caso não prescinda desse pedido no prazo que para o efeito lhe for fixado.

4. O processo é arquivado caso o queixoso não responda ou insista no sigilo quanto à sua identificação.

**Artigo 15.º**

**Direito à informação**

1. Os queixosos têm o direito de ser informados, por qualquer meio e sempre que o requerem, sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados, bem como o direito de conhecer decisões definitivas que sobre eles forem tomadas.

2. O titular do processo informa o queixoso, por qualquer meio, sobre o estado do processo sempre que a última informação tenha sido prestada há mais de 30 dias.

3. Os pedidos de acesso à informação contida nos processos são atendidos sem prejuízo do dever de sigilo a que o Provedor de Justiça está obrigado e demais restrições decorrentes da lei.

**Artigo 16.º**

**Formas de prestação de informação**

1. A informação aos queixosos é prestada através de consulta presencial, fotocópia simples de documentos do processo.

2. O pedido de acesso à informação através de consulta presencial pode ser apresentado oralmente mediante exibição de documento de identificação ou por mandatário com poderes de representação.

4. O pedido de fotocópia simples de documentos do processo pode ser apresentado oralmente, sendo a entrega definitiva condicionada à apresentação de requerimento escrito e assinado pelo interessado.

5. A fotocópia pode ter certificação de conformidade com o original nela exarada pelo Gabinete.

**Artigo 17.º**

**Prazos**

1. No prazo máximo de 5 dias úteis após a distribuição do processo, o Gabinete elabora e remete ofício ao queixoso a informar da admissão da queixa e abertura de processo de acordo com o modelo aprovado por despacho do Provedor de Justiça.

2. Por proposta do Assessor ou depois de ouvi-lo, o Provedor de Justiça poderá fixar um prazo indicativo para a conclusão da instrução do processo, não devendo este ser superior a um ano, após o seu início.

3. A contagem do prazo de instrução do processo começa com a distribuição do mesmo ao assessor.

4. O prazo referido no n.º 2 não inclui os atrasos imputáveis ao queixoso, entidade visada ou a terceiros.

**Artigo 18.º**

**Processos de iniciativa do Provedor de Justiça**

O Provedor de Justiça pode, officiosamente, determinar a realização de estudos e pareceres, inspeções, investigações e inquéritos, com vista a obtenção de subsídios para uma melhor fundamentação de processos instaurados por sua iniciativa.

**SECÇÃO II**

**Instrução**

**Artigo 19.º**

**Definição**

1. A instrução compreende todas as diligências adequadas a habilitar a uma intervenção do Provedor de Justiça visando a satisfação das legítimas pretensões dos queixosos e a propor as soluções mais adequadas ao aperfeiçoamento dos serviços e actividade dos poderes públicos.

2. São registadas na ficha de procedimento, no respectivo suporte em papel, digital ou ambos, todas as diligências efectuadas.

**Artigo 20.º**

**Direcção**

A instrução do processo é da responsabilidade dos Assessores que poderão redistribuir aos juristas.

**Artigo 21.º**

**Diligências**

1. A realização das diligências é feita com observância, entre outros, dos artigos 42.º a 46.º do Estatuto do Provedor de Justiça, das normas deste regulamento e demais legislação aplicável.

2. As diligências informais, pessoais ou telefónicas, devem ser anotadas no processo por quem as efectuar.

3. As diligências externas do titular do Processo são sempre autorizadas pelo Provedor de Justiça ou por quem este indicar.

4. Das diligências referidas no número anterior é produzida nota no processo respectivo, assinada pelo assessor que as levou a cabo.

5. As diligências externas que importem despesas de transporte e ajudas de custo devem ser previamente comunicadas à Direcção Geral dos Serviços de Apoio Técnico e Administrativo para informação sobre cabimento de verba.

**Artigo 22.º**

**Diligências que impliquem envio de comunicações escritas**

As diligências que impliquem envio de comunicações escritas, são propostas pelos Assessores ao Provedor de Justiça acompanhadas das correspondentes minutas.



334280 80320

**ANEXO 1**

**REGULAMENTO INTERNO**

## 720 II SÉRIE — Nº 29 «B. O.» DA REPÚBLICA DE CABO VERDE — 14 DE JUNHO DE 2017

## Artigo 23.º

**Intervenção de perito**

1. A consulta ao perito com prestação de serviços adjudicada pela Provedoria de Justiça é comunicada pelos assessores ao Provedor de Justiça e registada em tabela própria.

2. A consulta de outros peritos, sob proposta fundamentada, é autorizada pelo Provedor de Justiça, sem prejuízo das normas concernentes à autorização de despesas.

## Artigo 24.º

**Inspecção**

1. As acções de inspecção são determinadas pelo Provedor de Justiça, que define:

- Os objectivos e âmbito da acção inspectiva;
- A composição das equipas e a designação do respectivo coordenador;
- O prazo para a conclusão.

2. O assessor e ou coordenador designado nos termos da alínea b) do número anterior elabora um plano da acção, submetendo-o à aprovação do Provedor de Justiça.

3. As equipas de inspecção ficam afectas prioritariamente à realização da acção inspectiva até à sua conclusão.

4. Aos órgãos ou serviços inspecionados é concedido um prazo, antes da divulgação da tomada de posição do Provedor de Justiça, para se pronunciarem a respeito das conclusões preliminares.

5. As normas contidas nos números anteriores aplicam-se com as devidas adaptações aos inquéritos aprovados pelo Provedor de Justiça em processos de iniciativa oficiosa.

## Artigo 25.º

**Pronúncia e elementos solicitados aos órgãos visados**

1. À entidade visada é fixado o prazo de 15 dias previsto na Lei de Modernização Administrativa para responder à solicitação do Provedor de Justiça.

2. Poderá a entidade visada, invocando especial complexidade e dificuldade devidamente justificadas, na recolha e tratamento da informação, solicitar ao Provedor de Justiça a prorrogação do prazo por mais trinta dias, não podendo o prazo total ultrapassar quarenta e cinco dias.

3. Na falta de colaboração da entidade visada e esgotado o prazo legal, o Provedor de Justiça pode:

- Intimar ou requisitar a comparência do infractor ou de quem o represente;
- Solicitar ao Ministério Público territorialmente competente que chame o infractor ou quem o represente a prestar depoimento.

## Artigo 26.º

**Assinatura de ofícios instrutórios e de outras comunicações escritas**

1. Compete ao Provedor de Justiça assinar as recomendações, os pedidos dirigidos ao Tribunal Constitucional relativos à fiscalização da constitucionalidade, as comunicações com fixação de prazo, as convocatórias e, bem assim, os ofícios dirigidos ao Presidente da República, Presidente da Assembleia Nacional, Primeiro-Ministro, Ministros, Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, Procurador-Geral da República e Chefe do Estado Maior das Forças Armadas.

2. O Provedor de Justiça pode delegar competência para a assinatura de ofícios relativamente às demais entidades.

## Artigo 27.º

**Fase final da instrução**

Antes do termo do prazo estabelecido no número 2 do artigo 17.º, o assessor responsável elabora uma breve nota justificativa da pendência, identificando as questões controvertidas ainda por esclarecer e formula uma proposta de diligências a serem adoptadas visando os esclarecimentos ainda necessários, apresentando-as ao Provedor de Justiça.

## Artigo 28.º

**Proposta de decisão**

Concluída a instrução, o Assessor elabora a proposta de decisão que contém:

- A justificação da necessidade da intervenção do Provedor de Justiça;
- Se for caso disso, o enquadramento das questões controvertidas na jurisprudência dos tribunais superiores e internacionais, na doutrina e no direito comparado;
- A razoabilidade das providências recomendadas em face das circunstâncias e da posição manifestada pelo destinatário da decisão na instrução do processo ou de outros processos em que as mesmas questões tenham sido suscitadas.

## SECÇÃO III

**Decisão**

## Artigo 29.º

**Tomada de posição**

As tomadas de posição do Provedor de Justiça relativamente às queixas assumem a forma de:

- Chamada de atenção;
- Sugestões para o aperfeiçoamento da acção administrativa;
- Parecer;
- Nota informativa dirigida à entidade visada;
- Recomendação;
- Participação ao Ministério Público para acção administrativa, para fins de investigação criminal, sem prejuízo da participação disciplinar ou às autoridades administrativas competentes;
- Acção no Tribunal Constitucional.

## Artigo 30.º

**Chamada de atenção**

A chamada de atenção é remetida durante ou no termo da instrução quando se reconheça casos de pouca gravidade, sem carácter continuado, devendo ser expressamente mencionado o disposto no artigo 38.º do Estatuto do Provedor de Justiça.

## Artigo 31.º

**Sugestão para o aperfeiçoamento da actividade administrativa**

1. O Provedor de Justiça, sempre que o entenda como meio mais idóneo, pode dirigir aos poderes públicos sugestões em ordem ao aperfeiçoamento da sua acção administrativa ou aperfeiçoamento dos serviços.

2. A sugestão para o aperfeiçoamento da actividade administrativa é remetida aos poderes públicos, durante ou no termo da instrução, mesmo que não tenham sido detectadas irregularidades ou ilegalidades.

## Artigo 32.º

**Parecer**

Para os efeitos do presente Regulamento, entende-se por Parecer, o documento por meio do qual é emitida, sobre tema específico que recaia no âmbito de actuação do Provedor de Justiça, opinião fundamentada, resultante de análise técnica e detalhada, cujo objectivo seja o de subsidiar tomadas de decisão pelas entidades previstas na Constituição e na Lei.

## Artigo 33.º

**Nota informativa**

Para efeitos do presente regulamento, entende-se por nota informativa o documento por meio do qual se esclarecem questões ou assuntos de forma objectiva e sucinta, em resposta a um pedido formulado por entidade visada numa queixa.

## Artigo 34.º

**Recomendação**

1. As recomendações do Provedor de Justiça são feitas ao abrigo do número 1 do artigo 22.º do Estatuto do Provedor de Justiça e enquadram-se respectivamente nas suas alíneas b) ou c).





II SÉRIE — Nº 29 «B. O.» DA REPÚBLICA DE CABO VERDE — 14 DE JUNHO DE 2017 721

2. As recomendações enquadradas na alínea b) referida no número anterior visam:

- a) a revisão de um acto praticado;
- b) a prática de um acto devido;
- c) a adopção de determinada orientação interpretativa;
- d) o aperfeiçoamento de práticas administrativas.

3. As recomendações feitas ao abrigo da alínea d) têm por objecto a legislação existente ou a produção de nova legislação.

**SECÇÃO IV**

**Conclusão do processo**

Artigo 35.º

**Arquivamento do processo e seguimento ulterior**

1. O processo é arquivado:

- a) Quando se conclua pela improcedência da queixa;
- b) Se for reparada a ilegalidade ou injustiça durante a instrução;
- c) Após tomada de posição do Provedor de Justiça;
- d) Quando o queixoso for encaminhado para entidade com competência na matéria e que possa fazer valer a sua pretensão;
- e) Se factos novos revelem não dispor o Provedor de Justiça de competência ou serem fundamento de indeferimento liminar da queixa;
- f) Por inutilidade de adopção de outra diligência;
- g) Em caso de desistência expressa ou tácita do queixoso.

2. Quando a desistência da queixa tenha sido transmitida oralmente, é remetida ao queixoso a comunicação escrita que a confirme e simultaneamente procedo-se ao seu registo no processo.

3. O seguimento das tomadas de posição do Provedor de Justiça deve ser feito pelo Gabinete, devendo os assessores verificar o cumprimento dos prazos das tomadas de posição pelo destinatário.

Artigo 36.º

**Despacho de arquivamento**

1. É competente para a decisão final de arquivamento do processo e elaboração do respectivo despacho, o Provedor de Justiça ou o Provedor Adjunto com competência Delegada para o efeito.

2. Aquando do seu arquivamento, o processo é classificado conforme as matérias constantes de tabela aprovada por despacho do Provedor de Justiça.

Artigo 37.º

**Renovação da queixa**

1. Quando o queixoso pretenda renovar a queixa através da solicitação de revisão do despacho de arquivamento a mesma é apresentada directamente ao Provedor de Justiça.

2. Analisada a solicitação referida no número anterior, caso se entenda que não é procedente, a mesma será junta ao processo arquivado, informando-se ao queixoso dos motivos do arquivamento.

3. Caso se entenda que a solicitação do queixoso consubstancia nova queixa ou se justifique respiciar as anteriores conclusões, o Provedor de Justiça determina a abertura de novo processo.

4. No caso do número anterior, a queixa arquivada deverá instruir a nova queixa e o seu número ser sempre indicado no processo.

Artigo 38.º

**Iniciativa de reabertura de processo**

1. O Provedor de Justiça pode proceder à reabertura de processo quando sejam conhecidos factos novos ou argumentos relevantes que suscitem nova ponderação.

2. Organizado novo processo, este é apensado àqueles anteriormente arquivados, devendo as diferentes referências serem indicadas nos ofícios instrutórios.

Artigo 39.º

**Redistribuição**

A redistribuição de processos entre os assessores compete ao Provedor de Justiça.

**TÍTULO III**

**Outros procedimentos**

Artigo 40.º

**Audiências com o Provedor de Justiça**

Sem prejuízo das competências conferidas por lei, compete ao Provedor de Justiça, ou a quem este indicar, assegurar a realização das audiências solicitadas.

Artigo 41.º

**Relações com a comunicação social**

1. As relações com a comunicação social são asseguradas pelo serviço de relações públicas em coordenação com o Gabinete do Provedor de Justiça.

2. É responsável pela divulgação de informações à comunicação social o Provedor de Justiça ou a pessoa por ele designada para o efeito, cabendo ao restante pessoal fornecer os elementos que lhe forem solicitados.

3. Em qualquer fase do processo pode o Assessor propor ao Provedor de Justiça que se dê conhecimento público de assunto relevante em curso, ou de qualquer intervenção com manifesto interesse público.

Artigo 42.º

**Sítio de Internet**

O Provedor de Justiça determina a divulgação através do sítio de internet ou da comunicação social as tomadas de posição referidas no artigo 29.º bem como o relatório entregue na Assembleia Nacional.

Artigo 43.º

**Relatório à Assembleia Nacional**

O relatório anual de actividades, nos termos do Estatuto do Provedor de Justiça, deve ser enviado à Assembleia Nacional até 30 de Junho de cada ano.

Artigo 44.º

**Contribuição para o Relatório à Assembleia Nacional**

Até ao dia 31 de Maio de cada ano, se outro prazo não for fixado, cada Assessor entrega ao Gabinete uma proposta de texto relativamente às suas actividades do ano findo, de acordo com as orientações que forem transmitidas pelo Provedor de Justiça.

Artigo 45.º

**Registo informático**

1. É criado um sistema de registo informático das actividades da Provedoria de Justiça, sendo organizado e actualizado pelo serviço de documentação e informática.

2. A lista das matérias do Provedor de Justiça a utilizar, nomeadamente no sistema informático, para fins estatísticos e para o relatório anual de actividades, é definida por despacho do Provedor de Justiça.

3. Para os adequados fins de utilização e segurança, o Provedor de Justiça determinará, por despacho interno, os níveis de acesso à base de dados interna de gestão dos processos, ouvido o serviço de documentação e informática.

Artigo 46.º

**Casos omissos e dúvidas**

Os casos omissos e as dúvidas surgidas são resolvidos pelo Provedor de Justiça.

Artigo 47.º

**Entrada em vigor**

As normas supra-indicadas são de aplicação imediata como Regulamento Interno da Provedoria de Justiça.

Praia, 13 de Abril de 2017

O Provedor de Justiça, António do Espírito Santo Fonseca.





# **ANEXO 2**

# **RECOMENDAÇÕES**



## **Recomendação n.º1/2016**

**Exmo. Senhor  
Presidente do Conselho de Administração da  
Agência Nacional de Água e Saneamento (ANAS)**

### **RECOMENDAÇÃO N.º 01/2016**

**De 12 de Julho**

#### **INTRODUÇÃO**

1. Deram entrada na Provedoria de Justiça 4 queixas de 5 funcionários da ANAS (uma delas subscrita conjuntamente por 2 funcionários) cujas reclamações e pedidos se fundamentam essencialmente nos mesmos princípios legais, sendo igualmente semelhantes as causas de pedir e respetivas pretensões. Assim, e também pelo facto de se tratar da mesma entidade visada, entendi que seria conveniente a apensação das queixas em causa, sem prejuízo de, sempre que necessário, enfatizar os diferentes aspetos distintos de cada uma, de forma a não defraudar o sentido das alegações e a pretensão de cada queixoso.

#### **DAS ALEGAÇÕES DOS QUEIXOSOS**

Com a criação da ANAS, e conseqüente extinção do Instituto Nacional de Gestão de Recursos Hídricos (INGRH), os queixosos transitaram para o quadro de funcionários da novel agência, conforme o disposto no n.º1 e n.º2 do art.º 8.º da Lei n.º 46/VIII/2013, de 17 de setembro, e Anexo da Portaria n.º21/2014, de 25 de abril.

No quadro de cargos efetivos do então INGRH, os queixosos integravam as categorias que respetivamente, se indicam a seguir:

- Queixoso 1, Técnico Superior de Primeira, Nível XI-E,
- Queixosos 2 e 3, Técnicos Superior, Nível X-C
- Queixoso 4, Técnico Superior, Nível X-D

- Queixoso 5, Servente Nível I

No enquadramento feito à luz do PCCS da ANAS, e cf. Ordem de Serviço n°003/GP/2015, os requerentes foram respetivamente integrados nas categorias também indicadas a seguir:

- Queixoso 1, Técnico Sénior Nível I
- Queixosos 2 e 3, Técnicos Sénior Nível I
- Queixoso 4, Técnico Sénior Nível I
- Queixoso 5, Assistente Operacional Nível I

De referir também as alegações dos queixosos, que aliás se vêm comprovadas mediante a suprarreferida ordem de serviço, segundo as quais outros funcionários que ocupavam diferentes categorias no INGRH, foram igualmente enquadrados como Técnico Sénior Nível I, acabando por constar dessa categoria funcionários com tempos de serviço e habilitações literárias sensivelmente diversos entre si, nalguns casos até com diferenças substanciais, principalmente no que à antiguidade diz respeito.

Pelo exposto, consideram-se, cada um à sua medida, prejudicados com o reenquadramento no PCCS da ANAS, quer pela desconsideração pelos seus tempos de serviço e suas qualificações, quer pelo tratamento desigual que transpareceu em todo o processo, não levando em conta as especificidades de cada caso. Questionam, sem suma, os critérios utilizados no enquadramento, reputando de injusta e humilhante a sua integração, face às qualificações e tempo de serviço que possuem.

Os Queixosos 1 e 4 terminam os seus respetivos pedidos de intervenção requerendo ainda que sejam reenquadrados nas categorias de Técnico Especialista Nível II e Técnico Especialista Nível I respetivamente, que consideram as mais ajustadas às suas habilitações, percurso e experiência profissionais, com efeitos a partir de fevereiro de 2015, altura em qua o enquadramento na ANAS se efetivou.

## DO CONTRADITÓRIO

Chamada a pronunciar-se, a ANAS, através do Presidente do Conselho da Administração, manteve a posição que já tinha manifestado perante as reclamações apresentadas pelos funcionários logo após a ordem de serviço que concretizou os enquadramentos, dizendo no essencial que a ANAS é entidade distinta do INGRH, com atribuições mais alargadas, tendo portanto a definição da nova estrutura de carreira levado em consideração não só a situação dos funcionários que transitaram, como também estabelecido condições que estimulem o mérito e a atração de novos quadros essenciais aos novos desafios. Refere igualmente que *“A ANAS estudou vários cenários financeiros e de enquadramento de modo a assegurar uma transição de pessoal sustentável e adequada”, que “... o enquadramento foi efetuado com base num teto máximo que se fixou por questões estruturais e financeiros, na categoria de técnico sénior nível I”*.

A Agência refuta igualmente alegação de falta de auscultação aos funcionários durante o processo de enquadramento, alegando em sentido contrário que *“todo o processo de enquadramento foi transparente e assegurado o direito de audiência prévia antes da decisão final, comunicada por escrito e fundamentada, ao trabalhador. Cada situação concreta em relação a cada trabalhador(a) foi ponderada de modo a coloca-lo(a) numa posição jurídica que assegurasse a sua motivação e perspetivas de evolução dentro das responsabilidades futuras que se apresentam à ANAS.”*

Alega ainda que *“de um modo geral, sem exceção, todos os funcionários viram a sua remuneração mensal aumentar significativamente”, em virtude da “valorização desses critérios, como habilitações literárias, complexidade da área no cômputo das atribuições e competências da Instituição, experiência profissional...”*

## **ANÁLISE**

Após receber as notas de resposta do Presidente do Conselho de Administração da ANAS aos diferentes pedidos de informação relativos a cada queixa, e também consulta de documentação anexa aos processos, cumpre apreciar e fundamentar como se segue.

É entendimento assente que a ANAS, embora por imperativo legal suceda em direitos e obrigações ao antigo INGRH ( vide art.º 12º da Lei nº46/VIII/2013, de 17 de setembro), é entidade jurídica distinta deste; se se afigura fácil notar que as áreas de atuação e incidência são semelhantes, ou mesmo convergentes, é também a própria lei que fixa competências e atribuições novas à ANAS, de forma a abarcar novas esferas de jurisdição, e dotar a nova entidade administrativa de ferramentas e estruturas legais que a torem apta e capaz ante novos desafios. Assim, e pese embora o art.º 19º do Estatuto do Pessoal da ANAS prescreva que os funcionários mantêm a antiguidade com que transitaram do INGRH, a lei não impôs a transição automática e imediata dos trabalhadores de uma entidade para a outra, fixando antes critérios como a verificação de perfis profissionais e vagas existentes.

Ademais, pelos dados e informações disponíveis nos respetivos processos, constata-se que os requerentes e todos os demais colegas que foram reenquadrados pelo PCCS da ANAS beneficiaram de um aumento salarial por mero efeito da transição. Ilustrando melhor, e para os casos que aqui importam, os aumentos percentuais foram os seguintes:

- Queixoso 1, aumento de 7,3%
- Queixosos 2 e 3, aumento de 21,6% a cada um
- Queixoso 4, aumento de 18,5%
- Queixoso 5, aumento de 15%

Vê-se deste modo que todos os requerentes objetivamente tiveram aumentos percentuais nos seus salários, e, no que se refere aos quatro (4) técnicos superiores, todos foram catapultados para um nível e perfil remuneratórios muito similares ao que teriam caso tivessem atingido o topo da carreira no ex-INGRH, mais exatamente, esses quatro técnicos superiores passaram a auferir um salário que é 98,6% daquele previsto para o topo da carreira.

Diga-se aliás, que o atingimento do topo da carreira é um dos argumentos aduzidos pelo requerente Queixoso 1 na sua exposição, alegando que lhe faltava ser contemplada com mais uma progressão no quadro da tabela de cargos efetivos do ex-INGRH para atingir o último escalão, donde o enquadramento na categoria de técnico Sênior Nível I na ANAS (ainda a 5 níveis do topo) equivale a uma despromoção.

Há que relativizar o pendor decisivo a atribuir ao fator atingimento do topo da carreira, porquanto, além dos inegáveis brio e reputação profissionais que pode trazer acoplado a si, a grande referência e vantagem em se atingir o topo da carreira é indubitavelmente a gradação salarial que acarreta.

Neste caso, repita-se, em virtude de mera transição, há uma integração em categoria cuja remuneração é muito próxima da que teria no topo da carreira, segundo o quadro de cargos e salários do INGRH. Significa, outrossim, que os queixosos, incluindo o Queixoso 1, poderão chegar à aposentação com muitos melhores condições no que diz respeito à pensão, comparativamente às previstas no quadro do INGRH.

Aliás, a título comparativo, note-se o seguinte: o PCCS da função pública, que constitui a referência normativo-doutrinária para os

demais instrumentos de gestão das entidades públicas (vide nº1 do art.º 2º do referido diploma, aprovado pelo Decreto-lei nº 9/2013, de 26 de fevereiro), impõe de forma expressa, no seu art.º 75º, em cuja epígrafe elucidativamente se lê “Salvaguarda de direitos”, a impossibilidade de redução salarial que resulte de enquadramento em nova tabela remuneratória.

Dito de outra forma, o funcionário não pode ter o seu salário reduzido em virtude de (re) enquadramento. Resulta saliente a ênfase atribuída à situação remuneratória do funcionário, como direito maior a ser salvaguardado, em respeito, aliás, pelo fundacional princípio de Direito Laboral da irreversibilidade do salário (cfr art.º 37º a) do Código Laboral). Igualmente na então transição dos funcionários públicos para o PCCS de 1992, aprovado pelo Decreto-Lei 86/92, de 16 de junho, a mesma preocupação presidiu o enquadramento dos funcionários, senão vejamos:

- art.º 60º (Salvaguarda de direitos): da implantação do presente plano *não pode resultar redução de remuneração, legalmente estabelecida que o funcionário aufira.*
- art.º 61º (Relevância do tempo de serviço): *o tempo de serviço anteriormente prestado nas categorias organizadas em carreira, objeto de reestruturação, revela para todos os efeitos legais, com exceção dos remuneratórios, designadamente a promoção e a progressão, como se fosse prestado nos cargos para que se processa a transição.*
- art.º 62º (Enquadramento): *sem prejuízo dos enquadramentos efetuados no anexo IV, os funcionários e agentes titulares de cargos efetivos serão enquadrados no escalão inicial A da referência em que o cargo se encontra integrado ou se a este corresponder salário inferior ao percebido no momento do enquadramento, no escalão valor imediatamente superior ao do salário.*

Então, o fator remuneratório é inegavelmente aquele que merece proteção legal superior em todos os diplomas citados, funcionando como um direito à volta do qual todos os demais gravitam e reforçam a sua validade, particularmente para os efeitos de transição que aqui importam.

Aliás, as tabelas de enquadramento dos cargos nos dois PCCS referidos, mostram de forma indúbia que a equivalência salarial é o principal fator condicionante da elaboração das grelhas de transição, o que é compreensível e imperioso dentro do respeito pelo princípio de equilíbrio orçamental que ordena a feitura de tais diplomas.

Por aqui não se subscreve, enfim, a alegação de despromoção na carreira. Notam-se cumpridos, aliás, os requisitos legais de respeito pelos direitos adquiridos e expectativas dos trabalhadores, nomeadamente pelo prescrito no artº 89º no Estatuto do Pessoal da ANAS. Nomeadamente, não merece reprovação legal nem se pode reputar de injusto o nível salarial adotado pelo PCCS da ANAS, que serviu de referência à transição.

Houve objetivamente aumentos salariais generalizados (alguns de monta significativa), acompanhados da consagração de condições remuneratórias substancialmente melhor na nova carreira, em função das promoções, estimulando assim a produtividade e incentivando o mérito. Com isto, parece-me ser difícil não dar razão à Agência nos argumentos apresentados relativos à questão salarial. Porém, entendo não ter sido dada a devida atenção na avaliação e concretização das diferentes valências e atributos profissionais de cada trabalhador no processo de enquadramento, nomeadamente àquilo a que se pode chamar de posição relativa dos trabalhadores no contexto laboral da agência.

A observância minuciosa e absoluta dos princípios da igualdade, da proporcionalidade e da transparência, no processo de enquadramento que aqui nos ocupa, implica um juízo e cotejamento obrigatoriamente comparativos em relação a cada processo individual de transição ou contratação de funcionário, porém visto e analisado perante o conjunto, permitindo destarte aquilatar dos critérios seguidos e da sua casuística aplicação. Significa isto que não se pode defender a correta aplicação dos critérios imperativos legais em absoluto, ou melhor ainda, que a sua correta aplicação dependerá sempre da sua estreita consonância com os princípios acima enunciados, cujo jaez é, na essência, relacional. É-se igual (ou desigual) sempre por comparação.

Seguindo a célebre formulação do tratamento igual ao que é igual e tratamento desigual ai que é desigual, parece-nos que integrar os 4 queixosos técnicos na mesma categoria (e diga-se o mesmo acerca de outros funcionários que foram enquadrados como Técnico Sénior Nível I), quando as suas posições relativas no contexto laboral da agência (habilitações e qualificação profissional, e principalmente tempo de serviço) não o aconselhavam, permitiu desvirtuar o processo de enquadramento, em prejuízo da igualdade, justiça e transparência que o deveriam nortear, dando, aqui sim, razão e fundamento à reclamações dos trabalhadores.

Repare-se que, mesmo na conceção minimalista que faz identificar o princípio da igualdade com a proibição de arbítrio, entendendo-se haver arbitrariedade quando não há fundamentação (bastante, razoável, e com suporte em valor constitucional) que justifique uma medida potencialmente violadora da igualdade, o enquadramento objeto de queixa claudica, É que a “sustentabilidade económica”, ou o facto da ANAS ser uma “instituição nova” não são argumentos decisivos para justificar a integração de funcionários com habilitações

ou tempos de serviço tão dispares.

E aqui sim, entende-se que um trabalhador com 23 anos de serviço (ou com 18), por ter sido enquadrado na mesma categoria que um outro com 9 anos de serviço, ainda que as habilitações académicas sejam as mesmas, se sinta injustiçado a ponto de falar inapropriadamente em despromoção. Não se pode fazer tábua rasa do art.º42º/2 ou do art.º241º/6 da Constituição (que prescrevem, enquanto corolários do princípio da igualdade e da dignidade da pessoa humana, a igualdade e o mérito no acesso ao trabalho na função pública), sem que para isso, repita-se, haja fundamentação bastante, razoável e estribada em valores que a própria Constituição persegue.

Vejam as situações concretas para melhor elucidação:

- À época da transição para a ANAS, o Queixoso 1 contava com 22 anos de serviço enquanto técnico superior no INGRH;
- O Queixoso 2 contava com 13 anos enquanto técnico superior;
- O Queixoso 3 com 10 anos de serviço enquanto técnico profissional (1994 a 2004) e outros 10 enquanto técnico superior (2004 a 2014), perfazendo um total de 20 anos;
- O Queixoso 4 com 18 anos enquanto técnico superior.

Integrá-los na mesma categoria, quando partiram de níveis e escalões diferentes na carreira no INGRH, e quando a sua situação em termos de antiguidade é muitas vezes tão desigual, como se vê, e o próprio grau das habilitações académicas não é sempre o mesmo (há doutores, mestres, e licenciados enquadrados como Técnico Sénior Nível I), revela a desigualdade no tratamento dos diversos casos, sem que para tal haja fundamentação juridicamente plausível e com respaldo constitucional.

O caso do Queixoso 5, com 14 anos enquanto servente, é igualmente questionável; ela acabou por ser enquadrada na mesma categoria que

uma outra colega – Apoio Operacional Nível I, que também transitou do ex-INGRH, mas com sensivelmente menos 9 anos de serviço. Portanto, transparece também aqui uma ausência de critérios claros e condizentes com os princípios constitucionais já citados. No entanto, há neste caso particular uma nuance ainda mais gravosa, a nosso ver. É que tendo sido enquadrada no primeiro nível da carreira de emprego (vide quadro 5 do Anexo 1-C do PCCS da ANAS) vê-se na contingência de vir a estar na mesma categoria que um funcionário recém-contratado pela agência, e sujeita às mesmas regras de atribuição de abono de desempenho, donde os seus 14 anos de serviço se vêm desconsiderados para este efeito.

Sobre a alegação de que há funcionários da carreira técnica recrutados já após a criação da ANAS, e que foram igualmente enquadrados na categoria de Técnico Sénior Nível I, não parece só por si substanciar circunstância passível de censura legal ou estatutária, já que o próprio PCCS da ANAS acautela tal possibilidade no seu art.º 6º, n.º2, tendo em conta os interesses da Agência. No entanto, ponderada essa circunstância no contexto global das posições relativas dos trabalhadores e dos enquadramentos feitos, questiona-se se foram cumpridos os critérios mandatórios do referido artigo, que estabelece expressamente, e como bem se entende, uma norma excecional. Atende-se à natureza das funções, às habilitações literárias, competências e experiência profissional do trabalhador, que se pressupõem superiores aos exigidos para o ingresso geral, ou de cariz eminentemente específico.

Por último, e com respeito a outra alegação comum nas diferentes queixas, designadamente dos Queixos 2 e 3, importa referir que a graduação de Mestre ou Doutor não impõe à agência, nem a outra entidade empregadora pública (não há previsão específica no PCCS da Função Pública), o dever de promoção do(s) funcionário(s) que

a atinja. O PCCS da ANAS prevê, no entanto, no nº3 do seu art.º 20º, a chamada bonificação de tempo de serviço para efeitos de previsão legal ou estatutária do dever de promoção por parte do empregador resultante de pós-graduação do trabalhador, com nível de mestrado ou doutoramento. Dito isto, entendemos também que o empregador, ainda que com discricionariedade legítima, e em nome da prossecução do interesse público, deve fazer integrar/enquadrar devidamente o funcionário que possua competências e qualificações superiores, de interesse direto à atuação do serviço ou empresa, com resultados potencialmente diretos ao estímulo individual do trabalhador e produtividade global do serviço. Aliás, pode entender-se como um contrassenso que, sensivelmente os mesmos critérios que justificam a norma do art.º6º, nº 3 do PCCS da ANAS, para a contratação ou ingresso em nível superior ao definido em regra geral, não sejam depois válidos para o acesso e desenvolvimento na carreira. Isto pode vir a ser feito por via legislativa, nos instrumentos de gestão que faltam aprovar.

## RESUMO

1. O fator remuneratório é inegavelmente aquele que merece proteção legal superior, funcionando como um direito à volta do qual todos os demais gravitam e reforçam a sua validade, particularmente para os efeitos de transição que importam nos casos dos queixosos.
2. Houve objetivamente aumentos salariais generalizados (alguns de monta significativa), acompanhados da consagração de condições remuneratórias substancialmente melhores na nova carreira, pelo que não merece reprovação legal nem se pode reputar de injusto o nível salarial adotado pelo PCCS da ANAS, que serviu de referência à transição.
3. A “sustentabilidade económica”, ou o facto da ANAS ser uma “instituição nova” não são argumentos suficientes e muito menos

argumentos decisivos para justificar a integração de funcionários com habilitações ou tempos de serviço tão díspares. Em decorrência disso, entendo não ter sido dada a devida atenção na avaliação e concretização das diferentes valências e atributos profissionais de cada trabalhador no processo de enquadramento, nomeadamente àquilo a que se pode chamar de posição relativa dos trabalhadores no contexto laboral da agência.

4. Com efeito, integrar na mesma categoria quadros com desigualdades de antiguidades que vão de 22 anos sempre como técnico superior para 10 anos também como técnico superior, revela a desigualdade no tratamento dos diversos casos, sem que para tal haja fundamentação juridicamente plausível e com respaldo constitucional.

5. Relativamente aos aumentos salariais, e sem prejuízo das conclusões 1 e 2, é bom referir que a forma muito acentuada como o percentual destes aumentos varia inversamente com a antiguidade, isto é, de 7,3% (caso do queixoso 1, com 22 anos de serviço) para 21,6% no caso oposto (10 anos de serviço), indica esta desigualdade referida no ponto anterior.

6. O caso do queixoso 5, com 14 anos de serviço enquanto servente e que acabou por ser enquadrada na mesma categoria que uma outra colega com sensivelmente menos 9 anos de serviço, é igualmente questionável, mas com uma nuance ainda mais gravoso: o queixoso vê-se na contingência de vir a estar na mesma categoria que um funcionário recém-contratado pela agência, e sujeita às mesmas regras de atribuição de abono de desempenho.

## **CONCLUSÃO**

Ainda que não tenha havido violação dos direitos adquiridos, quer a nível salarial quer a nível da antiguidade dos funcionários que transitaram do ex-INGRH para a ANAS, ainda que as condições de carreira previstas na nova estrutura sejam substancialmente melhores,

porque mais apelativas e estimulantes, fica patente, por um juízo e cotejamento obrigatoriamente comparativos em relação a cada processo individual de transição ou contratação de funcionário, que o princípio da igualdade foi descurado.

### **RECOMENDAÇÃO**

Face ao exposto, recomenda-se ao Conselho da Administração da ANAS:

- Que diligencie no sentido de serem incluídos nos instrumentos de gestão a aprovar, normas transitórias que prevejam mecanismos de compensação aos queixosos
- tais mecanismos a prever nessas normas transitórias, deverão ter em consideração, a antiguidade e as qualificações dos funcionários, por forma a retratar de forma efetiva e objetiva as diferentes particularidades de cada caso;
- tal compensação poderá assumir a forma de bonificação de tempo de serviço para efeitos de promoção, a forma de prémios específicos e outros que o Conselho de Administração entender legais e pertinentes, de modo a reparar ou, pelo menos, mitigar, as situações potenciadoras de desigualdade e injustiça aqui apontadas.

Finalmente, permito-me lembrar, a circunstância de a formulação da presente Recomendação não dispensar, nos termos do disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 47.º do Estatuto do Provedor de Justiça, a comunicação, no prazo de 60 dias, da posição que, face à mesma, vier a ser assumida por Vossa Excelência.

Com os meus melhores cumprimentos



PROVEDOR DE JUSTIÇA  
Provedor de Justiça  
/António do Espírito Santo Fonseca/  
PROVEDOR

## **Recomendação nº1/2017**

**Sua Excelência  
Senhora Ministra da Justiça e Trabalho  
Achada de Santo António - Praia**

### **RECOMENDAÇÃO N.º 1/2017 De 21 de Fevereiro**

#### **INTRODUÇÃO**

Em 5 de outubro de 2015, foi requerida a minha intervenção por parte do **[cidadão]**, que alega:

1. Ter sido alvo de um processo disciplinar instaurado devido a faltas ao serviço para prestar provas na Universidade de Mindelo, onde frequenta o curso de licenciatura em direito.
2. Terem sido as faltas justificadas através de documentos justificativos de ausência, junto dos serviços.
3. Que nos anos anteriores, todos os estudantes trabalhadores daquele estabelecimento prisional, incluindo o próprio queixoso, fizeram uso do direito conferido pela alínea f), do n.º 1, do artigo 15.º do Decreto Lei n.º 3/2010, de 8 de março, as faltas foram sempre justificadas e a direção do estabelecimento prisional tem sido avisada com antecedência verbalmente e por escrito das respetivas faltas.

#### **CONTRADITÓRIO**

Em 5 de janeiro de 2016, a Direção Geral de Gestão Prisional e Reintegração Social - Cadeia Central da Região de São Vicente, sustenta a posição assumida invocando o Despacho 59/2015, de 27 de maio de 2015, de Sua Excelência o Ministro da Justiça.

O Despacho n.º 59/2015, de 27 de maio de 2015, com a designação “Princípio da exclusividade do exercício da função pública”, começa por afastar a aplicação do artigo 15.º do Decreto Lei n.º 3/2010, de 8 de março (“Faltas justificadas”), para depois invocar:

- o regime da exclusividade;
- a proibição de licença para estudo ou docência no período normal de trabalho;
- a obrigatoriedade de ser o Estado a garantir todas as formações necessárias para o integral exercício da função própria de segurança prisional e o carácter permanente e obrigatório do serviço do Pessoal da Segurança Prisional e
- determinar “(...) *a proibição de concessão de licença para estudos durante o período normal de funcionamento das cadeias. Assim, todas as faltas ao serviço em razão de estudos devem ser devidamente marcadas e comunicadas (...)*”.

Em 17 de Junho de 2016, já com Vossa excelência à frente do Ministério da Justiça e Trabalho, e após uma 1ª análise, solicitei a revogação daquele Despacho, por considera-lo ilegal, porém não obtive qualquer resposta.

Entretanto, em 3 de outubro de 2016, o queixoso solicitou a Vossa Excelência que considerasse justificadas as faltas que deram origem ao processo disciplinar.

No dia 15-11-2016 o queixoso fez chegar à Provedoria de Justiça a nota n.º 1541/GMJT de 10 de novembro de 2016 do Gabinete de Sua Excelência a Ministra da Justiça e Trabalho, que diz o seguinte: “*Vimos pela presente e por incumbência superior, informar-lhe, que o seu pedido foi indeferido*”. A nota é acompanhada de um Parecer no qual foi exarada a decisão da senhora Ministra, parecer esse que também contém as seguintes conclusões:

*“1. A formação contínua do Pessoal da SP é definida por despacho do membro de Governo responsável pela área da Justiça e bem como o regime de acesso e frequência nos cursos e seminários. Isto significa, que todas as formações necessárias para o integral exercício da função do Pessoal do SP, devem ser promovidas pelo Estado, nos termos do n.º 1, do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 61/2014, de 05 de novembro, que aprova o Estatuto do Pessoal da SP, alterando alguns artigos do Decreto-Lei no 11/2011, de 31 de janeiro.*

*2. As Cadeias funcionam em regime laboral contínuo e por esta razão não nos afigura possível conceder licenças/dispensas para que o Pessoal da Segurança Prisional frequente os cursos. Pois, em caso de concessão estará a infringir as normas preconizadas no Estatuto e poderá colocar em risco a segurança no estabelecimento prisional.”*

## ANÁLISE

Cumpra agora apreciar, começando por analisar a Constituição da República de Cabo Verde (CRCV), os argumentos aduzidos e respetivos normativos em que se sustentam, abordar a questão da hierarquia das leis e concluir.

### **I-Constituição da República de Cabo Verde**

Decorre do n.º 2 artigo 78.º, que o Estado promove a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através das escolas<sup>13</sup> e de outros meios formativos, devendo contribuir para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida coletiva.

---

<sup>13</sup> O direito fundamental à educação, antes de mais, comporta o direito de acesso à escola, por ser, através da escola, que ela se institucionaliza e se projeta no espaço público, a liberdade de aprender e de ensinar.

Assim, a educação é um direito de todos e um dever do Estado. Em particular, a frequência do ensino superior comporta em simultâneo, o exercício de um direito pessoal complexo (ou de um feixe de direitos pessoais) e um instrumento de elevação do nível educativo, cultural e científico do país, e por isso incumbe ao Estado garantir o direito à igualdade de oportunidades de acesso e de êxito escolar (alínea a, n.º 3 do artigo 78.º), e de “*promover a educação superior tendo em conta as necessidades em quadros qualificados e a elevação do nível educativo, cultural e científico do país*”, vide alínea e) do n.º 3 do artigo 78.º da CRCV. A liberdade de educação surge pois, ao mesmo tempo, como direito autónomo e como exigência ou decorrência de outros direitos e princípios. Com ela procura-se propiciar o acesso aos bens de cultura na aceção mais lata sem obstáculos políticos e jurídicos e estabelecer certo equilíbrio entre a família, a sociedade civil, o Estado e outras instituições<sup>14</sup>.

De referir ainda, *ex vi*, o artigo 12.º da CRCV, o previsto no artigo 26.º n.º 1º da Declaração dos Direitos do Homem, no artigo 13.º do Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais e no artigo 13.º da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, nos termos dos quais, toda a pessoa tem direito à educação, e o acesso aos estudos superiores deve ser aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito, e deve visar sempre a plena expansão da personalidade humana.

## **II-Análise dos fundamentos aduzidos e normativos em que se sustentam**

Não obstante o respeito pela argumentação e a conclusão contidas no parecer do Ministério da Justiça e Trabalho, as mesmas não merecem concordância, pelas razões que passo a expor.

<sup>14</sup> *Constituição Portuguesa anotada*, Jorge Miranda Rui Medeiros TOMO I – 2ª EDIÇÃO introdução Geral Preâmbulo Artigos 1º a 79º Coimbra Editora.

Esclareça-se em primeiro lugar que tanto o Despacho n.º 59/2015, de 27 de maio de 2015 do Ministro da Justiça como o Parecer que em 2016 acompanha o Despacho da senhora Ministra da Justiça e Trabalho referem-se a «*faltas ao serviço em razão de estudos*» o que pode incluir frequentar aulas em período laboral e, assim, prestar-se a confusões, já que não é este o caso. Trata-se apenas de fazer exames / prestar provas.

Sem fazer esta distinção, o Parecer sustenta-se em cinco conceitos essenciais para determinar a proibição de justificação das faltas ao serviço para prestação de prova e/ou exame em estabelecimento de ensino superior:

1. O princípio da exclusividade;
2. As licenças para estudo;
3. As faltas ao serviço para a prestação de provas e/ou exames;
4. Os regimes de prestação de trabalho (organização dos tempos de trabalho);
5. A formação continua.

Perante esses cinco conceitos completamente distintos, há que, a partir da legislação existente, precisar os conteúdos e alcance de cada um deles, por forma a desfazer confusões concetuais.

### **1. O princípio da exclusividade**

A **CRCV no seu artigo 241.º n.º 5** determina que a Administração Pública deve pautar a sua atividade pelo “*princípio da exclusividade*”, ou seja, “*não é permitida a acumulação de empregos ou cargos públicos, salvo nos casos expressamente admitidos na lei.*”

Quer isto dizer que o legislador pretende evitar o exercício, em simultâneo, de funções públicas e privadas por parte dos funcionários públicos que, pela sua natureza e empenhamento, possam conflitar

com a dedicação ao interesse público ou com o próprio cumprimento dos horários e tarefas da função pública. O princípio do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos constitui o parâmetro fundamental de enquadramento da atividade administrativa.

O interesse público tem que ser prosseguido sem se esquecer dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos. A síntese harmoniosa entre o interesse público e os direitos individuais impõe à Administração Pública a procura constante de decisões que, realizando o interesse comum, não extingam ou limitem os direitos e interesses particulares ou, não podendo deixar de o fazer, o façam na estrita medida do necessário e com a necessária proporcionalidade.

**1.a. A lei especial, Decreto-Lei n.º 11/2011, de 31 de janeiro** (Estatuto de Pessoal do Corpo dos Agentes Prisionais- CAP), republicado após alterações, pelo **Decreto-Lei n.º 61/2014** (Regime Especial do Pessoal da Segurança Prisional - **Pessoal da SP**), **de 5 de novembro**, nada estabelece quanto ao regime de exclusividade.

O artigo 12.º do **Decreto-Lei n.º 61/2014** (Regime Especial do Pessoal da Segurança Prisional - **Pessoal da SP**), **de 5 de novembro** determina como direito subsidiário o regime das forças de segurança (Decreto-Legislativo nº8/2010 de 28 de setembro, alterado pelo Decreto Lei n.º 3/2016, de 16 de janeiro) e o regime jurídico geral da Administração Pública (Lei de Bases da Administração Pública - Lei nº 42º/VII/2009, de 27 de julho de 2009).

**1.b. O Decreto-Legislativo nº8/2010 de 28 de Setembro, alterado pelo Decreto Lei n.º 3/2016, de 16 de janeiro** que estabelece o Estatuto do Pessoal Policial da Policia Nacional prevê no arti-

go 78.º o regime de incompatibilidades e acumulação de funções remetendo para o regime aplicável à Administração Pública, nomeadamente “*É vedado ao pessoal policial o exercício, remunerado ou não, de quaisquer cargos de carácter público ou privado, salvo os de natureza docente e de investigação científica de interesse para a corporação, mediante previa autorização do membro do Governo responsável pela segurança interna*”. O artigo 79.º proíbe o exercício de atividade comercial, industrial ou outras incompatíveis, ou seja, está-se perante o regime de exclusividade. De sublinhar que tal regime admite exceções no n.º 3 do artigo 78.º, ao determinar que “*A acumulação de funções no âmbito da PN pode ser determinada, a título excepcional, por despacho fundamentado: a) Do Director Nacional da PN, para as acumulações em comando diferente daquele em que o pessoal presta serviço; e b) Dos respetivos comandantes, nos restantes casos*”. Tal acumulação de funções deve constar em Ordem de Serviço, o que não existe nem deveria existir neste caso, como se verá.

No caso em análise, o queixoso não pretende exercer qualquer outra atividade profissional (pública ou privada), mas sim ausentar-se para prestar provas e/ou exames num estabelecimento de ensino superior, sem que tais ausências sejam consideradas faltas injustificadas como prevê a lei, o que nada tem a ver com o “*princípio da exclusividade*”,

**1.c.** É no n.º 1 do artigo 10.º da **Lei de Bases da Administração Pública (Lei n.º 42º/VII/2009, de 27 de julho de 2009)**, que o “*princípio da exclusividade*” se encontra previsto: “*As funções públicas são, em regra, exercidas em regime de exclusividade*”.

## **2. As licenças para estudo**

**2.a.** A lei especial, Decreto-Lei n.º 11/2011, de 31 de janeiro

(Estatuto de Pessoal do Corpo dos Agentes Prisionais- CAP), republicado após alterações, pelo **Decreto-Lei n.º 61/2014** (Regime Especial do Pessoal da Segurança Prisional - **Pessoal da SP**), de **5 de novembro**, nada estabelece quanto às licenças para estudo.

O artigo 12.º do **Decreto-Lei n.º 61/2014** (Regime Especial do Pessoal da Segurança Prisional - **Pessoal da SP**), de **5 de novembro** determina como direito subsidiário o regime das forças de segurança (Decreto-Legislativo nº8/2010 de 28 de setembro, alterado pelo Decreto Lei n.º 3/2016, de 16 de janeiro) e o regime jurídico geral da Administração Pública, neste caso o **Decreto-lei n.º 3/2010, de 8 de março**, (que estabelece o regime de férias, faltas dos funcionários da Administração Pública).

**2.b. Decreto-Legislativo nº8/2010 de 28 de setembro, alterado pelo Decreto Lei n.º 3/2016, de 16 de janeiro** (regime das forças de segurança) no artigo 112.º refere que o pessoal policial está sujeito ao regime de férias, faltas e licenças aplicáveis aos funcionários e agentes da Administração Pública, com as especialidades constantes do diploma.

O regime das férias e faltas não é ali regulado em especial. Quanto às licenças, são reguladas em especial nos artigos 113.º a 118.º daquele diploma. O seu artigo 117.º prevê a licença para estudos, que pode ser concedida por despacho do Diretor Nacional, a requerimento, para a frequência de cursos, estágios ou outras ações de formação, em estabelecimentos de ensino nacionais civis e estrangeiros à corporação e de que resulte valorização profissional e técnica do beneficiário, mediante concurso e dentro dos limites das vagas fixadas para cada ano letivo, ou membro do Governo responsável pela Segurança Interna, mediante parecer do Diretor Nacional quando no estrangeiro. Quando concedida sem perda de

remuneração, a licença para estudos tem a duração de dois anos, podendo ser prorrogada excecionalmente pela entidade que a concedeu por mais um ano. A licença para estudo pode ser concedida por um período de cinco anos, com perda de retribuição podendo ser prorrogada excecionalmente por despacho da entidade que a concedeu por mais um ano.

Neste caso, o esforço individual de qualquer funcionário, feito sem comprometer o exercício das suas funções, não necessita de licença para estudos no sentido que o n.º 1 do artigo 44.º do **Decreto-lei n.º 3/2010, de 8 de março**, (que estabelece o regime de férias, faltas dos funcionários da Administração Pública) dá a essa figura da licença: *“Considera-se licença a ausência prolongada do serviço, mediante autorização”*.

No caso em análise, está em a causa a falta para prestação de provas e/ou exames, pelo que tal regime não poderá ser chamado à colação.

### **3. Faltas ao serviço para prestação de provas ou exames**

**3.a. A lei especial, Decreto-Lei n.º 11/2011, de 31 de janeiro** (Estatuto de Pessoal do Corpo dos Agentes Prisionais- CAP), republicado após alterações, pelo **Decreto-Lei n.º 61/2014** (Regime Especial do Pessoal da Segurança Prisional - **Pessoal da SP**), **de 5 de novembro**, nada estabelece quanto ao regime das faltas.

O artigo 12.º do **Decreto-Lei n.º 61/2014** (Regime Especial do Pessoal da Segurança Prisional - **Pessoal da SP**), **de 5 de novembro** determina como direito subsidiário o regime das forças de segurança (Decreto-Legislativo n.º 8/2010 de 28 de setembro, alterado pelo Decreto Lei n.º 3/2016, de 16 de janeiro) e o regime jurídico geral da Administração Pública, neste caso o **Decreto-lei**

**n.º 3/2010, de 8 de março**, (que estabelece o regime de férias, faltas dos funcionários da Administração Pública).

**3.b. Decreto-Legislativo n.º 8/2010 de 28 de setembro, alterado pelo Decreto Lei n.º 3/2016, de 16 de janeiro** (regime das forças de segurança) não estabelece na especialidade qualquer norma quanto ao regime das faltas;

**3.c. Decreto-lei n.º 3/2010, de 8 de março**, (que estabelece o regime de férias, faltas dos funcionários da Administração Pública). De acordo com o n.º 1 do artigo 13.º. “Considera-se falta a ausência do funcionário durante a totalidade ou parte do período diário de presença obrigatória no serviço, bem como a não comparência no local a que o mesmo deva apresentar-se por motivo de serviço”.

O artigo 15.º do mesmo diploma que tem como epígrafe “Faltas Justificadas” estabelece um conjunto de situações em que as faltas são consideradas justificadas. A alínea f) do n.º 1 considera justificadas *“duas por cada prova ou exame que o funcionário tenha que prestar, sendo uma no dia da realização da prova e outra no dia imediatamente anterior, bem assim as dadas na estrita medida das necessidades impostas pelas deslocações para prestar provas de exame ou de avaliação de conhecimento”*.

Se é verdade que a concessão de licença para estudos está condicionada a uma série de requisitos, nomeadamente o despacho de autorização pela entidade competente, o mesmo já não se verifica em relação às ausências para a prestação de prova e/ou exame, pois nestes casos a justificação das faltas não carece da anuência dos serviços, tratando-se de um direito potestativo que resulta diretamente da lei.

Importa por isso frisar aqui que a Administração Pública se encontra sujeita ao “princípio da submissão plena à lei e ao direito” e que a legalidade equivale a não desconformidade da atividade administrativa em relação a norma jurídica, seja ela qual for. Neste sentido, o Despacho n.º 59/2015, de 27 de maio, do Senhor Ministro da Justiça não pode produzir efeitos na esfera jurídica do queixoso ou de qualquer outro Segurança Prisional que se encontre nas mesmas circunstâncias.

#### **4. Regimes de prestação de trabalho**

**4.a. A lei especial, Decreto-Lei n.º 11/2011, de 31 de janeiro** (Estatuto de Pessoal do Corpo dos Agentes Prisionais- CAP), republicado após alterações, pelo **Decreto-Lei n.º 61/2014** (Regime Especial do Pessoal da Segurança Prisional - **Pessoal da SP**), de **5 de novembro**, de acordo com o descrito no preâmbulo, insere-se essencialmente no âmbito da prossecução da concretização da **Lei n.º 42/VII/2009, de 27 de Julho (Lei de bases da função Pública)**, que define as bases em que assenta o regime da Função Pública.

**4.b.** O CAPÍTULO XIV (Princípios sobre o regime de prestação de trabalho) da **Lei de bases da função Pública (Lei n.º 42/VII/2009, de 27 de julho)** dedica-se exclusivamente a esta temática, dispondo no seu “*Artigo 70.º (Regimes de prestação de trabalho) 1. O trabalho pode, de acordo com as atribuições do serviço ou organismo e com a natureza da atividade desenvolvida, ser prestado nos seguintes regimes: a) Sujeito ao cumprimento do horário diário; b) Sujeito ao cumprimento de objetivos definidos. 2. Os regimes de prestação de trabalho, a duração de semana de trabalho, o descanso semanal e os trabalhos extraordinários, noturno, por turno, em dias de descanso e em feriados, são regulados por diploma próprio. 3. Em função da natureza das suas atividades, podem os serviços adotar uma ou, simultaneamente, mais do que uma das modalidades de horário de*”

*trabalho. 4. Para além dos horários adotados nos termos do número anterior, podem ser fixados horários específicos, para determinados funcionários, quando circunstâncias relevantes o aconselham.”*

**4.c.** No seguimento da Lei Geral (Lei de bases da Função Pública), veio a Lei Especial, o **Decreto-Lei n.º 11/2011, de 31 de janeiro** (Estatuto de Pessoal do Corpo dos Agentes Prisionais- CAP), republicado após alterações, pelo **Decreto-Lei n.º 61/2014** (Regime Especial do Pessoal da Segurança Prisional - **Pessoal da SP**), de **5 de novembro**, fixar no seu artigo 8.º um regime específico de prestação de serviço.

Estabelece o referido artigo 8.º que, o serviço do Pessoal da SP considera-se de carácter permanente e obrigatório. O mesmo artigo refere que são considerados dias normais de trabalho todos os dias da semana, incluindo dias de tolerância de ponto, sábados, domingos e feriados, referindo também o período de folga ou descanso. Ou seja, cada funcionário tem o seu horário normal de serviço (tempo de trabalho diário medido em horas), organizado por turnos, sem prejuízo dos períodos de folga ou descanso.

A este propósito veja-se também o artigo 120.º do Decreto Lei n.º 3/2016, de 16 de janeiro (regime das forças de segurança<sup>15</sup>) que remete para o Decreto Lei n.º 39/2007, de 12 de novembro (Orgânica da Polícia Nacional), que por sua vez determina no seu artigo 93.º com a epígrafe “Funcionamento Permanente dos Serviços 1. O serviço da PN é de carácter permanente e obrigatório. 2. O horário normal de serviço é definido por Portaria do membro do Governo responsável pela PN. 3. Sempre que o estado de segurança ou circunstâncias especiais o exigirem, podem ser formados, para além do horário normal de serviço, piquetes em número, dimensão e tempo

<sup>15</sup> Relembre-se que o artigo 12.º do Pessoal da SP determina como direito subsidiário o regime das forças de segurança (Decreto-Legislativo nº8/2010 de 28 de setembro, alterado pelo Decreto Lei n.º 3/2016, de 16 de janeiro) e o regime jurídico geral da Administração Pública (Lei de Bases da Administração Pública - Lei nº 42º/VII/2009, de 27 de julho de 2009).

*adequados às situações. 4. O patrulhamento da via pública é executado por pessoal com funções policiais em regime de serviço por turnos. 5. O pessoal com funções policiais não pode recusar-se, sem motivo justificado, a comparecer no seu posto de trabalho ou a nele permanecer para além do período normal de serviço, nem se eximir de desempenhar qualquer missão, desde que compatível com a sua categoria funcional, sempre que solicitado pelo superior hierárquico. 6. O pessoal com funções não policiais está, em todas as circunstâncias, obrigado a assegurar a prestação dos serviços mínimos necessários ao funcionamento operacional da instituição, considerando-se incluídos nesta categoria os serviços indispensáveis de socorro, comunicações, informática e transportes, bem como aqueles que respeitem à segurança e manutenção dos equipamentos e instalações.”*

Da letra da lei retira-se que o legislador não pretende excluir a possibilidade de o pessoal de Segurança Prisional faltar justificadamente para prestação de provas ou exames, até porque, é feita remissão para o **Decreto-Legislativo nº8/2010 de 28 de setembro, alterado pelo Decreto Lei n.º 3/2016, de 16 de janeiro** (regime das forças de segurança<sup>16</sup>) que por sua vez remete para o Decreto Lei n.º 39/2007, de 12 de novembro (Orgânica da Polícia Nacional).

No estabelecimento prisional, como é de esperar<sup>17</sup>, o regime da prestação de trabalho está organizado por turnos, tendo os Seguranças Prisionais direito a folga ou descanso.

---

16 Relembre-se que o artigo 12.º do Pessoal da SP determina como direito subsidiário o regime das forças de segurança (Decreto Lei n.º 3/2016, de 16 de janeiro) e o regime jurídico geral da Administração Pública (Lei de Bases da Administração Pública - Lei n.º 42º/VII/2009, de 27 de julho de 2009).

17 No Parecer do MJT é invocado regime de laboração contínua do estabelecimento prisional, tal conceito (laboração contínua) reporta-se ao período de funcionamento dos estabelecimentos. Há que organizar os tempos de trabalho dos funcionários (neste caso os turnos) por forma a garantir a laboração contínua e a não violação dos direitos fundamentais dos trabalhadores, como sejam os previstos no n.º 1 do artigo 63.º da Constituição da República de Cabo Verde (“1. Os trabalhadores têm, ainda direito a: a) Condições de dignidade, higiene, saúde e segurança no trabalho; b) um limite máximo da jornada de trabalho; c) descanso semanal; d) (...); e) repouso e lazer.”).

Ainda de acordo com os princípios de ordenação da função pública constantes da Lei de bases da Administração Pública (Dec. Lei n.º 42/VII/2009, de 27 de julho de 2009), cabe à Administração Pública, garantir “*alínea d) eficácia no planeamento e gestão de recursos humanos; alínea e) desenvolvimento e qualificação profissional permanente dos funcionários.*”

Assim, é a Administração Pública que terá a responsabilidade de planear e gerir os recursos humanos, nomeadamente ajustar os horários de trabalho de modo eficaz por forma a se conformar com as suprarreferidas alíneas d) e e) do artigo 5.º do Dec. Lei n.º 42/VII/2009, de 27 de julho de 2009, o que, ao não acontecer viola aquela lei. Acresce que, a Administração Pública não pode restringir a extensão e o conteúdo essencial das normas constitucionais relativas aos direitos, liberdades e garantias, “*in casu*” a liberdade de aprender consagrada no artigo 50.º da CRCV.

No caso em análise, não foi solicitada qualquer alteração ao regime de prestação de serviço, nem tal regime foi em algum momento colocado em causa.

## 5. Formação Contínua

De acordo com o n.º 1.º do artigo 37.º do **Decreto-Lei n.º 11/2011, de 31 de janeiro** (Estatuto de Pessoal do Corpo dos Agentes Prisionais- CAP), republicado após alterações, pelo **Decreto-Lei n.º 61/2014** (Regime Especial do Pessoal da Segurança Prisional - **Pessoal da SP**), de 5 de novembro “*A formação contínua do Pessoal da SP é assegurada através de cursos e seminários, a definir por despacho do membro de Governo responsável pela área da Justiça, sob proposta do Director Geral da Gestão Prisional e da Reintegração Social. 2. O regime de acesso e a frequência das ações de formação referidas no número anterior são definidos no despacho do membro do Governo responsável pela área da Justiça.*”

É referido e bem, no Parecer do Ministério que Vossa Excelência dirige que (passo a transcrever) *“Não cabe ao pessoal da Segurança Prisional o dever de Formação por iniciativa própria, pois todas as formações necessárias para o integral exercício da Função do pessoal da SP, devem ser promovidas e garantidas pelo Estado”*.

Porém, importa aqui referir que o conceito de formação contínua respeita à formação profissional<sup>18</sup>, sendo de esclarecer que esta contempla duas modalidades: Formação Inicial e Formação Contínua. A formação inicial pode assumir dois tipos de expressões: formação profissional de base e a especialização profissional.

No caso em apreço, não se trata de formação inicial porque não estão em causa nem o ingresso nem a aquisição de especiais competências para o desempenho da função.

A formação profissional contínua inclui, no essencial, o aperfeiçoamento, a reconversão, a reciclagem, e a promoção. Ainda no caso em apreço, não se trata de formação contínua porque não está em causa o seguimento da formação inicial visando o aperfeiçoamento das especiais competências adquiridas na formação inicial, a reconversão, reciclagem ou promoção. Trata-se de uma Licenciatura, um curso superior, ministrado por entidades reconhecidas para esses efeitos pelo ministério competente, que não é frequentado apenas por Pessoal da Segurança Prisional, aos quais foi ministrada a formação profissional inicial.

## **6. Conclusão deste capítulo II**

Pelo exposto nos pontos 1 a 5 deste capítulo II, formulo as seguintes conclusões:

- O regime de exclusividade, as licenças para estudo e o regime de prestação de trabalho (organização dos tempos de trabalho de

<sup>18</sup> Para melhor esclarecimento da matéria de formação contínua, veja-se o Decreto Lei n.º 53/2014, de 22 de setembro, que estabelece o Regime Jurídico Geral da Formação Profissional.

cada funcionário) nada têm a ver com a ausência ao trabalho para a prestação de provas e/ou exames;

- Um curso superior, releva apenas de um direito e esforço individual, voluntário e legítimo, o qual é ministrado por entidades reconhecidas para esses efeitos pelo ministério competente e não se enquadra no conceito de formação profissional tal como se encontra regulado em legislação própria;

- Ao pessoal de Segurança Prisional aplica-se, para efeitos de férias e faltas, unicamente, o disposto no Decreto-Lei n.º 3/2010 de 08 de março, que estabelece o regime de férias, faltas e licença dos funcionários da administração pública, isto porque *“tudo o que não esteja previsto no (Regime especial) Estatuto dos Agentes Prisionais remete para lei geral, neste caso aplica-se então a lei geral (Regime da Função Pública), Lei n.º 42/VII/2009 de 27 de julho”*;

- As faltas ao serviço, para efeito de prestação de provas e/ou exames em estabelecimento de ensino superior, devem ser consideradas justificadas ao abrigo do disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 3/2010 de 08 de março, desde que comprovadas por documentos idóneos;

- Cabe à Administração Pública, de acordo com os princípios de ordenação da função pública a responsabilidade de planear e gerir os recursos humanos, nomeadamente o ajustar os horários de trabalho de modo eficaz por forma a, por um lado, não restringir pela via da interpretação, muito menos pela interpretação restritiva, a extensão e o conteúdo essencial das normas constitucionais relativas aos direitos, liberdades e garantias, *“in casu”* a liberdade de aprender consagrado no artigo 50º da CRCV, e por outro não pôr em causa o regime de trabalho por turnos que vigora no estabelecimento prisional - ver artigo 34.º da Lei n.º 42/VII/2009 de 27 de julho;

- A atuação dos poderes públicos não se compadece com decisões

arbitrárias e discricionárias, devendo este sempre estribar-se no “*princípio da legalidade*”, enquanto garantia dos administrados;

- o Despacho n.º 59/2015, de 27 de maio, do Ministro da Justiça não pode violar o Decreto-Lei n.º 3/2010 de 08 de março que estabelece o regime de férias, faltas e licença dos funcionários da administração pública, devendo o referido Despacho ser tido como **ilegal** e serem as faltas para prestação de provas em estabelecimento de ensino serem consideradas justificadas, como é de lei.

### III-Hierarquia das Leis

Vale a pena avaliar a extensão que o então Ministro da Justiça atribuiu ao Despacho n.º 59/2015, de 27 de maio, pelo que se transcreve a seguir toda a parte final do mesmo:

«De todo o exposto, e porque as cadeias funcionam em regime de laboração contínua e por isso em turno de serviço, devidamente remunerado, determino a notificação de todas as direções das cadeias deste despacho para efeito de cumprimento rigoroso **da proibição de concessão de licença para estudos durante o período normal de funcionamento das cadeias. Assim, todas as faltas ao serviço em razão de estudos devem ser devidamente marcadas e comunicadas ao serviço de gestão de recursos humanos do Ministério da Justiça, através da Direcção-Geral de Gestão Prisional e Reintegração Social.**»

A expressão «faltas ao serviço em razão de estudos» pode induzir a ideia de que estaria em causa a frequência de aulas em período laboral, que pode ou não ser autorizado, mas do ponto 2 da Informação/Pedido de solução dirigida ao Ministro da Justiça pelo Director substituto da cadeia central de S. Vicente com data de 2 de fevereiro de 2015, se vê que a questão colocada é de faltas para prestação de provas /exame, permitidas por Lei, e seu impacto no serviço.

Aquele despacho do senhor Ministro da Justiça foi a solução genéri-

ca que entendeu dar ao problema posto, porém a solução está evitada de ilegalidade, já que tais faltas são «em razão de estudos» ainda que só na componente avaliação por provas e exames, permitidas por Lei. Não se trata, pois, de um ato (ainda que ilegal) que produza efeitos apenas na situação concreta e individual do agente queixoso, passando antes a vigorar como norma interna para as situações análogas subsequentes. Reveste assim caráter de generalidade, tendo mesmo havido a preocupação de garantir a sua efetiva aplicação geral ao determinar «*a notificação de todas as direções das cadeias deste despacho para efeito de cumprimento rigoroso*». Dúvidas não restam que se trata de um Despacho normativo apenas faltando a publicação em Boletim Oficial ...

Permita-me, pois, lembrar que, o Título X da CRCV (Da forma e hierarquia dos atos) concretiza alguns dos princípios fundamentais inerentes ao princípio do Estado de direito democrático: o princípio da hierarquia das fontes, o princípio da tipicidade das leis e o princípio da legalidade da administração. Aqui são tratadas as fontes normativas (fonte-ato) e, os efeitos dos atos normativos constitucionalmente tipificados. Ao estabelecer a relação hierárquica entre os vários tipos de atos legislativos ou entre os atos legislativos e os atos regulamentares, é concretizada a vinculação constitucional do legislador quanto à produção normativa.

Nos termos do artigo 268.º da CRCV, “*As leis, os decretos legislativos e os decretos-lei têm o mesmo valor, sem prejuízo da subordinação dos decretos legislativos às correspondentes leis de autorização legislativa e dos decretos leis de desenvolvimento às leis que regulam as bases ou os regimes gerais correspondentes.*”

Fica assim definida a posição normativa recíproca dos atos legislativos dos dois órgãos de soberania Assembleia da Nacional e Governo. O princípio geral é o da igualdade ou paridade de forma e valor das

leis, dos decretos legislativos e dos decretos-leis. As leis, os decretos legislativos e os decretos-leis podem, em princípio, livremente interpretar-se, suspender-se ou revogar-se, entre si ou reciprocamente.

Para além daqueles atos legislativos, o Governo pratica atos normativos que são os regulamentos que podem revestir as seguintes formas: decreto regulamentar, portarias ou despacho normativo<sup>19</sup>. São formas variadas de cumprimento da função executiva do órgão administrativo, dada a diversidade da natureza e das atividades desta função.

A alteração, suspensão e revogação de leis ou decretos-leis, atos praticados por órgãos de soberania, é feita, segundo a CRCV, por normas de hierarquia equivalente ou superior, e não podem ser alterados por despachos normativos que são atos praticados por um membro do Governo, em nome do seu autor.

*In casu*, o Despacho n.º 59/2015, de 27 de maio, do Ministro da Justiça, não pode negar o direito a faltar justificadamente para a prestação de provas em estabelecimento de ensino, como prevê o regime de férias e licenças dos funcionários da Administração Pública (Decreto-Lei n.º 3/2010, de 8 de março) sendo que, repetindo o que já foi explicitado, a lei especial que Estabelece **Decreto-Lei n.º 11/2011, de 31 de janeiro** (Estatuto de Pessoal do Corpo dos Agentes Prisionais - CAP), republicado após alterações, pelo **Decreto-Lei n.º 61/2014** (Regime Especial do Pessoal da Segurança Prisional - **Pessoal da SP**), de 5 de novembro, não regula em especial tal situação, remetendo-se assim para aquela lei geral.

Finalmente, lembre-se que, no caso de se considerar como sendo despacho normativo, nos termos conjugados do n.º 3 do artigo 264.º da CRCV e alínea f) do n.º 1 do artigo 269.º da CRCV, o Despacho n.º 29/2015, de 27 de maio será então ineficaz.

---

<sup>19</sup> Vide artigo 4.º do Decreto-Legislativo n.º 15/97, de 10 de Novembro.

Em face da motivação apresentada até aqui, no exercício dos poderes que me são conferidos pelo disposto na alínea b), n.º 1 do artigo 22.º do Estatuto do Provedor de Justiça (Lei n.º 29/VI/2003, de 4 de agosto), recomendo a Vossa Excelência, senhora Ministra da Justiça e Trabalho:

a) Que seja alterada a medida adotada, ao abrigo do Parecer que acompanha a nota n.º 1541/GMJT de 10 de novembro 2016, que não considera justificadas as faltas dadas para prestação de prova ou exame por ser desproporcional e ilegal, constituindo mesmo uma limitação ao direito fundamental à educação consagrado no artigo 78.º da Constituição da República de Cabo Verde.

b) que nos termos da lei sejam consideradas justificadas duas faltas por cada prova ou exame que o funcionário tenha que prestar, sendo uma no dia da realização da prova e outra no dia imediatamente anterior, bem assim as dadas na estrita medida das necessidades impostas pelas deslocações para prestar provas de exame ou de avaliação de conhecimentos;

c) Que o Despacho n.º 59/2015, de 27 de maio, do Ministro da Justiça não seja aplicado, por ser ilegal e ineficaz.

Solicito ainda que me seja comunicada, no prazo de 60 dias, a posição que Vossa Excelência vier a adotar sobre esta recomendação, conforme o disposto no artigo 47.º da Lei n.º 29/2003, de 4 de agosto.

Com os meus melhores cumprimentos



PROVEDORIA DE JUSTIÇA  
Q. Provedor de Justiça  
/António do Espírito Santo Fonseca/  
PROVEDOR





# **ANEXO 3**

## **RECOMENDAÇÕES LEGISLATIVAS**



## Recomendação Legislativa nº3/2016

**Sua Excelência  
Senhor Presidente da Assembleia Nacional  
Achada de Santo António – cidade da Praia**

**SUGESTÃO LEGISLATIVA Nº03/2016  
De 13 de setembro  
(Alteração do Decreto nº 251/71, de 11 de junho)**

Senhor Presidente,

Nos termos e para os efeitos do disposto na alínea d), n.º 1, art.º 22.º, do Estatuto do Provedor de Justiça, recomendo à Assembleia Nacional a alteração do Decreto nº 251/71, de 11 de junho, pelos motivos que passo a expor.

### **JUSTIFICAÇÃO**

#### **I**

1. Com alguma frequência, têm chegado ao conhecimento do Provedor de Justiça registos de situações, algumas das quais formalizadas em queixas, onde se refere a exigência de registo criminal em sede de concurso para efeitos de emprego público e, nalguns casos até, de cadastro policial. Ora, tal prática poderá contrariar frontalmente os princípios constitucionais **i)** da igualdade, na medida em que diferencia de forma injustificada situações semelhantes, criando obstáculos muitas vezes difíceis de superar a quem tenha sido condenado e cumprido a respetiva pena, e que consequente-

mente não estará em pé de igualdade com os demais cidadãos no acesso ao emprego; **ii)** da proporcionalidade, visto que onera excessivamente um ex-condenado à procura de emprego, que desta forma sujeita-se a ver inscritas no seu certificado de registo criminal todas as decisões passíveis de inscrição, incluindo as claramente irrelevantes para o exercício da profissão para a qual se candidata; **iii)** da autodeterminação, porque limita a liberdade de escolha da profissão e nesse sentido, o próprio desenvolvimento da pessoa humana, consagrado no n.º 4 do artigo 1.º da Constituição da República de Cabo Verde (CRCV). Aliás, ainda em consonância com estes princípios, a CRCV consagra no artigo 42.º, de forma complementar e concretizadora, o direito de escolha de profissão e de acesso à função pública, e mais à frente, no artigo 61.º, o direito ao trabalho, notando-se assim reforçado o sentido de garantia que a Lei Magna confere aos direitos fundamentais enquanto vetor decisivo e definidor do Estado de Direito.

A revisão ora sugerida poderá reforçar a garantia dos suprarreferidos direitos constitucionais.

2. A complexidade e a rapidez dos fenómenos nas sociedades atuais fazem com que no conjunto das relações humanas ocorram cada vez mais situações tendencialmente efémeras senão mesmo instantâneas. Do acervo dessas relações não escapa naturalmente a relação entre o indivíduo e o Estado, que se traduz, de entre outras formas, na feitura e aplicação de normas essenciais ao convívio e desenvolvimento harmonioso da coletividade, não podendo esta descurar, ou devendo mesmo até, cuidar com especial responsabilidade, do cidadão mais desprotegido, cuja integração e participação plenas contribuem, em última análise e de forma decisiva, para a almejada harmonia social. Por outro lado, a especial relevância que certas normas assumem no ordenamento jurídico, quer pela função crucial desempenhada quer pela atribuição de

valor reforçado e superior face às demais, exorta a sociedade em geral, e de forma particular as instituições republicanas, a uma atenção redobrada e minuciosa perante situações de inversão dos efeitos pretendidos, de desadequação das leis no cotejo com os fenómenos sociais, e, não raras vezes, de tensão com o próprio ordenamento jurídico.

3. Nos últimos quarenta anos ocorreu a independência do país, seguida de uma mudança de regime 15 anos depois, que originou em 1992 uma nova Constituição, a qual instituiu um Estado de Direito Democrático e que definiu um conjunto de normas e princípios a observar pelo legislador ordinário, nomeadamente no domínio penal, tornando clara a necessidade da aprovação de um novo Código Penal, que veio a acontecer com a publicação do Decreto Legislativo n.º 4/2003, de 18 de novembro. Importante será dizer que o Código Penal de 2003 revogou o então vigente Código Penal português de 1886, e, em boa parte, o de 1852, com as alterações constantes de algumas reformas parcelares levadas a cabo em Portugal, e tornadas extensivas ao então Ultramar, bem como pequenas alterações impostas pelo legislador cabo-verdiano, após a independência do país. Tal revogação teve como justificação o facto de:

*“ a) As normas relativas àquilo a que se chama doutrina geral do crime mostram-se completamente desatualizadas, face à evolução da dogmática jurídico-penal; b) As condições sociais, económicas, culturais e políticas de Cabo Verde nada têm já a ver com o século XIX; c) O próprio pensamento jurídico-penal, nas intenções político-criminais fundamentais que contendem diretamente com as partes especiais dos códigos penais, modificou-se profunda e radicalmente; d) A Parte Especial, nem de perto, nem de longe eleva à categoria de bens jurídico-penais os valores que a comunidade politicamente organizada hoje exige como essenciais à sua afirmação e subsistência”.*<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Vide preâmbulo do Decreto Legislativo n.º 4/2003, de 18 de novembro.

4. Salvo as devidas referências temporais, estas justificações parecem-me atuais e levam-me a sugerir que seja ponderada a revisão do Decreto n.º 251/71, de 11 de junho que também foi inspirado nos mesmos princípios dogmáticos do Código Penal Português de 1886 que estão desactualizados e revogados.

Se é certo que os registos criminal e cadastral servem interesses impreteríveis de segurança e justiça coletivas, não menos certo será assumir que as hodiernas conceções de política criminal de estados de direito democrático defendem, de forma unívoca, a reintegração do indivíduo prevaricador e condenado como finalidade maior do sistema penal. Este segundo aspeto **i)** concretiza o princípio da socialização (socialidade), o que vale por dizer que *“ao Estado que faz uso do seu ius puniendi incumbe, em compensação, um **dever de ajuda e de solidariedade para com o condenado**, proporcionando-lhe o máximo de condições para prevenir a reincidência e prosseguir a vida no futuro sem cometer crimes”<sup>14</sup>*, e **ii)** integra igualmente o fundacional princípio da prevenção geral positiva, que, *grosso modo*, propugna a tutela dos bens jurídicos, ou, dito de outra forma, uma prevenção geral *“de reforço da consciência jurídica comunitária e do seu sentimento de segurança face à violação da norma ocorrida”<sup>15</sup>*. Significa isto que a eficaz tutela dos bens jurídicos implica igualmente a propiciação de condições, normativas e outras, que obstaculizem a reincidência. A ressocialização do indivíduo cujo comportamento desviante tenha sido já punido, e o seu acesso aos mesmos bens jurídicos que se quer proteger, são, de forma notória, a profilaxia mais eficaz contra os desvios sociais e parceiro maior das estatuições normativas.

5. Verifica-se ainda que o mesmo Decreto pode ser gerador de potenciais incompatibilidades com normas e princípios constitucionais. A nossa Lei fundamental, logo no seu artigo primeiro,

<sup>14</sup> DIAS, J. de Figueiredo, Direito Penal Português – As Consequências Jurídicas do Crime, pág. 74

<sup>15</sup> DIAS, J. de Figueiredo, Direito Penal Português – As Consequências Jurídicas do Crime, pág. 72

consagra o respeito pela dignidade da pessoa humana e a inviolabilidade e inalienabilidade dos direitos humanos, a igualdade de todos os cidadãos perante a lei, ao mesmo tempo que impõe ao Estado a criação progressiva de *“condições indispensáveis à remoção de todos os obstáculos que possam impedir o pleno desenvolvimento da pessoa humana e limitar a igualdade dos cidadãos e a efetiva participação destes na organização política, económica, social e cultural do Estado e da sociedade cabo-verdiana”*. O artigo 7.º estabelece, de forma complementar, a garantia do respeito pelos direitos humanos e pelo pleno exercício dos direitos e liberdades fundamentais a todos os cidadãos, e a promoção do bem-estar e qualidade de vida através da remoção de obstáculos de natureza económica, social, cultural e política, reforçando assim o princípio da igualdade entre os cidadãos, princípio este que, aliás, mais adiante tem consagração num artigo autónomo (artigo 24.º), mostrando assim tratar-se de um princípio basilar de todo o ordenamento jurídico. Ainda no tocante à Constituição, encontra-se plasmado no n.º 5 do artigo 17.º o princípio da proporcionalidade relativo às leis restritivas dos direitos, liberdades e garantias, determinando expressamente que estas *“não poderão diminuir a extensão e o conteúdo essencial das normas constitucionais e deverão limitar-se ao necessário para a salvaguarda de outros direitos constitucionalmente protegidos”*. Entendemos assim que o regime dos registos criminal e cadastral que, inevitavelmente, contém normas restritivas de direitos, liberdade e garantias, deverá limitar-se ao mínimo necessário para atingir os fins de segurança pretendidos, sem com isso restringir de forma excessiva e arbitrária os direitos fundamentais dos cidadãos.

## I. SUGESTÃO DE LEGISLAÇÃO

### II.1. LINHAS GERAIS

Face a todo o exposto, parece-nos determinante uma alteração do

regime vigente devendo esta assentar nos seguintes grandes eixos:

1. Sistematização e caracterização das linhas de atuação e organização da identificação criminal (e dos serviços de identificação criminal);
2. Uma especial atenção às normas reguladoras da emissão de certificados para fins particulares, tendo em conta as atuais exigências em matéria de conteúdo de informação acessível e de troca de informação entre entidades públicas, viabilizando a adoção de procedimentos objetivos, transparentes e simples, e a concretização de soluções técnicas eficazes;
3. A adequação das normas dos registos criminal e cadastral aos conteúdos dos princípios constitucionais acima enunciados.
4. Ter, em resultado da Legislação, uma melhor clarificação/definição dos critérios legais de ingresso na função pública, neste caso o conteúdo do registo criminal para tal efeito, que no nosso entendimento se deve limitar, de forma genérica, às decisões de demissão ou interdição do exercício de funções públicas, sem prejuízo dos cargos ou funções que pela sua natureza exijam requisitos específicos.

## II.2. ASPECTOS ESPECÍFICOS A CONTEMPLAR

Afigura-se, todavia, necessário, de forma a concretizar as ideias subjacentes aos grandes eixos atrás indicados, enfatizar alguns pontos específicos.

Quanto ao Conteúdo do Registo Criminal Para Fins de Emprego

### **Para ingresso na função pública**

Em Cabo Verde, um dos requisitos legais para o **ingresso na função pública** é “*Não estar inibido do exercício de funções públicas ou não estar interditado para o exercício daquelas que se propõe desempenhar*”, segundo a alínea d) do artigo 26.º da Lei de Base da Função Pública (Lei n.º 42/VII/2009, de 27 de julho). Porém, na

Lei n.º 102/IV/93, de 31 de dezembro, que define o regime jurídico de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na Administração Pública, na alínea c) do artigo 4.º, refere a idoneidade civil como uma das condições para se adquirir a qualidade de funcionário ou agente administrativo.

Nos termos do art.º 6.º da referida lei, a idoneidade civil *“prova-se por certificado do registo criminal que mostre não ter o indivíduo sido condenado pelos crimes de furto, roubo, burla, abuso de confiança, provocação pública ao crime, peculato, suborno, corrupção, inconfidências incitamento à indisciplina, bem como outros crimes considerados desonrosos”*.

O conteúdo dos certificados do registo criminal requeridos por particulares depende do fim a que se destina o certificado a emitir, fim esse que deve ser indicado pelo requerente e constará do certificado emitido.

A despeito da posição assumida, e sem prejuízo de com isso enfraquecer os argumentos já aduzidos, parece-nos igualmente acertada a ideia, na esteira aliás da posição doutrinária maioritária, de que para o exercício de certas profissões ou certos cargos possam (e devam) ser exigidos requisitos especiais, nomeadamente de idoneidade civil e moral, ou outros, em estrito respeito pelos valores da segurança e do interesse público. Aliás, em diversos diplomas encontra-se consagrada a possibilidade de exigência de requisitos especiais para o exercício de certas funções ou ocupação de determinados cargos, que impliquem uma responsabilidade, exigência e sentido de rigor acrescidos, quer pela natureza específica das funções, quer pela especial relevância do cargo. É o que ocorre, por exemplo, com a carreira dos magistrados judiciais e do Ministério Público ou ainda com a previsão (mais) genérica do n.º 2 do art.º

26º da Lei de Base da Função Pública, aprovada pela Lei nº 42/VII/2009, de 27 de julho.

### **Para o exercício de atividades que envolvam contacto regular com menores**

No que respeita ainda a funções ou atividades abrangidas pela exigência de requisitos específicos, parece-nos que deve merecer especial (e imediata) atenção o processo de recrutamento para o exercício de funções ou atividades, públicas ou privadas, ainda que não remuneradas, que envolva(m) contacto regular com menores. Trata-se de um vazio legal que urge preencher para reforçar, no nosso ordenamento, a proteção legal devida ao seu estatuto e à fragilidade da sua condição, bem como para prevenir consequências nefastas para os próprios menores e para a sociedade em geral.

O Estado, e o legislador em especial, tem aqui responsabilidades acrescidas, não só em virtude das convenções internacionais sufragadas nessa matéria e das orientações dos organismos internacionais a que pertence, como, e de forma igualmente preponderante, tendo em atenção o aumento de casos e denúncias relativos a crimes de abuso sexual de crianças e adolescentes que estudos recentes, e a própria prática social, têm demonstrado.

Sugerimos assim que, na futura regulamentação a ser feita ao abrigo do nº 2 do art.º 121º do Código Penal, ou preferencialmente num regime autónomo, seja estabelecida a obrigação da entidade recrutadora exigir ao candidato a um emprego que envolva contacto com menores, a apresentação de certificado de registo criminal, e a ponderar a informação nele constante, de forma a aferir a sua idoneidade para o desempenho do cargo. Isto deve ser feito de forma compatível com os limites do ponto II.1.4 de modo a evitar que aquilo se pretende de carácter excecional, se aplique de forma

genérica e com isso propiciar eventuais violações dos direitos (fundamentais) dos cidadãos no acesso ao emprego. Também por isso recomendo a clarificação do sentido ou, no limite, a derrogação da alínea c) do artigo 4.º e do artigo 6.º da Lei n.º 102/IV/93, de 31 de dezembro.

### **Tempo de Conservação dos Registos**

É ponto assente que a conservação dos registos prossegue finalidades de segurança e prevenção geral da criminalidade, permitindo uma melhor e mais célere identificação dos suspeitos, constituindo-se, portanto, como elemento auxiliar determinante para a investigação criminal. Contribui assim, de forma inegável para a obtenção da segurança jurídica e paz social. Contudo, o tempo de conservação dos registos deverá, a nosso ver, observar sempre o princípio da necessidade ou proporcionalidade, tendo, portanto, sempre em conta as finalidades e objetivos que almeja, em cumprimento aliás das alíneas b), c) e e) do n.º 1 e 2 do artigo 6.º da Lei n.º 133/V/2001, de 22 de Janeiro, que estabelece o regime jurídico geral de proteção de dados pessoais das pessoas singulares, sob pena de ver esvaziado o seu sentido ou se transmutar num instituto com efeitos potencialmente perversos, próprios de um Estado de Polícia.

Assim, e excetuando o tratamento para fins históricos, estatísticos ou científicos, sempre devidamente autorizado pela Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd), perfilho o entendimento de que o tempo de conservação deve seguir os prazos prescritos nos artigos 119.º e 120.º do Código Penal, primeiro porque confere dessa forma maior previsibilidade e segurança a todo o regime de proteção de dados pessoais, facilitando a tarefa quer do aplicador quer do destinatário da norma, e segundo porque entendemos serem prazos ajustados ao equilíbrio das finalidades prosseguidas, de se-

gurança da comunidade globalmente entendida (ou prevenção geral), por um lado, e da prevenção especial, por outro. Sugiro, contudo, que para o regime proposto para as decisões de condenação quando estejam em causa crimes de agressão sexual de menores, quer pela especial natureza dos crimes quer pela consensual proteção reforçada que deve merecer, sejam previstos prazos mais alargados para o cancelamento dos registos (eventualmente o dobro do prazo máximo previsto no regime geral da reabilitação no Código Penal), funcionando dessa forma como garantia de uma defesa mais eficaz no combate a esse tipo de criminalidade.

### **Cancelamento do registo**

Em sede de cancelamento, e embora reconhecendo a bondade e o equilíbrio do regime previsto nos artigos 119º a 121º do Código Penal, parece-me útil e ajustado que seja igualmente previsto um regime de reabilitação provisória especificamente para efeitos de emprego, cuja decisão seja da competência do Tribunal de Execução de Penas, mediante a verificação e apreciação de critérios previamente estabelecidos. De entre estes, deve ser dada especial relevância ao comportamento do condenado pós-cumprimento da pena, comportamento esse que revele inequivocamente um esforço pessoal de reintegração e cumprimento das normas, à essencialidade da obtenção do emprego para a sua devida ressocialização, e ao tempo transcorrido após o cumprimento da pena.

Ainda no que à questão do emprego diz respeito, proponho igualmente a introdução da possibilidade da decisão de não transcrição, nos certificados emitidos para efeito de emprego, de decisões condenatórias cujas penas sejam inferiores a um ano ou pena de multa. A decisão de não transcrição competirá ao juiz do julgamento, valorados os mesmos critérios referidos no ponto anterior.

## II. REGISTO DE CONTUMAZES

Por se tratar de matéria de certo modo conexa com os pontos anteriores, e pelos motivos já expostos, julgo ser de ponderar os adiamentos que permitam a existência de um registo de contumazes, paralelamente ao registo criminal.

A contumácia, pelas suas implicações negativas diretas no decurso do processo judicial e, bem entendido, para o funcionamento e administração da justiça no seu todo, terá de ser regulada de forma a precaver e eventualmente punir o agente que dela se prevalecer.

Assim, recomendo que:

- Seja criado um registo autónomo de contumazes, que contenha:  
**i)** a identificação do arguido que não tenha sido possível notificar, por não ter prestado termo de identidade e residência, ou que não tenha sido possível deter ou prender preventivamente para comparência em audiência, **ii)** a identificação do condenado que se tenha furtado ao cumprimento de pena de prisão ou medida de internamento **iii)** os crimes que lhe são imputados, e **iv)** as respetivas decisões de contumácia;
- A declaração tenha como efeitos a passagem imediata de mandado de detenção, e a possibilidade de medidas mais gravosas, como sejam a proibição de obter documentos, certidões ou registos junto de autoridades públicas, ou se se justificar, a anulabilidade de negócios de cariz patrimonial celebrados pelo arguido ou condenado, após a declaração de contumácia.
- Seja cancelado o registo logo que cesse a situação de contumácia, devidamente declarada pelo juiz titular do processo.

Noutros aspetos do regime, quais sejam a forma de acesso à informação e as entidades com competência para tal, entendemos que a regulação deverá seguir o disposto para o registo criminal, exceção

feita ao tempo de conservação dos registos que, por razões óbvias, dever-se-á prever muito menor que o prescrito para este último.

Nesse sentido, em face de tudo quanto fica exposto e nos termos da alínea d), n.º1, art.º 22.º, do Estatuto do Provedor de Justiça, dirijo-me a Vossa Excelência - em consideração da qualidade do órgão de soberania a que preside, com competência legislativa na matéria, à luz do disposto na alínea b) do art.º 175.º, nas alíneas k) e m) do art.º 176.º, alíneas a), c) e d) do art.º 177.º, nº 1 do art.º 184.º, e nº 3 do art.º 260.º, todos da Constituição, alertando o Parlamento para a necessidade de o quadro normativo aplicável à identificação criminal ser adequado ao grau de tutela dos direitos fundamentais que aqui referimos, com a sugestão de que o mesmo seja ajustado à forma de lei constitucionalmente exigida e atualizado em conformidade.

Importa por último referir que, foram solicitados dois pareceres, um dirigido à Comissão Nacional de Proteção de Dados, outro ao Arquivo Nacional de Identificação Civil e Criminal, enquanto órgãos com competência e autoridade nas matérias aqui tratadas, para que nos fornecessem informações relevantes, quer a nível do quadro legal, quer a nível do que tem sido a prática e os procedimentos no tratamento de processos relativos à identificação criminal, sem que, no entanto, tenhamos recebido até então, as devidas respostas. Sugiro por isso que estas entidades sejam ouvidas na avaliação das propostas aqui apresentadas, e no contexto global da alteração legal que vier a ser feita.

Na expectativa de que esta Sugestão possa merecer o melhor acolhimento, apresento à Vossa Excelência, Senhor Presidente da Assembleia Nacional, os meus mais respeitosos cumprimentos.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA  
Q.º Provedor de Justiça  
/António do Espírito Santo Fonseca/  
PROVEDOR

## **Recomendação Legislativa nº4/2016**

**Sua Excelência  
Senhor Primeiro Ministro  
Palácio do Governo Várzea**

**Assunto: Sugestão para elaboração de nova legislação – Cláusulas contratuais gerais**

**SUGESTÃO Nº 4/2016  
De 22 de Setembro  
(Clausulas Contratuais Gerais)**

Senhor Primeiro Ministro,

Nos Termos e para os efeitos do disposto na alínea d), nº1, art.º 22.º, do Estatuto do provedor de Justiça, sugiro ao Governo a elaboração de nova legislação que defina o regime das clausulas contratuais gerais, pelos motivos que passo a expor:

### **I. JUSTIFICAÇÃO**

Têm chegado ao Provedor de Justiça inúmera queixas relacionadas com a execução dos contratos celebrados entre a Electra, S.A.R.L e particulares. As queixas na generalidade versam sobre questões relativas à sobrefaturação, suspensão de fornecimento sem aviso prévio, não emissão mensal de faturas e realização tardia de vistorias quando solicitadas.

As situações referidas, trazem prejuízos graves ao cidadão, o que levou ao Provedor de Justiça a analisar o conteúdo dos contratos “tipo” celebrados pela Electra, verificando-se que uma das partes contraentes elabora a sua declaração negocial antes do inicio das negociações (pré-elaboração), que é aplicável genericamente a todos os seus contraentes, sem conceder aos mesmos uma possibilidade alternativa que não seja a rejeição ou aceitação, sendo-lhes, por-

**ANEXO 3  
RECOMENDAÇÕES  
LEGISLATIVAS**

tanto, obstada a possibilidade de debater ou questionar o conteúdo do contrato, ou completá-lo com o conteúdo concreto que achem por bem. Refira-se que os contratos utilizados pela Electra, apenas contemplam os direitos do fornecedor do serviço e as obrigações do consumidor, quando sabemos que um contrato, ainda que de “adesão” (ou seja não há negociação direta entre as partes no estabelecimento do clausulado), por ser uma relação sinalagmática terá que prever direitos e obrigações para ambas as partes.

Independentemente do sector em que tais contratos se celebram, a mera impossibilidade, por parte dos destinatários, de um conhecimento rigoroso de todas as implicações dos textos a que adiram, ou as hipóteses alternativas que tal adesão comporte, como omissões de direitos e obrigações de ambos os contratantes, tornam viáveis situações abusivas e inconvenientes.

A existência de um regime de Cláusulas Contratuais Gerais, protegerá o cidadão ao possibilitar um conhecimento prévio e seguro dos direitos e obrigações a que estão vinculados.

Verifica-se que no nosso ordenamento jurídico, não existe o regime das Cláusulas Contratuais Gerais, o qual é invocado expressamente no n.º3 do artigo 13.º da Lei 88/V/31 de dezembro, e implicitamente na Lei 88/VI/2006, de 9 de janeiro, alterada pela Lei 21/VIII/2012, de 19 de dezembro e no Decreto Legislativo n.º3/2015, de 19 de outubro.

Um regime jurídico das Cláusulas Contratuais Gerais que abarcará vários sectores da atividade económica terá que contemplar soluções jurídicas para o desequilíbrio social e o afastamento de situações de injustiças, a observância dos imperativos constitucionais de combate aos abusos do poder económico e de defesa do consumidor, tendo o princípio da boa-fé como critério basilar ou de controle para determinar na construção do regime, a validade ou não das Cláusulas Contratuais Gerais, pelo que adquire uma flagrante premência para os cidadãos.

Tal regime alicerçar-se-á ainda no conceito de ordem pública interna, cujas normas são de aplicação imperativa e visam direta e essencialmente tutelar os interesses primordiais da coletividade, consistindo num agrupado dos princípios fundamentais, refletidos em normas de direito privado subjacentes ao sistema jurídico que o Estado e a Sociedade estão fundamental interessados em que predominem sobre as convenções privativas, não podendo ser afastadas pela vontade das partes, antes agindo como marco limitador à atividade individual de contratar.

## II. SUGESTÃO

Face a todo o deixado exposto, parece-me determinante a elaboração de nova legislação que defina o regime das Cláusulas Contratuais Gerais.

Sugiro por isso que, durante o processo normativo sejam ouvidas, entre outros interessados:

- a) A Agência de Regulação, e todas as entidades de regulação e supervisão que tenham atuação direta em áreas económicas em que o tipo de contratação em causa seja utilizado;
- b) Entidades cujas atribuições respeitam à defesa do consumidor, e em última análise à defesa e proteção do cidadão;
- c) Entidades que celebram com o cidadão os referidos contratos “tipo”.

Na expectativa de que a Sugestão possa merecer o melhor acolhimento, apresento à Vossa Excelência, Senhor Primeiro Ministro, os meus mais respeitosos cumprimentos.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA  
O Provedor de Justiça  
/António do Espírito Santo Fonseca/  
PROVEDOR





# **ANEXO 4**

## **DECLARAÇÃO DE GRAND BASSAN**



African Ombudsman and Mediators Association  
 Association des Ombudsman et Mediateurs Africains  
 Associação dos Ombudsman e Mediadores Africanos



International Ombudsman Institute  
 Institut International de l'Ombudsman  
 Instituto Internacional del Ombudsman

*Le Médiateur de la République*

## DÉCLARATION DE GRAND-BASSAM

**Nous**, Médiateurs et Ombudsman des pays d'Afrique, membres de l'AOMA venus d'Afrique du Sud, du Bénin, du Burkina Faso, du Burundi, du Cap Vert, de la Côte d'Ivoire, du Gabon, de la Gambie, du Ghana, du Niger, du Nigéria, du Sénégal, de Sierra Leone, du Soudan, de Tanzanie, du Tchad, de la Zambie et du Zimbabwe, réunis à Grand-Bassam, République de Côte d'Ivoire, les 27 et 28 février 2017 ;

**Exprimons** notre préoccupation vigilante face aux pratiques persistantes de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants sur le continent africain et avons conscience du besoin urgent de nous engager tous afin de prendre les mesures nécessaires pour traiter globalement ces questions ;

**Eprouvons** une grande inquiétude quant à l'impact de ces pratiques sur les droits fondamentaux de nos populations confrontées à des défis nouveaux et sérieux ;

**Réaffirmons** que les actes de torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants font l'objet d'une interdiction absolue en droit international et régional des droits de l'homme et en droit international humanitaire. Aucune circonstance, même exceptionnelle, ne saurait les justifier ;

**Appuyons** l'obligation faite aux Etats d'interdire et de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, telle qu'elle est contenue dans les instruments internationaux des droits de l'Homme, notamment la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et son protocole facultatif ;

**Soutenons** l'obligation faite aux Etats de consacrer cette interdiction dans leurs constitution, législations, politiques et pratiques nationales ;

**Reconnaissons** les Lignes Directrices de Robben Island pour la prohibition et la prévention de la torture en Afrique comme un instrument africain majeur, élaboré pour aider les Etats à respecter leurs obligations

ANEXO 4  
 DECLARAÇÃO DE  
 GRAND BASSAM

et guider toutes les parties prenantes dans leurs actions visant à interdire et prévenir la torture avec force et efficience ;

**Constatons** la pertinence des Lignes Directrices de Luanda sur les conditions d'arrestation, de garde à vue et de détention préventive en Afrique comme un outil clé pour veiller à ce que les pratiques d'arrestation, de garde à vue et de détention préventive soient menées en conformité avec la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples en collaboration avec l'Union Africaine ;

**Considérons** le rôle important accordé aux institutions de médiateur et ombudsman dans la promotion et la protection des droits de l'homme en Afrique, en général et celles des populations vulnérables, en particulier ;

**Reconnaissons** les efforts déployés par le Médiateur de la République de Côte d'Ivoire, l'Institut International de l'Ombudsman et l'Association pour la Prévention de la Torture ainsi que ceux de l'Association des Ombudsman et Médiateurs Africains pour l'interdiction et la prévention de la torture en Afrique.

Convenons et promettons ce qui suit :

1. Prioriser la prévention de la torture et la bonne administration de la justice dans le cadre de notre mandat de Médiateur et Ombudsman ;
2. Effectuer un travail de recherche sur les lieux de privation de liberté et collaborer avec tous les acteurs concernés dans le cadre d'une stratégie institutionnelle générale ;
3. Utiliser notre mandat de conseil et de veille pour nous assurer de l'harmonisation des législations et pratiques nationales avec les obligations internationales et régionales concernées, y compris les Lignes Directrices de Robben Island et de Luanda et promouvoir l'adoption d'une législation anti-torture globale, traitant de l'interdiction et de la prévention de la torture mais aussi des besoins des victimes et de la protection des témoins ;
4. Assurer le plaidoyer en vue de la ratification de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants (UNCAT) par les pays de l'AOMA qui ne l'ont pas encore fait et pour sa mise en œuvre effective ;



5. Faire le même plaidoyer pour la ratification du Protocole Facultatif à la Convention contre la torture(OPCAT) et pour la promotion d'un processus inclusif de décision devant conduire à la désignation d'un Mécanisme National de Prévention (MNP) conforme à l'OPCAT ;
6. Coopérer pleinement avec le MNP, s'il est établi comme une institution distincte ;
7. Adopter une stratégie commune d'interdiction et de prévention de la torture au sein des pays de l'AOMA avec un code de conduite assorti d'un prix dit de Grand-Bassam récompensant le meilleur programme institutionnel y relatif ;
8. Promouvoir la coopération et les échanges de bonnes pratiques au sein de l'AOMA, prévoir un point focal au Secrétariat de l'AOMA et organiser des séances de travail avec formation sur le sujet avec le CROA ;
9. Encourager les institutions de Médiateurs et d'Ombudsman à collaborer avec les organisations de la société civile et les leaders d'opinion traditionnels et religieux ;
10. Coopérer avec d'autres acteurs nationaux, régionaux ou internationaux pour des initiatives autonomes ou conjointes aux dates marquantes du 25 avril, journée africaine de la détention préventive, et du 26 juin, journée internationale de soutien aux victimes de torture.

ANEXO 4  
DECLARAÇÃO DE  
GRAND BASSAM

Fait à Grand-Bassam, le 28 février 2017

Pour les Participants  
Le Médiateur de la République de Côte d'Ivoire



**NGOLO COUHIBALY**  
 Président Emerite de l'AMP-UEMOA  
 1<sup>er</sup> Vice-Président de l'AOMA  
 Membre du Conseil d'Administration de l'IIO

O Provedor de Justiça

*António do Espírito Santo Fonseca*

Praia, 30 de junho de 2017



