



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS**

**A INTERVENÇÃO DO PROVIDOR DE JUSTIÇA NA PREVENÇÃO E  
REPARAÇÃO DE INJUSTIÇAS DOS PODERES PÚBLICOS**

José de Morais

João Pessoa, 2013

**JOSÉ DOMINGOS DE MORAIS**

**A INTERVENÇÃO DO PROVIDOR DE JUSTIÇA NA PREVENÇÃO E  
REPARAÇÃO DE INJUSTIÇAS DOS PODERES PÚBLICOS**

Dissertação de Mestrado apresentada para defesa final como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Ciências Jurídicas na área de concentração dos Direitos Humanos, no âmbito do Programa de Pós-Graduação de Ciências Jurídicas pelo Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba.

Orientador: **Prof. Dr. ENOQUE SOBREIRA FILHO**

João Pessoa, 2013

AUTORIZO a reproduzir e/ou a disponibilizar na Internet e permito a reprodução por meio eletrônico dessa dissertação a partir da data abaixo, desde que citada à fonte e o uso da reprodução e/ou disponibilização não seja para fins comerciais.

João Pessoa, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2013.

\_\_\_\_\_  
José Domingos de Moraes

Dedico esta dissertação a quem luta pela consolidação dos direitos humanos em Angola, em particular na defesa dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos angolanos.

Dedico também a dissertação ao Dr. Paulo Tjipilica, Dr. Jai Ventura e a OPEN SOCIETY na pessoa do Sr. Elias Isaac, que, tornaram possível esta oportunidade de poder prestar o meu humilde contributo, com esta pesquisa académica visando à construção do conhecimento coletivo, relativamente à figura do Provedor de Justiça na defesa dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos face aos poderes públicos nos termos da Constituição da República de Angola.

## Agradecimentos

Agradeço a todos que contribuíram direta ou indiretamente à pesquisa que resultou nessa dissertação.

Em especial agradeço ao meu orientador professor Dr. Enoque Feitosa Sobreira Filho, pesquisador acadêmico e profissional reconhecido, inspirando uma pesquisa crítica, baseando nos pilares da seriedade, competência e compromisso, que nunca se furtou a desafios inglórios, os meus agradecimentos por ter aceitado orientar a dissertação e pelas imprescindíveis e sábias correções feitas.

Agradeço ainda à Provedoria de Justiça de Angola, que me concedeu esta soberba oportunidade de, em comissão de serviço, realizar este curso de mestrado em direitos humanos, especialmente à sua Excelência Senhor Provedor de Justiça, sua Excelência Senhora Provedora de Justiça-Adjunta, Dr. Jai Ventura, Dr. Makaya José, que acompanharam o processo de construção da dissertação e apoiaram de forma incontestada sua conclusão.

A professora Dra. Lorena Freitas, por importantes indicações bibliográficas e infundáveis discussões sobre metodologia e a preocupação em situar a perspectiva do presente trabalho no contexto do ordenamento jurídico angolano.

Agradeço aos meus colegas competentes, extremamente pacientes e sempre companheiros Roberto Francisco, Emilia Margareth Nangacovie, Claudio Tchivela, António Ventura e Celmira Alfredo.

Aos colegas do programa de Pós-Graduação do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, incluindo todos os funcionários sempre disponíveis e amigos.

À Deus e aos meus pais, fontes de inspiração em todos os momentos e pontos de apoio durante a difícil caminhada que foi a edificação desta dissertação.

Aos meus irmãos, familiares, amigos e companheiros, em especial ao Dr. Fernando Nogueira Fernandes da Silva, Célio Rodrigues, e Sizaltina Cutaia pelo apoio e compreensão, proporcionando a conclusão desta pesquisa desde sempre.

E agradeço ainda, e mais uma vez, e sempre, muito especialmente, ao Dr. Paulo Tjipilica e Dr. Jai Ventura.

## RESUMO

Este trabalho versa sobre a relevância da figura do Provedor de Justiça no ordenamento jurídico angolano, como uma instituição garantidora do respeito pelos direitos, liberdades e garantia dos cidadãos face aos poderes públicos. Portanto, esta pesquisa tem por objetivo analisar o papel deste órgão na sua intervenção com vista a prevenir e reparar as injustiças dos poderes públicos, tendo como mecanismo da sua atuação as recomendações aos órgãos visados após apresentação das queixas pelos particulares das ações ou omissões dos poderes públicos. Assim, dentre os principais entraves na intervenção do Provedor de Justiça reside na ausência do poder decisório das suas recomendações. A dissertação está referenciada numa pesquisa pautada em indicações bibliográficas, procurando fazer um estudo comparativo da figura do Provedor de Justiça no direito angolano relativamente algumas ordens jurídicas que consagram esta figura na sua Constituição. A hipótese pretende evidenciar a relevância do Provedor de Justiça como um mecanismo do sistema de acesso ao direito e à justiça, que visa à defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, assegurando, a justiça e a legalidade da atividade da administração pública, e, conseqüentemente clarificando o papel deste órgão relativamente às instituições que exercem a função jurisdicional nos termos do consagrado na Constituição da República de Angola, como forma a garantir a efetivação do Estado democrático e de direito. Assim sendo, pretendemos ainda aguçar a consciência de que, independentemente de apreciar sem poder decisório as reclamações requeridas a este órgão do Estado, o Provedor de Justiça exerce um papel fundamental na prevenção e reparação de injustiças e ilegalidades dos poderes públicos.

**Palavras-chave:** Provedor de Justiça. Injustiça. Legalidade. Estado Democrático de Direito. Poderes Públicos

## ABSTRACT

This paper focuses on the relevance of the figure of the Ombudsman in Angolan law, as an institution guaranteeing respect for the rights, freedoms and guarantees of citizens towards public authorities. Therefore, this research aims to analyze the role of this body in its intervention to prevent and remedy the injustices of government, having as its mechanism of action recommendations to target organs after submission of complaints by individuals of the actions or omissions of powers public. Thus, among the main obstacles in the intervention of the Ombudsman is the lack of decision making power of its recommendations. The thesis is grounded in research referenced in bibliographical information, looking to make a comparative study of the figure of the Ombudsman in the Angolan relatively few jurisdictions that enshrine this figure in its Constitution. The event aims to highlight the Ombudsman as an organ useful for checking the legality and justice that the law imposes on the Angolan government, in ensuring respect for the rules and principles of law and the system as a mechanism for access to law and justice, which aims to defend the rights, freedoms and guarantees of citizens of the activity of public administration. Focusing on this aspect of the dissertation will address the role of this body for institutions who exercise judicial functions under enshrined in the Constitution of the Republic of Angola, in order to ensure the realization of the democratic state of law. Therefore, intending still sharpen the awareness that, regardless of enjoying power without making claims to this court required the State, the Ombudsman plays a key role in the prevention and remedying of injustices and illegalities of government.

**Keywords:** Ombudsman. Injustice. Legality. Democratic State. Public Authorities



## Lista de Siglas

- CCAI – Conselho de Coordenação de Assuntos Internos
- CNDS – Comissão Nacional de Ética Policial em França
- CRA – Constituição da República de Angola
- CRP – Constituição da República Portuguesa
- CGU – Controladoria Geral da União no Brasil
- EPJ – Estatuto do Provedor de Justiça de Angola
- EPJP – Estatuto do Provedor de Justiça de Portugal
- FNLA – Frente Nacional de Libertação de Angola
- FAPLA – Forças Armadas Populares de Libertação de Angola
- HALDE – Mediator de Criança, da Alta Autoridade Contra a Discriminação e para a Igualdade
- LGT – Lei Geral do Trabalho
- LOPJ – Lei Orgânica da Provedoria de Justiça de Angola
- LODP – Lei Orgânica do Defensor do Povo em Espanha
- MNP – Mecanismo Nacional de Prevenção
- MPLA – Movimento Popular de Libertação de Angola
- ONU – Organização das Nações Unidas
- OPJ – Observatório Permanente da Justiça Portuguesa
- RPA – República Popular de Angola
- SEF – Programa de Saneamento Económico Financeiro
- SUJ – Lei do Sistema Unificado de Justiça
- UAN – Universidade Agostinho Neto

UNITA – União Nacional da Independência Total de Angola

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO, p. 13

### CAPÍTULO I **A Administração Pública Angolana no Pós-Independência, p. 18**

- 1.1 A Lei Constitucional da República Popular de Angola 1975 – I República, p. 22
  - 1.1.1 Das Revisões e Alterações da Lei Constitucional da República Popular de Angola, p. 24
  - 1.1.2 Repercussões Jurídicas e Económicas, p. 26
  - 1.1.3 Da Instituição do Estado democrático e de direito assente no princípio da legalidade, p. 27
- 1.2 No Estado democrático de direito de 1992-2010 - II República, p. 29
- 1.3 Os desafios da Constituição da República de Angola – III República, p. 33

### CAPÍTULO II **Estudo Comparativo do Provedor de Justiça no Direito Angolano com outros Sistemas Jurídicos, p. 39**

- 2.1 Evolução histórica do *Ombudsman*, p. 40
- 2.2 Ouvidor no Brasil, p. 45
- 2.3 *Mediateur de la Republique* na França, p. 51
- 2.4 *Defensor del Pueblo* na Espanha, p. 57

**CAPÍTULO III      A Consagração da Figura do Provedor de Justiça no  
Direito Angolano, p. 67**

- 3.1 O Provedor de Justiça no ordenamento jurídico angolano, p. 68
- 3.2 A relevância institucional da figura do Provedor de Justiça no ordenamento jurídico angolano, p. 77
  - 3.2.1 Da incoerência dogmatica na concepção do Provedor de Justiça como poder judicial conforme CRA, p. 83
  - 3.2.2 O Provedor de Justiça como mediador entre o Estado e a sociedade, p. 89

**CAPÍTULO IV      O Provedor de Justiça na efetivação dos preceitos  
constitucionais no direito angolano, p. 96**

- 4.1 O papel do Provedor de Justiça no garante de boa administração, p. 97
- 4.2 O Provedor de Justiça e o respeito pelos preceitos constitucionais pelos poderes públicos, p. 104

CONCLUSÃO, p. 110

BIBLIOGRAFIA, p.116

## INTRODUÇÃO

O presente estudo que tem como tema “A Intervenção do Provedor de Justiça na Prevenção e Reparação de Injustiças dos Poderes Públicos”, concretamente na defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos perante administração, sendo este, o órgão do Estado, que tem como sua fundamental atividade assegurar a defesa destes direitos fundamentais por meios informais, a justiça e a legalidade da atividade da administração pública.

Portanto, o objeto da pesquisa diz respeito, ao papel interventivo do Provedor de Justiça no ordenamento jurídico-constitucional de Angola para uma boa administração através das suas recomendações aos órgãos visados sem poder decisório com vista à prevenção e reparação de injustiças. Nesta perspectiva, pesquisaremos o papel da figura do Provedor de Justiça no direito angolano, como a instituição a quem cumpre, por natureza e imperativo constitucional, procurar junto dos poderes públicos as soluções que se mostrem mais justas sem prejuízo para o interesse público.

Note-se que o Provedor de Justiça é um órgão do Estado a quem os cidadãos podem solicitar a sua intervenção, de modo a garantir a observância, pela administração, das regras e princípios jurídicos que a ordem jurídica angolana impõe, bem como o respeito a legalidade administrativa, sempre que sejam violados ou lesados os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos por ações ou omissões dos poderes públicos.

A razão principal deste nosso estudo decorre do nosso modesto contributo, na reflexão da figura do Provedor de Justiça no ordenamento jurídico angolano, como órgão de defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. Portanto, existe certo desconhecimento desta instituição e das competências e funções que lhe são cometidas por lei, bem como se confunde o seu papel com o do Procurador Geral da República. A este propósito, analisaremos o âmbito da sua atuação no contexto jurídico-constitucional e a relevância desta instituição na ordem jurídica angolana como um órgão a quem os cidadãos podem recorrer para o exercício dos seus direitos de cidadania, mediante a formulação de queixas, com realce pela sua informalidade.

Assim, o problema que a pesquisa visa responder é se a instituição do Provedor de Justiça se constitui num órgão com competências meramente formais apenas para criar uma ilusão de ordem jurídica ou se ela tem um efetivo papel no respeito e garantia da democracia e direitos humanos em Angola.

Sustentaremos teoricamente como hipótese da a nossa pesquisa com base nos fundamentos do direito constitucional, direito internacional público e direito administrativo e do ponto de vista sociológico, o papel positivo, na afirmação dos direitos humanos, sobre o processo histórico e evolutivo que a Provedoria de Justiça, quer seja no direito angolano ou na sua dimensão internacional.

No entanto, o enfoque da pesquisa se conduz com base em elementos históricos, bibliográficos e doutrina, essa opção metodológica se justifica no fato de que a compreensão da defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos em Angola pelo Provedor de Justiça, sobretudo contemporânea, relativamente às injustiças e ilegalidades dos poderes públicos, não seria possível sem a análise e o relacionamento das normas nacionais e internacionais de proteção aos direitos humanos, principalmente, aqueles relacionados ao respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos pelos poderes públicos.

Por outro lado, buscando, das normas legais e da bibliografia jurídica disponível sobre o tema, pautando-se na concepção de que os princípios não são vistos apenas como valores abstratos ou mera fonte supletiva do direito, mas sim como normas dotadas de juridicidade plena. Nesse contexto, a Constituição norteio o eixo de reflexão da presente dissertação, como um sistema aberto de princípios e regras, no qual assumem papel de destaque as ideias de justiça e de efetivação dos direitos fundamentais, cuja expressão maior é o princípio da dignidade da pessoa humana.

Por conseguinte, em consequências das profundas transformações que ocorreram na década de 90, com destaque a disseminação do que se convencionou cultura do Estado democrático de direito (KAHN, 2007, P) como matriz de organização dos Estados na escala mundial, se impões uma nova racionalidade nas relações institucionais dos vários órgãos públicos em muito dos países subdesenvolvidos.

Deste modo, no contexto angolano, com a assinatura a 31 de Maio de 1991 dos Acordos de Paz para Angola, foi feita uma revisão ao texto da Lei Constitucional de 1975, de

algumas referentes à organização de um Estado democrático e de direito, assente num modelo de organização baseado na separação de funções e interdependência dos órgãos de soberania.

Nesse contexto, a figura do Provedor de Justiça foi introduzida no ordenamento jurídico angolano, por via da Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro, aprovada pela Assembleia do Povo. Este órgão do Estado mereceu consagração constitucional no artigo 142.º, na revisão do texto da Lei Fundamental de 1992, hoje convertido em artigo 192.º, após aprovação da Constituição da República de Angola (CRA), pela Assembleia Constituinte, aos 21 de Janeiro de 2010.

Porém, apesar da consagração constitucional da figura do Provedor de Justiça pelo texto constitucional de 1992, como um órgão público independente, que tem por objeto a defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, assegurando, através de meios informais, a justiça e a legalidade da Administração Pública, só foi instituída *de facto* em 2005, com a eleição pela Assembleia Nacional, do primeiro Provedor de Justiça da República de Angola, Dr. Paulo Tjipilica.

Portanto, não obstante alguma perplexidade dos cidadãos relativamente ao grau de eficácia do Provedor de Justiça, conseqüente de não dispor de poderes vinculativos, sendo a sua intervenção meramente persuasória e baseada em propostas/sugestões ou recomendações, aos poderes públicos, de acordo com seu papel garantístico cometido por lei como o elo entre os cidadãos e os poderes públicos, a quem incumbe defender, através de meios informais, direitos, liberdades e garantias e os interesses legítimos dos cidadãos, por ações ou omissões dos poderes públicos, assegurando a correção ou reparação das ilegalidades ou injustiças da atuação destes, entendemos que o Provedor de Justiça também tem uma função preventiva de ações ou omissões dos poderes públicos que sejam suscetíveis de lesar a esfera jurídica dos cidadãos e uma eficaz tutela dos seus direitos fundamentais, ao intervir mediante queixa ou oficiosamente no âmbito das relações jurídicas administrativas, quando esteja em causa a proteção e promoção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Assim, o âmago do presente trabalho é estudar a relevância institucional da figura do Provedor de Justiça no contexto do direito angolano enquanto órgão constitucional de defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, na justiça e a legalidade da atividade administração pública.

No **primeiro capítulo** do trabalho, buscamos compreender o processo evolutivo e gradativo da administração pública adotada logo após a independência de Angola. Para tanto, partimos do processo histórico de cada período jurídico-constitucional, desde a proclamação da independência de Angola, em 1975, até a aprovação da Constituição da República de Angola, em 2010, dando destaque as reformas administrativas, políticas e econômicas que ocorreram na década de 90, consideradas como o marco das grandes reformas administrativas, políticas e econômicas na administração pública angolana, com a aprovação pela Assembleia do Povo da Lei n.º 17/90, de 20 de Outubro, que visa adequar à administração pública de acordo com os novos contornos da sociedade, com a criação de condições que traduzam a melhoria do serviço a prestar pela administração pública, correção dos manifestos desajustamentos e desequilíbrios que se vivia.

Entendemos, para que não haja uma distorção metodológica do nosso tema, nos atemos somente à questão da administração pública, em consequência de ser o âmbito de atuação do Provedor de Justiça, portanto, caso questões de ordem política ou econômica fiquem omissas no presente trabalho, derivem da nossa delimitação de estudo.

No **segundo capítulo**, faremos um estudo comparativo do Provedor de Justiça no direito angolano, na proteção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos face aos poderes públicos com outros sistemas jurídicos que consagram a figura do *Ombudsman*, sendo que a maior parte destes ordenamentos adotou o paradigma sueco como modelo de referência, portanto, esta figura têm vindo às últimas décadas, a ser enraizada em diversos países, sob as mais diversas formas (*Defensor del Pueblo* em Espanha, *Médiateur de la République* em França, *Ombudsman* na Suécia, Ouvidor Geral da União no Brasil), adaptando-se a cada contexto jurídico constitucional. Entendemos que ao analisarmos outros ordenamentos jurídicos, compreenderemos melhor as funções e o âmbito de atuação que os poderes legislativos atribuem a este órgão, em conformidade com cada realidade sócio-jurídica.

Portanto, este estudo comparativo será efetuado através de pesquisa da legislação dos diversos ordenamentos jurídicos sobre a figura do *Ombudsman*, sendo que não a um modelo ideal, todavia, existem traços característicos que os distingue de outros órgãos afins, vocacionada no controlo administrativo da administração pública e a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos perante os poderes públicos. Por outro lado, em alguns



ordenamentos jurídicos o âmbito de intervenção do Provedor de Justiça se estende ao direito privado e as suas recomendações têm efeito decisório.

No **terceiro capítulo**, procuramos analisar a institucionalização da figura do Provedor de Justiça no ordenamento jurídico-constitucional angolano, através da Lei Constitucional de 1992, inspirado no modelo de *Ombudsman* escandinavo instituído na Suécia do século XIX (1809), mas concretamente ao do Provedor de Justiça do sistema português em que o Ombudsman é vocacionado para o controlo da legalidade e da justiça administrativa, para fiscalização da boa administração, para garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos perante os poderes públicos.

No **quarto capítulo**, procuramos demonstrar a relevância institucional da figura do Provedor de Justiça no contexto do direito angolano, na proteção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, analisando as múltiplas competências e poderes que a lei comete a este órgão do Estado, enquanto órgão constitucional de defesa dos direitos fundamentais e sua relação com os órgãos sujeitos a sua fiscalização no exercício da legalidade e justiça administrativa. Nesse sentido, neste capítulo vamos nos ater ao o instituto do Provedor de Justiça como um órgão totalmente independente dos tradicionais poderes do Estado, e que esta independência tem expressão estatutária na sua inamovibilidade, imunidade e incompatibilidade. Tendo também, expressão funcional, na medida em que só atuará por determinação da sua vontade na defesa dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos face aos poderes públicos.

Por fim, na conclusão, procuramos fechar o ciclo deste trabalho, demonstrando a relevância da intervenção do Provedor de Justiça no direito angolano como o órgão com a função corretiva ou reparadora, das ilegalidades ou das injustiças praticadas pelos poderes públicos, mas também, uma inabalável função preventiva de atos ou omissões que sejam susceptíveis de lesar a esfera jurídica dos cidadãos e uma eficaz tutela dos seus direitos, liberdades e garantias.

## **CAPÍTULO I A Administração Pública Angolana no Pós-Independência**

No entanto, com vista à melhor compreensão do contexto jurídico-político que abrange a nossa pesquisa, debruçaremos numa primeira parte a trajetória histórica de Angola, ressaltando os fatos mais relevantes na nossa perspectiva, não que sejam os únicos, desde a independência, em 1975.

A República de Angola situa-se na costa do Atlântico Sul de África entre a Namíbia e o Congo Democrático, também faz fronteiras com a República do Congo-Brazaville e a Zâmbia. Tem uma área superficial de 1.246.700 km<sup>2</sup>, com uma população estimada em 2009 em 18.498,000, habitantes. A Angola está administrativamente dividida em províncias, municípios e comunas, tendo 18 províncias e Luanda é a sua capital. O português é a língua oficial, tendo também várias línguas nacionais. O kwanza é a moeda do país, têm vários recursos naturais tais como: o petróleo, diamantes, ferro, fosfatos, cobre, ouro, bauxite e urânio.

Antes de abordarmos, concretamente sobre Angola, é preciso refletir que a descolonização resultou apenas parcialmente dos movimentos de libertação nacional, que tiveram o apoio de potências como a URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas) e os Estados Unidos, de Cuba e dos países árabes (HUGON,2009,p. 26).

Nesse sentido, Philippe Hugon explica que a independência política fez dos Estados africanos atores internacionais soberanos, mas não mudou radicalmente, no início, o sistema econômico. A África estava numa situação de grande dependência econômica cujos os indicadores eram uma taxa elevada de abertura, pouca diversificação das exportações e uma polarização das relações comerciais em torno das antigas metrópoles. O grosso dos produtos energéticos, dos bens intermediários e de equipamento, da mão obra de obra qualificada e dos quadros procedia do exterior. As empresas e as administrações estrangeiras comerciais tinham um peso determinante nos setores-chave bancários, comerciais, industriais e de transportes (2009. P. 26).

No entanto, a República de Angola conquistou a sua independência no dia 11 de Novembro de 1975, tendo sido proclamada pelo Presidente Dr. António Agostinho Neto<sup>1</sup>, então presidente do MPLA<sup>2</sup> (Movimento Popular de Libertação de Angola), resultante dos Acordos de Alvor, assinado entre o governo português e os três principais movimentos de libertação de Angola, MPLA, FNLA<sup>3</sup> (Frente Nacional de Libertação de Angola) e a UNITA<sup>4</sup> (União Nacional para a Independência Total de Angola), celebrado em Janeiro de 1975, em Alvor, Algarve, República de Portugal.

Após a independência de Angola em 1975, o Comitê Central do MPLA, aprovou a Lei Constitucional da República Popular de Angola (RPA) de 1975, com postulados

---

<sup>1</sup> **António Agostinho Neto** (Ícolo e Bengo, 17 de Setembro de 1922 — Moscovo, 10 de Setembro de 1979) foi um médico angolano, formado nas Universidades de Coimbra e de Lisboa, que em 1975 se tornou o primeiro presidente de Angola até 1979. Fez parte da geração de estudantes africanos que viria a desempenhar um papel decisivo na independência dos seus países naquela que ficou designada como a Guerra Colonial Portuguesa.. Assumiu a direção do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), do qual já era presidente honorário desde 1962. Agostinho Neto dirigiu o MPLA durante a Guerra de Independência de Angola, 1961 - 1974, e durante o processo de descolonização, 1974/75, que opôs o MPLA a dois outros movimentos nacionalistas, a FNLA e a UNITA, declarou a independência do país em 11 de Novembro de 1975, assumindo as funções de Presidente da República, mantendo as de Presidente do MPLA.

<sup>2</sup> **Movimento Popular de Libertação de Angola.** A versão oficial refere à fundação do movimento em 1956, mas a data não é pacífica sendo atual a polémica entre duas correntes históricas, uma que defende a data oficial e outra que aponta 1961 como data real da fundação do MPLA. Dirigido por António Agostinho Neto, o MPLA organiza e dirige a luta armada contra o colonialismo. Terminada a luta de libertação, na sequência do 25 de Abril em Portugal, é o MPLA quem proclama a independência do país, sem que tivesse acontecido a pacificação interna com a FNLA e a UNITA. O MPLA surge como movimento de tendência Marxista-Leninista. Hoje o MPLA é um partido ex-marxista, politicamente constitui algo entre a social democracia e o socialismo. O MPLA é dirigido por José Eduardo dos Santos que é também o Presidente da República.

<sup>3</sup> **A Frente Nacional de Libertação de Angola** é um movimento político fundado em 1957, com o nome de **União das Populações do Norte de Angola (UPNA)**, assumindo em 1958 o nome de **União das Populações de Angola (UPA)**. Em 1961, a UPA e um outro grupo anti-colonial, o Partido Democrático de Angola (PDA), constituíram conjuntamente a FNLA. A FNLA foi um dos movimentos nacionalistas angolanos durante a guerra anticolonial de 1961 a 1974, juntamente com o MPLA e a UNITA. No processo de descolonização de Angola, em 1974/1975, bem como na guerra civil angolana de 1975 a 2002, combateu o MPLA ao lado da UNITA. Desde 1991 é um partido político cuja importância tem vindo a diminuir drasticamente, em função dos seus fracos resultados nas eleições legislativas de 1992 e 2008.

<sup>4</sup> **União Nacional de Independência Total de Angola** é um partido angolano, fundado em 1966, por dissidentes da FNLA e do GRAE (Governo de Resistência de Angola no Exílio), de que Jonas Savimbi, fundador da UNITA, era ministro das relações exteriores. A preocupação dominante da UNITA foi, no entanto, a de assegurar-se o apoio dos Ovimbundu, a maior etnia em Angola, à qual o próprio Savimbi pertencia. Após a sua morte, a UNITA tornou-se num partido civil e abandonou a luta armada.

constitucionais de âmbito político assente num Estado socialista, de sistema monopartidário, sendo o Conselho da Revolução o órgão supremo do poder do Estado, às Forças Armadas de Libertação Popular de Angola (FAPLA), braço armado do MPLA, institucionalizado como o exército nacional da RPA, tornando-se o MPLA na força dirigente do Estado e da sociedade angolana, nos termos do artigo 2.º, da Lei Constitucional da RPA, estabelecia que “Toda a soberania reside no Povo Angolano. Ao MPLA, seu legítimo representante, constituído por uma larga frente em que se integram todas as forças patrióticas empenhadas na luta anti-imperialistas, cabe a direção política, econômica e social da Nação” sic.

Para Philippe Hugon a África experimentou então uma pluralidade de regimes, chegando até mesmo ao socialismo radical. A quase totalidade dos países adotou o regime único (2009, p.26).

Nesse contexto, de 1975 até 1991, Angola teve um sistema político monopartidário, ou seja, de partido único, dando início a uma guerra civil que foi travada em três períodos de grandes combates intervalados por períodos de paz, sendo o MPLA e a UNITA os seus principais intervenientes.

Dessa forma, em consequência das profundas transformações que ocorriam pelo mundo, as mesmas repercutiram em Angola, originando transformações de ordem políticas, econômicas e sociais, forçando que o governo do MPLA procedesse algumas alterações de fundo da Lei Constitucional de 1975, com vista a que este diploma fundamental correspondesse à realidade dos tempos que se prevalecia e se constituísse também num instrumento impulsionador e regulador dessas transformações.

Neste prisma, os principais objetivos daquela revisão visavam fundamentalmente criar o que permitisse ampliar a participação de todos os cidadãos na vida política nacional, a consagração do pluripartidarismo, ampliação e o reconhecimento e proteção dos direitos e liberdades e deveres fundamentais dos cidadãos no âmbito da sociedade democrática.

Assim, em 31 de Maio de 1991, com a mediação de Portugal, União Soviética, Estados Unidos da América e da ONU (Organização das Nações Unidas), foi celebrado o Acordo de Bicesse<sup>5</sup>, em Estoril, Portugal, entre o presidente da República Popular de Angola

---

<sup>5</sup> **Acordos de Bicesse** acordo assinado no Estoril, mais concretamente na Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril por José Eduardo dos Santos e Jonas Savimbi, em Maio de 1991 estipulou que seriam realizadas as primeiras eleições livres e democráticas em Angola, supervisionadas pelas Nações Unidas, assim como todas as

e do MPLA-Partido do Trabalho, José Eduardo dos Santos<sup>6</sup> e pelo presidente da UNITA, Jonas Malheiro Savimbi<sup>7</sup>, terminando com a guerra civil desde 1975.

Em consequência deste acordo, foi revista parcialmente a Lei Constitucional de 1975, pela Assembleia do Povo, enriquecendo substancialmente os direitos, garantias e liberdades fundamentais dos cidadãos, como pressupostos de uma verdadeira democracia, assente nos padrões universais aceites e a mudança para o sistema multipartidário, conforme consagrava a Lei Constitucional de 1992, no seu artigo 2.º, da seguinte teor: “A República de Angola é um Estado democrático de direito que tem como fundamentos a unidade nacional, a dignidade da pessoa humana, o pluralismo de expressão e de organização política e o respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais, quer como individuo, que como membro de grupo social organizado”.

Deste modo, com ampliação do reconhecimento dos direitos dos cidadãos e a independência dos tribunais, realizaram-se às primeiras eleições democráticas e livres em Angola, em Setembro de 1992. Porém, os resultados eleitorais foram rejeitados pela UNITA, reiniciando-se assim o conflito armado, entre o MPLA e a UNITA, no período de 1992 a 1994.

Portanto, em Novembro de 1994, rubricou-se o Protocolo de Lusaka<sup>8</sup>, na República da Zâmbia, entre a UNITA e o Governo de Angola (MPLA). Em resultado deste protocolo, foi

---

forças beligerantes seriam integradas nas Forças Armadas Angolanas. Estes Acordos permitiram um armistício temporário na Guerra Civil de Angola entre MPLA e a UNITA.

<sup>6</sup> **José Eduardo dos Santos** (Sambizanga, Luanda, 28 de Agosto de 1942) é um engenheiro e político angolano e actual presidente da República de Angola, cargo que exerce desde 10 de Setembro de 1979. Enquanto presidente do país, José Eduardo dos Santos é também comandante em chefe das Forças Armadas Angolanas (FAA) e presidente do MPLA (Movimento Popular de Libertação de Angola), o partido que sustenta o governo angolano.

<sup>7</sup> **Jonas Malheiro Savimbi** (Munhango, Moxico, 3 de Agosto de 1934 — Lucusse, Moxico, 22 de Fevereiro de 2002) foi um político e guerrilheiro angolano e líder da UNITA durante mais de trinta anos. Tendo, em conjunturas diversas, tido o apoio dos governos dos Estados Unidos da América, da República Popular da China, do regime do Apartheid da África do Sul, de Israel, de vários líderes Africanos (Félix Houphouët-Boigny da Costa do Marfim, Mobutu Sese Seko do Zaire, do rei Hassan II de Marrocos e Kenneth Kaunda da Zâmbia) e mercenários de Portugal, Israel, África do Sul e França, Savimbi passou grande parte de sua vida a lutar primeiro contra a ocupação colonial portuguesa e, depois da independência de Angola, contra o governo Angolano que era apoiado, em termos militares e outros, pela então União Soviética, por Cuba. Morreu a 22 de Fevereiro de 2002, em Lucusse na província do Moxico após uma longa perseguição efectuada pelas Forças Armadas Angolanas (FAA).

criado um Governo de Unidade e Reconciliação Nacional (GURN), constituído por representantes dos partidos com assento parlamentar na Assembleia Nacional. Porém, por incumprimento por parte da UNITA do referido protocolo, em Dezembro de 1998, Angola retornou ao estado de guerra, que culminaria em 2002, com a morte de Jonas Savimbi, e da assinatura do Memorando de Entendimento de Luena<sup>9</sup>, em que a UNITA depôs as armas e assumiu-se com uma mera força política.

Em Setembro de 2008, realizaram-se às segundas eleições legislativas em Angola, e o MPLA foi o partido vencedor. Deste modo, foi aprovada pela Assembleia Constituinte, aos 21 de Janeiro de 2010, a Constituição da República de Angola (CRA), que consagra no seu artigo 2.º, n.º 1, que “A República de Angola é um Estado democrático de direito que tem como fundamentos a soberania popular, o primado da Constituição e da lei, a separação de poderes e interdependência de funções, a unidade nacional, o pluralismo de expressão e de organização política e a democracia representativa e participativa”.

### **1.1 A Lei Constitucional da República Popular de Angola de 1975 – I República**

Logo após a sua independência, em 11 de Novembro de 1975, foi aprovado pelo Comitê Central do MPLA a Lei Constitucional da República Popular de Angola (RPA) de 1975, que tem grande influência do modelo constitucional soviético, instituindo assim em Angola um sistema político monopartidário, resultante da opção política adotada pelo partido (MPLA) situacionista no período pós-independência.

No entanto, o texto constitucional de 1975 estabelecia no seu artigo 1.º, “A República Popular de Angola é um Estado soberano, independente e democrático, cujo primeiro objetivo é a total libertação do Povo Angolano dos vestígios do colonialismo e a construção dum país

---

<sup>8</sup> **Protocolo de Lusaka**, celebrado em Novembro de 1994, na Zâmbia entre a UNITA e o Governo de Angola (MPLA). A UNITA usou o acordo de paz de Lusaka para impedir mais perdas territoriais e para fortalecer as suas forças militares. Em 1996 e 1997 adquiriu grandes quantidades de armamentos e combustível, enquanto ia cumprindo, sem pressa, vários dos compromissos que assumira através do Protocolo de Lusaka.

<sup>9</sup> **Memorando de Entendimento de Luena**, assinado no dia 4 de Abril de 2002, entre o governo angolano controlado pelo MPLA e a UNITA pôs cobro a mais de 25 anos de guerra civil. Facilitada pela morte “em combate”, a 22 de Fevereiro do mesmo ano, de Jonas Savimbi, o fundador e antigo líder da UNITA, a paz em Angola foi obtida através das armas, e não como resultado de negociações entre os beligerantes. Assim, a paz foi à expressão última duma lógica de afrontamento binário estabelecida desde a independência em 1975, e reforçada durante os anos 1990 após o fracasso dos processos de Bicesse (1991-1992) e Lusaka (1994).

próspero e democrático, completamente livre de qualquer forma de exploração do homem pelo homem, materializando as inspirações das massas populares” sic.

Assim, o MPLA tornava-se legítimo representante do povo angolano (artigo 2.º, da Lei Constitucional de 1975). A Lei Constitucional de 1975 consagrava como órgãos do Estado, o Presidente da República Popular de Angola que era o Presidente do MPLA (artigo 31.º); Assembleia do Povo que era o órgão supremo do Estado (artigo 34.º); o Conselho da Revolução enquanto não estivessem preenchidas as condições para a instituição da Assembleia do Povo, era o órgão supremo do poder de Estado (artigo 35.º); o Governo era constituído pelo Primeiro-Ministro, pelos Ministros e pelos Secretário de Estado, sendo presidido pelo Primeiro-Ministro (artigo 39.º); e pelos Tribunais que cabia o exercício da função jurisdicional, visando à realização da justiça democrática (artigo 44.º).

Com a ascensão de Angola à independência em 1975, altera-se profundamente o quadro jurídico da administração pública, com o rompimento da estrutura, organização e funcionamento deste setor com os pressupostos do período colonial, essa ruptura deveu-se, a opção política e ao modelo de economia centralizada de matriz socialista adotado naquela fase pelo MPLA, bem como, do modelo de organização pública baseado nos princípios de centralização e concentração administrativa.

Segundo Cremildo Paca, o modelo de organização e funcionamento da administração pública, basicamente, reconduziam-se a uma estrutura fortemente centralizada, em que no topo se encontra o Governo, definido como o órgão executivo a quem compete conduzir a política interna e externa do Estado, sob orientação do Conselho de Revolução e do Presidente da República. Por outro lado, ao Governo coube a tarefa de superintender no conjunto da administração pública (2011, p. 88).

Acrescenta Cremildo Paca, que apesar da Lei Constitucional de 1975, referir-se expressamente que o Governo superintendia no conjunto da administração pública, está superintendência não têm os contornos jurídico-administrativos tal como o conhecemos hoje. Sendo que a superintendência descrita, refere-se, de modo impróprio, à direção do conjunto da administração pública. Uma administração cujos órgãos e serviços se integram o Estado (2011, p. 88).

Por conseguinte, a Lei Constitucional de 1975, estabeleceu a divisão administrativa em províncias, concelhos, comunas, círculos e povoações, a administração destes órgãos

orientava-se pelos princípios conjugados da unidade e descentralização (artigo 47.º da Lei Constitucional de 1975). Para Virgílio de Fontes Pereira, este artigo não significa que estivéssemos perante a dimensão da administração territorial. Sendo que o artigo 3.º do referido diploma fundamental vem densificar o conteúdo material do princípio da unidade e descentralização do modelo de organização da administração centralista, ao descrever que às massas populares é garantida uma ampla e efetiva participação no exercício do poder político, através da consolidação, alargamento e desenvolvimento das formas organizativas do poder popular (apud, PACA, 2011, p. 89). Na província, o Comissário Provincial era o representante direto do Conselho da Revolução e do Governo (artigo 48.º, da Lei Constitucional de 1975).

### **1.1.1 Das Revisões e Alterações da Lei Constitucional da RPA**

A Lei Constitucional de 1975, foi revista e alterada em 7 de Janeiro de 1978, consagrando o Conselho de Ministros (artigo 40.º) como o órgão executivo do Governo, dentre as várias atribuições, dirigir, coordenar e controlar a atividade dos Ministérios e de outros órgãos centrais da administração do Estado; garantir através da planificação centralizada o desenvolvimento económico-social. Desse modo, no seu artigo 54.º, estabelecia que a administração local nas suas relações com os organismos centrais orienta-se pelos princípios de centralismo democrático.

Outra revisão a ressaltar a Lei Constitucional de 1975, foi a revisão e alteração efetuada em 23 de Setembro de 1980, que determinava no seu artigo 31.º, que “Os órgãos do Estado organizam-se e funcionam de acordo com os princípios da unidade do poder e centralismo democrático”. No texto desta lei, foram ainda alterada e revista o artigo 37.º, determinando que “A Assembleia do Povo é o órgão supremo do poder do Estado na República Popular de Angola e exprime a vontade soberana do Povo Angolano”; o artigo 52.º, previa que o “O Presidente da República é o Presidente do MPLA – Partido do Trabalho. O Presidente da República, como o Chefe de Estado e do Governo, simboliza a Unidade Nacional e representa a Nação no plano interno e internacional”; no artigo 56.º, dispunha que “O Conselho de Ministros é o órgão superior da administração do Estado e constitui o Governo da República Popular de Angola”.

Portanto, este diploma fundamental alterou ainda o artigo 64.º, prevendo que “ Os órgãos locais do poder do Estado são as Assembleias Populares a nível de Província,



Município, Comuna, Bairro e Povoação e os respectivos órgãos executivos”. Também foi previsto no texto desta lei no artigo 72.º, que “ A justiça é exercida em nome do Povo pelo Tribunal Popular Supremo e demais por lei”. De um lado, os tribunais garantem os princípios estabelecidos na Lei Constitucional, asseguram a legalidade socialista e a proteção dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos e dos diferentes organismos e entidades. Por outro, a Procuradoria Geral da República tinha como principal objetivo o controlo da legalidade socialista, velando pelo estrito cumprimento das leis e demais disposições legais por parte dos organismos do Estado, entidades económicas e sociais e pelos cidadãos.

No entanto, aferimos que neste período, foi aprovada pela Assembleia do Povo, a Lei n.º 6/81, de 24 de Agosto, a Lei Geral do Trabalho, que unificava o regime jurídico do trabalho existente, revogando a legislação laboral do período colonial, o Estatuto do Funcionalismo Ultramarino, Estatuto do Trabalho em Angola e o Código do Trabalho Rural. Deste modo, a Lei Geral do Trabalho de 1981, servia de instrumento geral de suporte para regulação do modo de constituição, modificação e extinção do vínculo jurídico laboral com a administração, ou seja, não havia uma distinção entre o setor administrativo e o setor empresarial, tendo em conta o previsto no n.º 1, do artigo 1.º, da referida Lei em que “A Lei Geral do Trabalho aplica-se aos organismos do Estado, às empresas – estatais, mistas, privadas, e cooperativas – bem como as organizações de massas e outras sociais, todos denominados nessa Lei como empresas, e aos respectivos trabalhadores”.

Nesse sentido, o MPLA reivindicou a nacionalização para o Estado angolano dos setores estratégicos (energia, transportes, minas, construção etc), de modo a chamar ao Estado uma posição importante no seio da economia. Em consequência destas nacionalizações ou confiscos, foi inscrita na Lei Constitucional de 1975, que a intervenção (planificada) do Estado na economia impunha-se desde logo por razões pragmáticas, sendo que a reconstrução só poderia ser levada a cabo por uma instância central que controlasse o aforo disponível e decidisse sobre a prioridade dos investimentos.

Portanto, de acordo com perfil político adotado pelo MPLA, a intervenção do Estado na economia impendia do modelo constitucional configurado, de planificação, ou seja, de uma intervenção socialista, competindo ao Estado à orientação e planificação da economia nacional visando o desenvolvimento sistemático e harmonioso de todos os recursos naturais e humanos e a utilização da riqueza em benefício do povo angolano, com vista a satisfação das necessidades básicas das populações.

Assim, através da Lei n.º 1/86, de 1 de Fevereiro, foi revista a Lei Constitucional de 1975, com a criação do cargo de Ministro de Estado para as principais áreas da atividade do Estado, com vista a uma maior eficiência e operacionalidade dos seus órgãos particularmente ao nível da administração central, com a delimitação das principais áreas de atividade do Governo, nomeadamente a Esfera dos Assuntos Económicos e Sociais, a Esfera Produtiva, a Esfera de Inspeção e Controlo Estatal, coordenadas por Ministros de Estado que coadjuvavam o Chefe de Governo na orientação e controlo das tarefas cometidas aos órgãos da estrutura central do Estado.

### **1.1.2 Repercussões Jurídicas e Económicas**

Conforme aponta Jorge Leão Peres (2009, p.4), com o desmoronar do bloco socialista em 1988, e a consequente ruptura do modelo dirigismo económico centrado no Estado, Angola ensaiou as primeiras mudanças no domínio económico, através do lançamento do Programa de Saneamento Económico Financeiro (SEF), em 1988, que de entre várias ações, objetivava a adoção do modelo de economia de mercado.

Nesse mesmo ano, foi aprovada a Lei n.º 18/88, de 31 de Dezembro, que dispõe sobre o Sistema Unificado de Justiça (SUJ), considerada também uma lei fundamental para a estruturação do novo sistema judicial, estabelecendo uma ordem jurisdicional comum e integrado pelas diversas ordens jurisdicionais. Assim, os tribunais estavam divididos hierarquicamente em Tribunal Supremo, Tribunais Provinciais, Tribunais Municipais, em matéria de jurisdição militar os tribunais militares são tribunais de 1ª instância. Por sua vez, o Tribunal Supremo era integrado pelas seguintes Câmaras: Câmara do cível e administrativo; Câmara dos crimes comuns; Câmara dos crimes contra a Segurança do Estado; Câmara militar (revogado pelas Leis n.º 1/94, de 7 de Janeiro e n.º 5/94, de 11 de Fevereiro).

Assim sendo, em consequência das profundas transformações políticas e económicas que ocorriam pelo mundo, resultante da queda do Muro de Berlim, em 9 de Novembro de 1989, em que muitos historiadores também apontam como um dos momentos do fim da Guerra Fria, decorrente das reformas introduzidas pelo Mikhail Gorbachov na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), através dos planos *perestroika* e a *glasnost*, que tiveram repercussões nos países que adotaram o socialismo defendido pela URSS, em particular o caso de Angola.

Nesta senda, de modo adequar a administração pública à evolução da sociedade e a correção dos manifestos desajustamentos e desequilíbrios que administração conhecia, adequando-a ao novo quadro de exigências de conhecimentos requeridos aos serviços públicos, foi aprovada pela Assembleia do Povo, a Lei n.º 17/90, de 20 de Outubro, que estabeleceu os princípios gerais em matéria de emprego público, regime e estruturação de carreiras, remuneração, segurança social, formação e disciplina administrativa pública.

No entanto, este diploma aplica-se aos serviços, organismos e órgãos da administração pública, serviços, organismos e que estejam na dependência do Presidente da República e das Assembleias do Povo e locais, aplicando-se às Forças Armadas, Segurança e Ordem Interna com as devidas adaptações decorrentes dos seus estatutos.

Nesse contexto, com referência as transformações políticas, económicas e sociais da década 90, que repercutiram também em Angola, procederam-se algumas alterações de fundo ao texto da Lei Constitucional de 1975 pela Assembleia do Povo, de modo que este diploma fundamental correspondesse à realidade que se prevalecia na época, com vista a constituir-se num instrumento impulsionador e regulador dessas transformações.

Assim, foram introduzidas algumas alterações ao texto constitucional de 1975, através da Lei n.º 12/91, de 6 de Maio, que no artigo 2.º, consagrava que “ A República Popular de Angola, é um Estado democrático de direito que tem como fundamento a unidade nacional, a dignidade da pessoa, o pluralismo de expressão e da organização política e o respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do homem, quer como indivíduo, quer como membro de grupos sociais organizados”.

### **1.1.3 Da instituição do Estado Democrático e de Direito assente no Princípio da Legalidade**

Deste modo, com a aprovação desta lei, o MPLA, na qualidade do partido situacionista pretendeu criar condições para uma abertura democrática que permitisse ampliar a participação organizada de todos os cidadãos na vida política nacional e na direção do Estado, ampliando o reconhecimento e proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos no âmbito da sociedade democrática.

Com a instituição do modelo de Estado democrático de direito em Angola, entre outras mudanças, era necessário uma base legal que garantisse o pleno respeito pelos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

Isso significou a introdução de vários diplomas legais para a edificação em Angola de um Estado democrático de direito, especialmente no caso da Lei n.º 14/91 (revogado pela Lei n.º 6/12, de 17 de Fevereiro de 2012), de 11 de Maio, Lei das Associações que tinha por objeto a regulação do exercício do direito de associação; a Lei n.º 15/91 (revogado pela Lei n.º 2/05, de 05 de Julho), de 11 de Maio, Lei dos Partidos Políticos que estabelecia o regime jurídico em que assentava a constituição dos partidos políticos, a sua organização e atividade, desenvolvendo os princípios consagrados na Lei Fundamental do Estado respeitantes ao pluralismo de expressão e organização política; Lei n.º 16/91, de 11 de Maio, Lei sobre o direito de Reunião e de Manifestação que regula a garantia a todos os Estado de Sítio e de Emergência que regula as situações de exceção, suscetíveis de suspender ou limitar o exercício dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Segundo Cremildo Paca considera a administração pública forjada na 1ª República de Angola, de 1975 a 1991, caracterizava-se pela existência de uma única administração pública: a do Estado, composto por órgãos centrais e locais. Aos primeiros, competia tomar as decisões de natureza política, administrativa econômica e financeira de maior relevância. Aos órgãos de poder local do Estado, atribuía-se a tarefa de representar e concretizar as orientações emanadas do poder central e atuar em estreita coordenação com as organizações de massa (2011, p.90) sic.

Conforme ensinamentos de Freitas do Amaral, nos regimes autoritários de direita substitui-se a noção de Estado de direito pela noção de Estado de legalidade, que se consiste na ideia de que a administração pública deve obedecer à lei, mas deixa de ser a expressão da vontade geral votada no Parlamento representativo da Nação, para sê-la toda e qualquer norma geral e abstrata decretada pelo Poder, inclusive pelo Poder Executivo. Os governos adquirem a possibilidade de fazer leis, a que se chama na terminologia jurídica decretos-leis. Portanto, o princípio da legalidade já não é necessariamente a subordinação do Poder Executivo ao Parlamento, mas, sobretudo a subordinação da administração pública ao governo (2001, p. 46).

Freitas do Amaral entende que os regimes comunistas, deram uma interpretação muito própria do princípio da legalidade, como o princípio que exige a subordinação da

administração pública à lei, mas entendiam que o objetivo da construção do socialismo, conduzida sob direção do partido único (ou hegemônico), é que devia comandar a interpretação e aplicação das leis; as leis deviam ser interpretadas e aplicadas de acordo com as diretivas e instruções formuladas pelo partido, com vista à construção do socialismo (2001, p.47).

De acordo o mesmo autor, à noção de legalidade socialista, que não consistia necessariamente na legalidade que resultaria de uma interpretação jurídica das leis em vigor, mas era a legalidade que resultava da interpretação vivificada e norteada pelo objetivo da construção só socialismo, tal como era entendido e aplicado pelo Partido Comunista. Nesta óptica, o princípio da legalidade socialista não era mais um limite, quer absoluto, quer relativo, à ação da administração: era, sim, um instrumento dessa ação administrativa, ou melhor, um instrumento do poder administrativo ao serviço dos fins de natureza política consagrados na Constituição do respectivo país e definidos, em cada momento, pelo partido único (2001, p. 47).

## **1.2 No Estado democrático de direito de 1992/2010 – II República**

Como consequência da assinatura dos Acordos de Paz para Angola e das alterações então introduzidas pela Lei n.º 12/91, de 6 de Maio, que destinaram a criação das premissas constitucionais necessárias para a implantação da democracia pluripartidária, à ampliação do reconhecimento e garantias dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, assim como à consagração constitucional dos princípios basilares da economia de mercado, realizou-se uma revisão mais profunda do texto constitucional, de modo a consagrar algumas matérias constitucionalmente dignas e importantes referentes à organização de estado democrático de direito.

Nessa perspectiva, a Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro, introduziu principalmente as seguintes alterações: a alteração da designação do Estado para República de Angola; do órgão legislativo para Assembleia Nacional; retirou a designação de popular de denominação dos Tribunais; introdução de novos artigos visando o reforço do reconhecimento e garantias dos direitos e liberdades fundamentais, com base nos principais tratados internacionais dos direitos humanos; sobre os órgãos do Estado introduziu alterações de fundo, como definição de Angola em um Estado democrático de direito, assente num modelo de organização do

Estado baseado na separação de funções e interdependência dos órgãos de soberania e num sistema político semi-presidencialista que reservava ao Presidente da República um papel ativo e atuante.

Portanto, este é o período jurídico-constitucional que marca à 2ª República, com destaque para a conjugação de esforços, de modo à adoção de princípios, normas e preceitos próprios no domínio do funcionamento e atividade da administração pública, através do respeito à Lei, na emissão da vontade e no exercício da autoridade administrativa e por outro lado, os direitos e interesses legitimamente protegidos dos particulares.

A lei da regulamentação da administração pública (Lei n.º 17/90, de 20 de Outubro), consolidou a base legal da função pública e impulsionou o respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, competindo aos órgãos e agentes administrativos na subordinação da lei e devendo atuar com justiça e imparcialidade no exercício das funções da atividade administrativa.

Visando suprir lacunas para o pleno funcionamento da administração pública, foi reforçado o arcabouço jurídico necessário para proporcionar os meios adequados para a prevenção e correção de eventuais faltas e irregularidades da administração no cumprimento das suas atribuições.

Para o efeito, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 16-A/95, de 15 de Dezembro, que dispõe sobre as Normas do Procedimento Administrativo, cabendo aos órgãos da administração pública na sua atuação o dever de observarem estritamente à lei e o direito nos limites e com os fins para que lhes forem conferidos poderes, na persecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses dos cidadãos.

Além deste diploma legal, foram aprovados outros diplomas visando à criação de instrumentos fundamentais no domínio e funcionamento da organização da administração pública nos moldes de um Estado democrático de direito, não que sejam os únicos, citamos a Lei n.º 8/96, de 19 de Abril, que determina a eficácia dos atos administrativos impugnáveis por via contenciosa pode ser suspensa a requerimento dos interessados, como ato prévio à interposição de recurso contencioso ou juntamente com a interposição desse recurso; a Lei n.º 2/94, de 14 de Janeiro, a Lei da impugnação dos atos administrativos, atos praticados no exercício das suas funções pelos órgãos da administração central e local do Estado e pelos órgãos de direção das pessoas coletivas de direito público; Decreto-Lei n.º 27/96, de 27 de

Agosto, definição das entidades com competências para prover o pessoal a enquadrarem nas categorias de técnicos superiores e médios a nível central e local, técnicos básicos, administração, serviços e operários.

Para Carlos Toledo enquadra a questão da ideia de Estado democrático de direito, o exercício, pela administração, de sua atividade deve ser direcionado à satisfação das necessidades consideradas de interesse público, ressaltando que, na prestação de serviços, não é concebido o atendimento a tal interesse sem que sejam solucionadas as necessidades dos cidadãos e sem que elas possam ser ouvidos a respeito do serviço prestado (2009, p. 166).

Após a aprovação da Lei n.º 17/90, de 20 de Outubro, considerado um importante marco legal, que apesar de ter sido produzido num período em que vigorava o sistema monopartidário, este diploma legal venceu como uma premissa fundamental para o processo de reforma administrativa quem vem ocorrendo em Angola, desde 1991 até aos dias de hoje, pois criou formalmente a distinção da legislação laboral a reger-se na função pública, bem como criou os princípios a observar-se na administração pública, na sua atuação com os outros órgãos, com os funcionários e os cidadãos.

Desde logo, esta lei retirou a competência da Lei Geral do Trabalho (LGT) de 1981, como fonte das normas reguladoras das questões ligadas ao regime de emprego na administração pública, que doravante se regeria por leis distintas do setor empresarial público e privado.

Nesse sentido, apesar da boa repercussão no âmbito da regulamentação da administração pública da Lei n.º 17/90, de 20 de Outubro, que institui os princípios gerais em matéria de emprego público, regime e estruturação de carreiras, remuneração, segurança social, formação e disciplina na administração pública, havia ainda, alterações imprescindíveis para o pleno funcionamento da administração pública. Entre outras mudanças, alguns diplomas legais já acima citados, que foram posteriormente regulamentados de forma mais específica, acrescentamos a aprovação pela Assembleia Nacional, da Lei n.º 2/00, de 11 de Fevereiro, Lei Geral do Trabalho, que revoga a LGT de 1981.

Assim, esta nova lei laboral aplicar-se-ia a todos os trabalhadores prestando serviços remunerados por conta dum empregador, no âmbito da organização e sob a autoridade e direção deste (artigo 1.º).

Contudo, ressaltamos que foi a partir da Lei Constitucional de 1992, através da alínea c) do seu artigo 54.º, que ocorre a separação de poderes *de jure* no ordenamento jurídico angolano. Para Nuno Piçarra a separação de poderes como um princípio constitucional característico da forma de governo democrático-representativa e pluralista ocidental, e que a distingue da forma de governo democrático-popular de matriz comunista, a qual lhe contrapõe o princípio da unidade e da hierarquia dos poderes de Estado. Segundo ainda o mesmo autor, os direitos fundamentais e princípio da separação de poderes constituíam, pois, o critério e o conteúdo essencial da Constituição moderna (*apud*, AMARAL, 2001, p.11).

Nesse contexto, o artigo 57.º, n.º 1, consagrava constitucionalmente que “O Presidente da República é eleito por sufrágio universal, direto, igual, secreto e periódico, pelos cidadãos residentes no território nacional”. No seu artigo 78.º, n.º 1 configurava que “A Assembleia Nacional é a assembleia representativa de todos os angolanos e exprime a vontade soberana do povo angolano”; o artigo 105.º, n.º 1, previa que “O Governo conduz a política geral do país e é o órgão superior da administração pública”. Por fim, o artigo 120.º, n.º 1, estabelecia que “Os Tribunais são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do Povo”.

Cremildo Paca ao dissertar sobre as atividades administrativas descreve que por influência de Portugal, o sistema jurídico angolano é tributário de um direito de matriz romano-germânico, caracterizado, sobretudo, pela existência de duas ordens normativas: a ordem normativa comum e a ordem normativa administrativa, reguladora da administração pública. De acordo com o mesmo autor, a dualidade de ordens normativas não corresponde à dualidade jurisdicional administrativa (2011, p.121). Portanto, Angola adotou o modelo judicial comum de organização dos tribunais, conforme acima expusemos.

Nesta perspectiva, Carlos Feijo e Cremildo Paca, aludem que o sistema administrativo angolano é *sui generis*, no sentido de ter características próprias ou específicas, por congregar características essenciais quer dum quer doutro, o que à primeira vista, é do tipo de administração executiva. Mas adiante, referem que esta posição deve-se ao fato de, no sistema de administração executiva e no sistema de administração judiciária a jurisdição comum, pelo que reconduzir, tal como está configurado, a qualquer um deles, é de fato uma posição minimalista, porque não abarca realidades ou características essenciais, quer do primeiro quer do segundo (*apud*, PACA, 2011, p.122).



Para Vasco Pereira da Silva, no campo do direito administrativo, o princípio da separação de poderes visou à separação entre a administração e a justiça, isto é, retirar à administração pública a função judicial e retirar aos tribunais a função administrativa - uma vez que até aí existia certa confusão entre as duas funções e os respectivos órgãos (*apud*, AMARAL, 2001, p. 13).

Assim, sendo administração pública o âmbito de atuação do Provedor de Justiça, detemo-nos somente na questão histórica, procurando analisar o processo evolutivo da administração pública nos diferentes períodos jurídico-constitucionais e suas tendências, após a independência de Angola, para uma melhor compreensão do nosso estudo.

### **1.3 Os desafios da Constituição da República de Angola – III República**

A República de Angola conheceu até o momento três leis constitucionais. A Lei Constitucional de 1975, aprovada após ascensão da independência tem clara influência do modelo constitucional soviético, instituindo assim em Angola um estado monopartidário, com o objetivo da construção do socialismo conduzida sob a direção do partido único (MPLA), que determinava a discricionariedade limitadora da constitucionalidade dos direitos a serem dispostos no texto constitucional.

A Lei Constitucional de 1992 inaugurou um novo sistema jurídico-constitucional embasado nos pressupostos do Estado democrático de direito. O texto constitucional de 1992 configura-se como marco jurídico, social e político da transição do sistema monopartidário para o multipartidário, criando-se assim as condições para a edificação em Angola de um Estado democrático de direito, conforme consagrava o artigo 2.º, da referida Lei Constitucional.

Portanto, com o advento da Constituição da República de Angola (CRA) em 2010, que marca o período jurídico-constitucional da 3ª República, consigna constitucionalmente um novo modelo de sistema de governo. Assim, dispõe constitucionalmente no seu artigo 2.º, n.º 1, que “A República de Angola é um Estado democrático de direito que tem como fundamentos a soberania popular, o primado da Constituição e da lei, a separação de poderes e interdependência de funções, a unidade nacional, o pluralismo de expressão e de organização política e a democracia representativa e participativa”.

O texto da Constituição de Angola vigente consagra como órgãos de soberania, de acordo com o artigo 105.º, n.º 1, que "São órgãos de soberania o Presidente da República, a Assembleia Nacional e os Tribunais". No artigo 109.º, n.º 1, configura que "É eleito Presidente da República e Chefe do Executivo o cabeça de lista, pelo círculo nacional, do partido político ou coligação de partidos políticos mais votados no quadro das eleições gerais". O artigo 141.º, n.º 1, prevê que "A Assembleia Nacional é o parlamento da República de Angola" e no n.º 2, "A Assembleia Nacional é um órgão unicameral, representativo de todos os angolanos, que exprime a vontade soberana do povo e exerce o poder legislativo do Estado". Ainda no referido texto constitucional estabelece no seu artigo 174.º, n.º 1, que "Os Tribunais são o órgão de soberania com competência de administrar a justiça em nome do povo" e no artigo 176.º, n.º 1, dispõe que "Os Tribunais superiores da República de Angola são o Tribunal Constitucional, o Tribunal Supremo, Tribunal de Contas e o Supremo Tribunal Militar".

Assim, ressaltamos que o atual texto constitucional de Angola configura-se como um marco jurídico e social, concedendo relevância aos direitos humanos, constituindo-se na Lei Fundamental mais avançada em matéria de direitos fundamentais na história constitucional de Angola, ao reconhecer que os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos e os tratados internacionais sobre a matéria, ratificados pela República de Angola (artigo 26.º, n.º 2).

Nesse contexto, o artigo citado, prevê no seu n.º 3, que "na apreciação de litígios pelos Tribunais angolanos relativos à matéria sobre direitos fundamentais, aplicam-se os instrumentos internacionais referidos número anterior, ainda que não sejam invocados pelas partes".

Dessa forma, realçamos a expressão jurídico-constitucional que o princípio da dignidade da pessoa humana mereceu no texto constitucional de 2010, com o seu reconhecimento por vários artigos dispersos pela constituição, por exemplo, o reconhecimento a validade e a força jurídica do costume que não seja contrário à Constituição nem atente contra a dignidade da pessoa humana (artigo 7.º); o Estado respeita e protege a pessoa e a dignidade humanas (artigo 31.º, n.º 2); garantias efetivas contra a obtenção e a utilização abusivas ou contrárias à dignidade humana, de informações relativas às pessoas e às famílias (artigo 32.º, n.º 2); o direito à liberdade física e à segurança individual (artigo 36.º, n.º 3); o

reconhecimento das instituições de poder tradicional obrigando as entidades públicas e privadas a respeitarem os valores e normas consuetudinárias observados no seio das organizações político comunitárias tradicionais e que não sejam conflitantes com a constituição nem com a dignidade da pessoa humana (artigo 223.º, n.º 2) e alterações da constituição tem de respeitar a dignidade da pessoa humana (artigo 236.º, n.º 1).

Segundo Gomes Canotilho, ensina-nos que o princípio material subjacente à ideia de dignidade da pessoa humana, trata-se do princípio antrópico que acolhe a ideia pré-moderna e moderna da *dignitas-hominis*, ou seja, do indivíduo conformador de si próprio e da sua vida segundo o seu próprio projeto espiritual (2003, p. 96).

Para António Barbas Homem o princípio de Estado democrático de direito assenta na dignidade da pessoa humana e na ideia de certeza e de segurança jurídica, pelo que as constituições que caracterizam o Estado democrático de direito e tal exprime, não apenas uma descrição da ordem jurídica que a constituição estrutura, mas também uma intenção normativa, através da qual esta caracterização se torna princípio jurídico que os tribunais e a administração devem utilizar na prática (2008, p.3).

Deste modo, após a aprovação da Constituição de 2010, o Estado angolano tem produzido vários instrumentos jurídicos de modo a conformar-se com a nova Lei Magna, porém, este processo de reforma administrativa com vista ao aprimoramento da administração pública com o suporte de novos diplomas legais, *per si*, não induzirá o melhor funcionamento da administração pública, é fundamental promover instituições públicas eficientes, dinâmicas, melhorar progressivamente o desempenho dos funcionários das instituições públicas, reforçar a capacidade nos domínios da formação, investigação e pesquisa, melhorar a qualidade dos serviços prestados à comunidade e subordinadas à racionalidade da lei.

Segundo os ensinamentos de António Barbas Homem a construção do Estado democrático de direito não pode ser entendida apenas como uma questão constitucional. Não basta ter bons textos constitucionais e boas leis, o sucesso da efetivação de uma democracia depende ainda de fatores de ordem moral, nomeadamente o carácter dos povos, o orgulho pelas suas tradições e uma cultura cívica e do bem comum ou republicana. Podem existir Estados de direito sem uma reflexão jurídica e científica, ou seja, existir um Estado de direito, mas este não ser uma realidade efetiva (2008, p.4).

Nesta senda, com vista a adequar a organização e funcionamento do Tribunal Supremo, nos termos do novo contexto jurídico-constitucional, foi aprovado a Lei n.º 13/11, de 18 de Março, de modo ajustar a lei reguladora da organização e do funcionamento deste tribunal aos princípios e ao modelo da organização judiciária estabelecida pela CRA.

Assim, o Tribunal Supremo é a instância judicial superior da jurisdição comum (artigo 2.º, do diploma supracitado). A jurisdição do Tribunal Supremo é em todo o território nacional, no exercício da sua função jurisdicional é independente e imparcial, estando apenas sujeito à Constituição e à lei, é composto por até 21 Juízes Conselheiros, incluindo o Presidente e o Vice-Presidente, no processo de designação os Juízes Conselheiros são selecionados por concurso curricular e, após isso, nomeados pelo Presidente da República.

No exercício das suas funções jurisdicionais, os Juízes Conselheiros são independentes, imparciais e apenas devem obediência à Constituição e à lei. No entanto, de acordo com diploma legal, são órgãos do Tribunal Supremo o Presidente, o Plenário e as Câmaras, sendo as seguintes: câmara criminal, câmara do cível, administrativo, fiscal e aduaneiro, câmara do trabalho e a câmara da família, sucessões e menores. O mandato do Presidente e do Vice-Presidente do Tribunal Supremo tem a duração de sete anos, não renovável.

Nesse sentido, também foi aprovado a Lei n.º 14/11, de 18 de Março, de acordo com a CRA que estabelece no seu artigo 184.º, que o Conselho Superior da Magistratura Judicial é o órgão constitucional que ao qual compete a superior gestão e a disciplina da Magistratura Judicial.

Portanto, este conselho é presidido pelo Juiz Presidente do Tribunal Supremo e composto pelos seguintes vogais, três juristas designados pelo Presidente da República; cinco juristas designados pela Assembleia Nacional e dez juízes eleitos entre si, pelos Magistrados Judiciais. O mandato dos vogais do Conselho é de cinco anos, renovável por igual período, uma única vez, os vogais do Conselho gozam das mesmas imunidades dos Juízes do Tribunal Supremo.

A Lei n.º 15/11, de 18 de Março, que dispõe sobre o Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público, como o órgão da Procuradoria Geral da República ao qual compete a superior gestão e a disciplina da Magistratura do Ministério Público, funcionando em Plenário e em Comissão Permanente.

Este Conselho é presidido pelo Procurador Geral da República e integrado pelos seguintes vogais, os Vice-Procuradores Gerais da República, dois Procuradores Gerais-Adjuntos da República, dois Subprocuradores Gerais da República, dois Procuradores da República, dois Procuradores-Adjuntos da República, quatro juristas designados pelo Presidente da República e seis juristas designados pela Assembleia Nacional. O mandato dos membros do Conselho é de cinco anos, renovável uma vez. Os membros do Conselho gozam das mesmas imunidades dos Magistrados do Ministério Público junto dos tribunais superiores.

No entanto, a Constituição angolana permite a criação de uma jurisdição administrativa encabeçada por um tribunal superior (artigo 176.º, n.º 3). Para Freitas do Amaral a existência de um foro administrativo é uma das características fundamentais que decorrem da concepção da administração pública como poder (2001, p. 29).

O texto constitucional de 2010 dispõe no n.º 1, do artigo 198.º, que “A administração pública prossegue, nos termos da Constituição e da lei, o interesse público. Devendo, no exercício da sua atividade reger-se pelos princípios da igualdade, legalidade, justiça, proporcionalidade, imparcialidade, responsabilização, probidade administrativa e respeito pelo património público”. Nesse contexto, a constituição angolana consagra a administração pública estruturada com base nos princípios da simplificação administrativa, da aproximação dos serviços às populações e da desconcentração e descentralização administrativa (n.º 1, do artigo 199.º).

Em nosso entendimento, relativamente à questão da boa administração por parte administração pública angolana é preciso avaliar os seus resultados tendo em vista os parâmetros inscritos na constituição, em especial, o dever da administração pública na auscultação dos cidadãos sobre os processos administrativos suscetíveis de afetarem os seus direitos e interesses legalmente protegidos (n.º 1, artigo 200.º); na informação dos cidadãos sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados (n.º 2, do artigo 200.º); a notificação dos particulares interessados dos atos administrativos (n.º 3, artigo 200.º); a garantia dos particulares do acesso aos arquivos e registos administrativos (n.º 4, artigo 200.º).

Assim, é fundamental identificarmos os avanços e os recuos no processo da reforma administrativa que tem ocorrido na administração pública angolana, desde advento do texto da Lei Constitucional de 1992 que consagrou Angola como um Estado democrático de direito, buscando compreender as razões de alguns insucessos na sua implementação.

Para Paulo Siqueira Júnior, o Estado democrático de direito é alicerçado em dois fundamentos relacionados ao indivíduo: cidadania e a dignidade da pessoa humana. Ainda segundo o mesmo autor, a cidadania significa uma ação que permite ao cidadão participar da vida do Estado. A cidadania é o exercício da construção do bem comum realizada pelos cidadãos (2010, p. 249).

Nessa linha, Mário Soares e Paulo Siqueira Júnior entendem que sob o paradigma do Estado democrático de direito, a cidadania deve ser construída considerando-se a interdependência dos direitos fundamentais, buscando superar as contradições da cidadania social, viabilizando cidadania concretizadora de direitos fundamentais, extensiva a todos os segmentos sociais (SIQUEIRA JÚNIOR, OLIVEIRA, 2010, p. 250).

Nesse sentido, Philippe Hugon, afirma que o poder hegemônico das grandes potências, a começar pela superpotência americana, se exerce hoje largamente através do enquadramento normativo e da ideia de que o desenvolvimento está diretamente ligado aos sistemas jurídicos eficientes, à existência do Estado de Direito e de regras para evitar a corrupção e proteger os agentes econômicos (2009, p. 51).

Creemos que não cabe no presente trabalho analisar minuciosamente sobre o assunto, desde logo, consideramos imperioso que debatêssemos algumas ideias centrais, sendo que o enfoque primordial da função do Provedor de Justiça é a administração pública.

Assim, passa-se a abordar a figura do Provedor de Justiça por uma visão comparativa com outros sistemas jurídicos.

## **CAPÍTULO II      Estudo Comparativo da figura do Provedor de Justiça no Direito Angolano com outros Sistemas Jurídicos**

O presente capítulo abordará o fenómeno de internacionalização da figura do Provedor de Justiça, que foi sendo adoptado em vários ordenamentos jurídicos, tendo o *Ombudsman* sueco como o modelo de referência, sob as mais diversas formas.

Portanto, esta figura mereceu consagração no texto constitucional de vários Estados e conformando-se a cada contexto jurídico-constitucional, o que proporcionou uma configuração multiforme deste órgão, adaptado a realidade de cada país e as funções que o poder legislativo lhe comete.

Por isto, o *Ombudsman* assume diversas denominações, *Defensor del Pueblo* em Espanha, *Médiateur de la République* em França, Provedor de Justiça em Angola e Portugal, Ouvidor no Brasi, *Parliamentary Commissioner* na Inglaterra, *State Comptroller* em Israel.

No entanto, seja qual for contexto jurídico-constitucional, a matriz estruturante da atuação do *Ombudsman* passa sempre pela defesa e promoção dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos dos cidadãos, assegurando a justiça e a legalidade do exercício dos poderes públicos.

Apesar de não haver um modelo ideal de *Ombudsman*, existem, portanto, características comuns, que distinguem este órgão de outros afins, designadamente, das autoridades administrativas independentes, comissões parlamentares ou dos órgãos judiciais. Uma das características peculiar desta instituição é a sua independência dos poderes do Estado, que recebe as queixas dos cidadãos contra as injustiças e ilegalidades dos poderes públicos, sendo o garante na defesa dos direitos, liberdades, garantias e de outras situações jurídicas subjetivas perante a atuação dos poderes públicos.

Para Helga Maria Saboia Bezerra a uma dificuldade adicional de compreender sob uma mesma acepção um *Ombudsman* configurado em países com distintos sistemas de governo ou cujas formas de estado não coincidam, as particularidades de cada ordenamento jurídico tornam muito difícil uma referência unitária acerca do instituto (2010, p. 48).

Por sua vez, *Álvaro Gil Robles en concreto el debate ha girado en torno a si el Ombudsman, sea cual fuere el nombre que recibiese en cada país, debería ser una simple autoridade independente, elegida por el Parlamento, cuyas competencias se limitasen en lo esencial a controlar la mala administración, en su más estricto sentido, o por el contrario también podría intervenir y pronunciarse sobre posibles violaciones de derechos fundamentales de las personas atribuibles a los poderes públicos. Durante años, toda una corriente doctrinal consideró que esta última actividade era competencia exclusiva de los tribunales de justicia (2010, p.45 ).*

Dessa forma, no âmbito do nosso trabalho, comprometemo-nos em fazer uma seleção de estudos comparados de diferentes ordenamentos jurídicos que consagram a figura do *Ombudsman*, de acordo com o seu contexto jurídico-constitucional, subsistindo a relevância do trabalho na defesa e promoção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos face a justiça e a legalidade administrativa dos poderes públicos.

Nesse sentido, seleccionamos as seguintes ordens jurídicas do Brasil, da França e da Espanha. De acordo, com esta seleção encontramos distintos modelos de Provedor de Justiça: o Ouvidor (Brasil), o *Médiateur de la République* (França) e o *Defensor del Pueblo* (Espanha).

Por outro lado, não é nosso propósito, no presente estudo analisar minuciosamente os modelos destes *Ombudsman*. Contudo, entendemos ser imperioso, apresentar algumas características principais de cada modelo, para melhor compreensão e investigação do nosso objecto de estudo. Propomo-nos a efectuar esta análise com recurso a legislação de cada ordenamento jurídico e bibliografia dos respectivos modelos de *Ombudsman*.

## **2.1 Evolução histórica do *Ombudsman***

Para melhor compreensão do nosso estudo, faremos um resumo da evolução histórica do *Ombudsman*, sendo que os mecanismos de mediação entre as instituições governamentais e o cidadão não são apanágio dos tempos modernos.

A palavra *Ombudsman* que é sinónimo de procurador, provedor, mandatário, representante, delegado, deriva de um termo usado pelas tribos medievais germanicas para designarem um grupo de pessoas cuja função era a recolher multas das famílias de réus arrempedidos e distribuir o dinheiro obtido pelas famílias das respectivas vítimas. Ao longo



de toda a história da humanidade, parece ter havido, desde sempre, por parte dos governantes, a necessidade de uma entidade que se posicionasse entre eles e o comum dos cidadãos, que para zelar pelo cumprimento da lei e pela ordem dos serviços públicos, quer para ouvir as queixas que contra a sua administração lhes eram feitas pelo povo<sup>10</sup>.

No entanto, a figura do *Ombudsman*, nos moldes de que a conhecemos hoje, surgiu na Suécia graças a desdita de um Rei que foi forçado ao exílio. Carlos II da Suécia tinha dificuldade em controlar o seu reino e impor a sua autoridade. Era forçado, muitas vezes, a fazer concessões à nobreza, igreja e aos próprios habitantes do burgo, que procuravam impor limites e restrições à sua autoridade através de uma Assembleia Representativa (Reksdag). Para além destes problemas internos, foi ainda confrontado com a derrota que lhe foi infligida pela Rússia e que o obrigou a fugir para a Turquia em 1709.

Assim, na Turquia Carlos II tomou conhecimento da existência de um Gabinete de Justiça Suprema encarregue de supervisionar e garantir que a lei Islâmica fosse respeitada e seguida por todos os funcionários públicos.

Portanto, no século XVIII, o Rei da Suécia e Finlândia tinham a prerrogativa de legislar sobre matérias administrativas e económicas. Nessa época, o Parlamento desempenhava papel político inexpressivo, sua participação no cenário político restringia-se à promulgação de leis que disciplinavam assuntos menores, como a organização de comarcas e províncias.

Nesse sentido, em 1713, Carlos XII criou o cargo de Comissário Supremo do Rei (*Konungens Hösta Ombudsmannen*), com atribuições para supervisionar as atividades da administração pública e desempenhar a persecução penal dos servidores da Coroa acusados de crimes no exercício de atividades administrativas. Funcionário diretamente subordinado ao Rei, o Comissário percorria o país com a missão de assegurar o cumprimento das leis e de fiscalizar os serviços públicos, mantendo o soberano permanentemente informado do funcionamento dos órgãos administrativos (SARMENTO, 2001, p.2).

Contudo, após a criação deste órgão na Suécia que fosse capaz de garantir a obediência à lei, por parte dos funcionários públicos, gabinete esse, que só deveria ser chefiado por um procurador geral de elevada estatura intelectual e moral.

---

<sup>10</sup> A informação referente ao processo evolutivo histórico da figura do Ombudsman foi retirado do site do Provedor de Justiça de Portugal ([www.provedor-jus.pt](http://www.provedor-jus.pt)).

Porém, com a morte de Carlos II em 1719, marcou o fim do absolutismo na Suécia e o seu declínio como uma grande potência, mas não foi suficiente para apagar das mentes dos suecos a figura do *Ombudsman*, em que Carlos II foi mentor.

A Constituição Sueca de 1719 instituiu um governo parlamentar que foi o prenúncio de um novo período iluminista em que os valores democráticos ganharam peso. No entanto, em 1739, a Assembleia Representativa deliberou no sentido de o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça (*Office of the Chancellor of Justice*) lhe dar conta de todas as decisões judiciais. Nesse sentido, a partir de 1766 chegou-se ao ponto de ser a própria Assembleia Representativa a nomear o Presidente do Supremo Tribunal. Esta situação manteve-se até ao ano de 1772, data em que ocorre o golpe de estado que repôs a monarquia e deu fim a esta “era da liberdade”.

No entanto, foi preciso esperar até o século XIX para que o *Ombudsman* se desligasse definitivamente do monarca para atrelar-se ao Parlamento. A Constituição sueca de 1809 deu poderes ao *Riksdag* para designar um jurista de notório saber jurídico e de indiscutível idoneidade moral para fiscalizar as atividades de juizes e funcionários públicos, podendo intentar ações cíveis e penais contra os que, no exercício de funções administrativas, tivessem cometido atos de improbidade. Nascia, assim, o *Justitie-Ombudsmannen*, instituição responsável pelo controle parlamentar da administração pública. Seu perfil foi traçado pelo artigo 96.º da Constituição Sueca de 1809, estabelecendo que “ O Parlamento deve, em cada sessão ordinária, designar um jurista de provada ciência e de especial integridade para, na qualidade de mandatário do *Riksdag*, encarregado, segundo as instruções que este lhe dará, de controlar a observância das leis pelos tribunais e funcionários, além de acusar nos tribunais competentes, na forma da lei, aqueles que, no exercício de suas funções públicas, tenham cometido ilegalidade ou negligência por parcialidade, favor ou qualquer outro motivo” (SARMENTO, 2001, p.3).

Portanto, a Constituição Sueca de 1809, consagrou a figura do *Ombudsman* para a justiça que deveria ser alguém de reconhecida capacidade jurídica e de irrepreensível integridade moral, a ser eleito pela Assembleia Representativa. Para George Sarmento, esta nova ordem constitucional foi fruto de sucessivas lutas contra o absolutismo. As revoltas culminaram com o assassinato de Gustavo III e com a derrocada de seu sucessor Gustavo IV, redundando em aumento dos poderes do Parlamento e na promulgação da Constituição de 1809, cuja principal característica foi a desvinculação do *Riksdag* da autoridade real (2001, p.3)

Para o efeito, o *Ombudsman* para a justiça supervisionava a administração pública e as autoridades militares, no tocante a parte legislativa, cabendo-lhe assegurar a legalidade de atos oficiais e proteger o cidadão do excessivo zelo e oficial e, ainda investigar as queixas públicas contra os erros da administração. Com o início da I Guerra Mundial, foi instituído, em 1915, um *Ombudsman* militar independente, que se manteve em funções até 1968, data, a partir do qual voltou a existir, apenas, um único *Ombudsman*.

Assim, referimo-nos que em 1933, foi cometida ao *Ombudsman* a responsabilidade exclusiva de investigar as queixas de militares e de reclusos para aliviar as pesadas funções do *Chancellor* e ao mesmo tempo assegurar as funções inspectivas.

Desse modo, com vista a que nenhum dos dois gabinetes pudesse sobrepor-se nas suas funções, a Assembleia Representativa fez questão de preservar o *Ombudsman* como uma instituição dotado de extraordinária independência, esse alto funcionário é designado pelo *Riksdag* para um mandato de quatro anos, período em que fica impedido de ocupar cargo público ou mandato eletivo. O *Ombudsman* sueco não está subordinado a nenhum poder, embora receba do Parlamento instruções normativas a serem observadas em sua atuação funcional. Além disso, está obrigado a prestar contas ao Parlamento de sua atividade fiscalizadora, através da publicação de relatórios periódicos.

A figura do *Ombudsman* viria expandir-se a outros territórios, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, estendendo-se primeiro a Finlândia, em 1919, e em seguida aos cinco continentes, sob uma diversidade de estatutos e designações, mas sempre com um paradigma comum: a do *Ombudsman* como tributo do princípio da separação de poderes e do controlo do poder parlamentar sobre o poder executivo, na esteira dos movimentos nascentes do constitucionalismo liberal disseminado pelos autores iluministas.

Assim, a partir da década de 60, com o empenhamento da Divisão dos Direitos Humanos das Nações Unidas, este instituto (*Ombudsman*) se solidificou, definitivamente, a nível mundial. Tendo em 1971, na Conferência Parlamentar Europeia, que teve lugar em Viena, sido recomendado a necessidade de todos os países considerarem a hipótese da criação de um órgão autorizado a receber e examinar as queixas individuais referentes aos departamentos do governo.

A este propósito, assistiu-se pelo mundo, a criação de uma instituição totalmente independente dos tradicionais poderes do Estado, que, tendo o paradigma sueco como modelo de referência, enraizado nos mais diversos países, sob as mais diversas formas, adaptando-se a

cada contexto jurídico-constitucional de modo singelo e peculiar, o que lhe proporciona uma configuração multiforme, conformada às realidades de cada país e as funções que o poder legislativo lhe comente. Assim, a figura do *Ombudsman* assume diversas denominações e âmbitos de atuação, desde os *Ombudsman* nacionais (*Defensor del Pueblo*, em Espanha, ou *Médiateur de la République*, em França, e o Provedor de Justiça, em Portugal), aos *Ombudsman* regionais (como o *Difensore Civico*, em Itália, ou *Protecteur du Citoyen*, no Quebec, Ouvidor, São Paulo), a par de *Ombudsman* parlamentares setoriais (como o *Ombudsman* para as Forças Armadas, na Alemanha).

Por essa razão, a instituição do *Ombudsman* no direito sueco evoluiu, conforme ensina-nos Carlos Sarmiento e Álvaro Gil Robles, que mesmo mantendo a unidade orgânica que a caracterizou, suas atividades desenvolvem-se em variados campos de atuação, cada um sob a responsabilidade de *Ombudsman* distinto, sendo que o cargo de *Justitie-Ombudsman* é exercido por três pessoas:

- a) o primeiro *Ombudsman* analisa a atuação dos tribunais, fiscais, exército e polícia;
- b) o segundo atende a assuntos sociais, informação, imprensa e educação nacional;
- c) o terceiro atua no restante dos assuntos relativos à administração pública não controlada pelos demais *Ombudsmen*, como transportes, consumidores (2001, p.5).

Para Carlos Sarmiento, o arquétipo do *Ombudsman* sueco é uma autoridade detentora de independência funcional e partidária, nomeada pelo Parlamento, com amplas atribuições para investigar e criticar as atividades administrativas, podendo ser provocado diretamente pelos cidadãos insatisfeitos com a qualidade dos serviços públicos. Embora seja indicado por um comitê especial do Parlamento, o *Ombudsman* goza de plena autonomia funcional e administrativa. Possui as mesmas garantias constitucionais dos magistrados da Corte Suprema, só podendo ser destituído de suas funções mediante um voto de desconfiança do legislativo, fato que nunca aconteceu na Suécia. Caracteriza-se por ser uma instituição controladora da administração que pode ser provocada por qualquer cidadão descontente com o funcionamento dos serviços públicos. Se a reclamação apresentada for considerada procedente, o *Ombudsman* poderá encaminhar uma reprimenda ou promover uma ação judicial em defesa do queixoso (2001, p.5).

Segundo o mesmo autor, esta instituição foi concebida para limitar o poder real e assegurar os direitos fundamentais dos cidadãos. Atualmente tem a função de tutelar os legítimos interesses do povo em face do despotismo da Administração, garantindo a efetividade das liberdades de cada indivíduo. Para isso, tanto pode ser provocada pelos

queixosos quanto atuar por iniciativa própria, sempre que tomar conhecimento de fatos veiculados pela imprensa ou constados nas inspeções *in loco* que denotem má-administração.

No entanto, na Suécia, os juízes, funcionários públicos e autoridades militares estão obrigados a colaborar com o *Ombudsman*, prestando-lhe a ajuda necessária ao eficaz desempenho de suas atribuições. Além disso, a instituição poderá provocar o Ministério Público para que promova ações cíveis e penais em defesa dos interesses do cidadão queixoso (2001, p. 6).

Por fim, ao final de cada ano, o *Ombudsman* sueco publica o Relatório Anual em que presta contas de suas atividades e denuncia os casos de disfunção dos serviços públicos. Esse documento tem-se mostrado um eficaz instrumento de pressão, pois nenhuma autoridade se sente confortável em ver seu nome estampado no texto como exemplo de má gestão da coisa pública ou de abuso de poder.

## **2.2 Ouvidor no Brasil**

A figura do *Ombudaman* no ordenamento jurídico brasileiro não tem disposição constitucional, sendo a Ouvidoria à instituição que possui os traços similares ao do *Ombudsman*. Portanto, esta figura no direito brasileiro têm duas expressões, o ouvidor, denominação predominante no setor público e *Ombudsman*, no setor privado. A razão dessa duplicidade de denominações é consequente da não utilização de termos estrangeiros em instituições públicas.

Assim, com a instituição constitucional do *Ombudman* na Suécia, em 1809, foi proposto por um Deputado do Parlamento Imperial, a criação de um ombudman brasileiro que comungava das mesmas intenções do *Ombudsman* sueco, em 1823, porém, a proposta não foi aceita pelos membros do Parlamento naquela época. Portanto, este tema viria merecer discussão somente em 1960, nos debates para a implementação de uma instituição similar dentro do governo federal do Brasil.

Porém, em consequência do golpe de Estado ocorrido, em 1964, instalado-se a ditadura militar no Brasil, todas as instituições democráticas foram relegadas ao silêncio forçado, só a partir de 1983, ressurgem os primeiros sinais de abertura democrática, para o debate com vista a criação de canais de comunicação entre a estrutura do poder e a população.

Neste contexto, é criada em 1986, a primeira Ouvidoria Pública no Brasil<sup>11</sup>, através do Decreto-Lei n.º 215/86, na cidade de Curitiba, Estado do Paraná. Deste modo, é criada a Comissão de Defesa dos Direitos do Cidadão, de acordo com o Decreto n.º 93.714/1986, vinculado à Presidência da República, para defesa de direitos do cidadão contra abusos, erros e omissões na administração pública federal, o presidente da comissão acumulava a função de ouvidor e era designado pelo Presidente da República.

A figura do ouvidor no direito brasileiro distingue profundamente do *Ombudsman* tradicional, apesar de terem adotado conceitos parecidos e similares nas suas atividades, conforme acima expusemos, o *Ombudsman* é uma figura individual e não um coletivo, sendo eleito ou apontado pelo Parlamento, possui independência plena e autonomia no exercício das suas funções, tem um mandato prestabelecido, é um órgão externo da administração pública e que tem por objeto a defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, através de meios informais, a justiça e a legalidade da atividade da administração.

Portanto, segundo um artigo publicado no site da Associação dos Ouvidores do Brasil, João Elias de Oliveira (2010, p.2) explica que as ouvidorias públicas no Brasil tem como característica principal o fato de serem órgãos integrantes da administração, sejam elas do executivo, legislativo ou do judiciário, exercendo as suas ações de modo individual como um ouvidor ou então como um sistema ou rede, usando a reclamação como garantia do controle interno das instituições, assumindo a representação do cidadão na sua qualidade de usuário e destinatário do serviço público. O detentor da função de ouvidor atua com relativa autonomia em relação às demais autoridades, sendo, quase sempre, um servidor beneficiário de cargo em comissão, não possuindo a necessária garantia de mandato, e podendo ser demitido a qualquer momento.

Apesar da ouvidoria no Brasil ter-ser inspirado no perfil do *Ombudsman* clássico, porém, no ordenamento jurídico brasileiro não há um *Ombudsman* nacional, face às características do seu sistema federativo, esta figura é exercida através da ouvidoria, que situa-se no seio da administração pública. No entanto, a figura do ouvidor no Brasil adquiriu

---

<sup>11</sup> A informação referente ao Ouvidor Geral da União para o poder executivo federal no Brasil foi retirado do site da Controladoria Geral da União ([www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)), e dos relatórios inseridos no site da Associação Nacional das Ouvidorias Públicas ([www.anop.com.br](http://www.anop.com.br)) e da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman ([www.abonacional.org.br](http://www.abonacional.org.br)).

personalidade própria e apresenta-se como um modelo de receção ao cidadão comum, simples, original, não burocrático e de fácil acessibilidade.

Porém, o direito brasileiro postula a figura de ouvidoria nos distintos poderes, quer seja no poder executivo federal, no poder judicial federal e no poder legislativo federal, bem como as ouvidorias Estaduais, ouvidorias Municipais e as ouvidorias de Polícias.

Assim, o ordenamento jurídico brasileiro consagra o sistema federal de ouvidorias, como o meio organizacional mais efetivo para responder os seus desafios, por meio da gestão articulada e compartilhada entre ouvidorias e cidadão, garantido a participação da sociedade de forma permanente e institucionalizada.

O enfoque do nosso presente estudo sobre o *Ombudsman* no direito brasileiro, incidirá sobre o papel da Ouvidoria Geral da União para o poder executivo federal. Deste modo, a Ouvidoria Geral da União é um órgão vinculado à Controladoria Geral da União (CGU), com a responsabilidade por receber, examinar e encaminhar denúncias, reclamações, elogios, sugestões e pedidos de informação referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, tem também a competência de coordenar tecnicamente o segmento de ouvidorias do Poder Executivo Federal, bem como de organizar e interpretar o conjunto das manifestações recebidas e produzir indicativos quantitativos do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo Federal.

Por sua vez, a Controladoria Geral da União é o órgão do Governo Federal brasileiro responsável por assistir direta e imediatamente o Presidente da República Federativa do Brasil quanto aos assuntos que, no âmbito do poder executivo federal, sejam relativos à defesa do património público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correção, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

Portanto, a figura do *Ombudsman* no direito brasileiro difere completamente do direito angolano, sendo que o Provedor de Justiça na ordem jurídica angolana é unipessoal, com uma abrangência nacional, para o controlo da legalidade e da justiça administrativa, para a garantia dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos perante os poderes públicos. Porém, a figura do ouvidor no direito brasileiro, há ouvidorias dos mais variados modelos, tantas quantas são as autoridades públicas de cuja decisão emana sua criação. Havendo um único Ouvidor-Geral para esfera federal que pertence ao específico órgão da administração pública.

A Ouvidoria Geral teve origem no Ministério da Justiça, no início da década de 90, concretamente no ano de 1992, pela Lei n.º 8.490/1992, que cria a Ouvidoria Geral da República na estrutura regimental básica do Ministério da Justiça. Assim, no ano de 2000, o Decreto n.º 3.382/2000 delega ao Secretário Nacional de Direitos Humanos do Ministério da Justiça as funções de Ouvidor Geral da República. Em 2001, a Medida Provisória n.º 2.216/2001 cria a Corregedoria Geral da União, que integra a Presidência da República Federativa do Brasil, e no ano seguinte o Decreto n.º 4.177/2002 transfere as funções de Ouvidoria do Ministério da Justiça para a Corregedoria Geral da União, com exceção das relativas à de ouvidoria geral dos direitos humanos, que permaneceram no Ministério da Justiça.

Nesse mesmo ano, o Decreto n.º 4.490/2002 cria a Ouvidoria Geral da República na estrutura regimental básica da Corregedoria Geral da União. Em 2003, a Lei n.º 10.683/2003 transforma a Corregedoria Geral da União em Controladoria Geral da União, mantendo dentre as suas competências as atividades de ouvidoria geral, exceto as atividades de ouvidorias dos índios, do consumidor e das polícias federais, a cargo do Ministério da Justiça, e dos direitos humanos, a cargo da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República.

Por fim, em 2004, a Lei n.º 10.869/2004 ajusta a denominação da Ouvidoria Geral da República para Ouvidoria Geral da União, pelo Decreto n.º 4.785/2003, tem, entre outras, a competência de coordenar tecnicamente o segmento de ouvidorias do poder executivo federal; examinar manifestações referentes à prestação de serviços públicos pelos órgãos e entidades do poder executivo federal; propor a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões dos responsáveis pela inadequada prestação do serviço público. No mesmo ano, foi promulgada a Emenda Constitucional n.º 45 que determina a criação de ouvidorias no poder judiciário e no Ministério Público no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Territórios.

A Ouvidoria Geral da União na ordem jurídica brasileira tem como missão o aprimoramento da prestação do serviço público por meio da adequada atenção às manifestações dos cidadãos, atuando como mediadora entre o cidadão e os órgãos e entidades do poder executivo federal e desse modo não exige-recomenda, não obriga-convence, não impõe-negoceia, tendo como perspectiva de atuação a adoção de soluções sustentáveis e que aproveitem a toda a sociedade.



Portanto, dentre outros, podem ensejar uma manifestação para a Ouvidoria Geral da União, a ocorrência, em tese, de casos de negligência, omissão, ineficiência, falhas em obedecer a políticas, procedimentos, discriminação, descortesia, atraso injustificado, informações ou orientações imprecisas ou recusa injustificada no fornecimento de informações ou orientações.

Nesse sentido, a manifestação encaminhada pelo cidadão é registrada e recebe um número de identificação único para acompanhamento da manifestação. As manifestações são examinadas preliminarmente para decidir-se acerca de sua admissibilidade, essa fase inicial se verifica o objeto da manifestação, sendo que a mesma deve ter relação com o poder executivo federal e se existem elementos suficientes para prosseguimento.

Nesta senda, para que uma manifestação possa prosseguir para próxima etapa, o interessado deve: 1) demonstrar de forma objetiva e esclarecedora como foi ou será afetado pela má prestação do serviço público; 2) ter tentado previamente solução junto ao órgão ou entidade do poder executivo federal questionado; 3) o objeto da manifestação não deve estar em apreciação por órgão do poder judiciário e nem colocar em questão decisão judicial; 4) a manifestação maliciosa, trivial ou anônima é arquivada de ofício.

No caso de informação adicional, a manifestação é sobrestada aguardando complementação de informações pelo interessado. O prosseguimento da manifestação só ocorre após o retorno das informações, caso o prazo estipulado para a receção das informações transcorra, a manifestação é arquivada por entender-se que o cidadão perdeu o interesse no seu prosseguimento. Porém, nas situações em que a Ouvidoria Geral da União decida rejeitar a manifestação, a arquivará e informará ao interessado os fundamentos de tal decisão.

Por outro lado, caso a manifestação seja admitida, à Ouvidoria Geral da União inicia a instrução, notificando ao cidadão o número de identificação único para acompanhamento. Desse modo, são enviados para o órgão ou entidade do poder executivo federal à manifestação e documentos, para análise e emissão de parecer ou resposta. As informações assim prestadas são encaminhadas ao cidadão para que faça as observações em relação ao oferecido.

Portanto, em algumas situações a manifestação é arquivada, em razão da própria administração ter solucionado a questão, satisfazendo a pretensão do cidadão, ou no caso do cidadão dar-se por satisfeito com a resposta apresentada pela administração.

Na existência de elementos conclusivos da inadequação da prestação de serviço público a Ouvidoria da inadequação da prestação do serviço público a Ouvidoria Geral da União buscará uma solução negociada e mutuamente aceitável. Caso o órgão ou entidade não dê uma solução adequada para a recomendação no prazo dado pela Ouvidoria Geral da União a mesma será levada a conhecimento do Ministro do Controle e da Transparência.

Contudo aferimos que a ouvidoria no ordenamento jurídico brasileiro deve ser compreendido como uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado, devendo funcionar como um canal de comunicação entre o cidadão e a administração pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem contínua melhoria dos serviços públicos prestados.

O propósito da ouvidoria no direito brasileiro visa buscar soluções para as questões suscitadas com as manifestações, oferecer informações gerenciais e sugestões ao dirigente do órgão, com vista ao aprimoramento da prestação do serviço, sendo que a qualidade dos serviços prestados pela administração se aperfeiçoa com a atuação da ouvidoria, uma vez que ela auxilia na identificação de pontos a serem aprimorados e contribui, dessa forma, para a melhoria dos procedimentos e dos processos administrativos.

Dessa forma, a ouvidoria pública exerce um papel fundamental na garantia dos direitos do cidadão, não procurando soluções e apontar defeitos na ação da administração, mas funcionar como um controle social de qualificação do serviço público, auxiliando na busca da solução para os problemas existentes numa determinada instituição.

Para tal efeito, a ouvidoria pública, no poder executivo federal, tem como finalidade fomentar a participação e a conscientização da população acerca do direito de receber um serviço público de qualidade, eficiente e respeitosos, e, em alguns casos, auxiliar o cidadão a identificar o fórum apropriado para a resolução do problema relatado que não esteja relacionado com as atribuições do órgão a que pertence.

Assim é oportuno ressaltarmos que no direito brasileiro, o ouvidor não tem poder para determinar a reformulação de decisões, mesmo havendo prejuízo ou constringimento para o cidadão, o ouvidor conta apenas com o poder da argumentação exercida publicamente. A função do ouvidor é baseada nos princípios constitucionais, consagrados no artigo 37.º, que são legalidade, legitimidade, imparcialidade, publicidade e eficiência.

Portanto, para o exercício desta função, o ouvidor deve possuir um perfil que reúna os seguintes requisitos: conhecedor do segmento em que exercerá a sua atividade; manter relação direta com o dirigente máximo; ter sensibilidade e paciência; ter capacidade de escuta; ser probo; possuir qualquer formação profissional; possuir conhecimento técnico em ouvidoria, ser proativo; possuir credibilidade; possuir maturidade na prevenção e solução de conflitos; ter capacidade de persuasão; possuir análise crítica e possuir capacidade de adaptação e flexibilidade. O Ouvidor Geral da União no ordenamento brasileiro é nomeado e pertence a um organismo do poder executivo, bem como o seu âmbito de atividade se resume ao poder executivo, o que distingue do Provedor de Justiça na ordem jurídica angolana que tem legitimidade democrática, porquanto eleito pela Assembleia Nacional por maioria qualificada de 2/3 dos deputados para um mandato de cinco anos, renovável apenas uma vez.

### **2.3 O *Médiateur de la République* na França**

O papel do *Ombudsman* no ordenamento jurídico francês é exercido pelo Mediador da República<sup>12</sup>, que é uma autoridade constitucional independente, com a responsabilidade por garantir a protecção dos direitos, liberdades e promover a igualdade.

Esta instituição foi criada pela Lei n.º 73-6, de 3 de Janeiro de 1973, pelo Governo francês, inspirado no modelo sueco de *Ombudsman*, criado em 1809 e no Comissário parlamentar inglês instituído em 1967. Tendo como seu propósito ajudar os cidadãos nas suas relações com a administração pública francesa.

Assim, através da Lei n.º 89-18, de 13 de Janeiro de 1989, qualificou o Mediador como autoridade independente e não se encontra subordinado a nenhuma outra autoridade pública, salvo as excepções da lei.

Para George Sarmento a instituição francesa não pode ser considerada *Ombudsman* no verdadeiro sentido do termo. Enquanto o modelo escandinavo consagrou o controle parlamentar não-jurisdiccionl da administração, a França manteve o *Médiateur* atrelado ao poder executivo na medida em que a escolha do ocupante passou a ser exclusiva do Presidente

---

<sup>12</sup> A informação referente ao Mediador da República em França foi retirado dos relatórios inseridos no site oficial do *Médiateur de la République* ([www.mediateur-republique.fr](http://www.mediateur-republique.fr)).

da República. A objeção baseia-se no fato de que a legitimidade do *Ombudsman* está na forma de investidura no cargo. Por isso, deve ser eleito pelo povo ou indicado pelo Legislativo mediante largo consenso dos parlamentares ( 2001, p.10).

Ao contrário do Provedor de Justiça no direito angolano, que é eleito pela Assembleia Nacional, por deliberação de maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções. Por sua vez, o Mediador da República no direito francês “ *Le Défenseur des droits est nommé par le Président de la République renouvelable et non révocable. Sa nomination est soumise au vote de l’Assemblée nationale et du Sénat*”. Porém, esta nomeação está sujeita à votação da Assembleia Nacional e do Senado, como garante da independência do Mediador da República francesa.

Assim, a Constituição francesa (Lei n.º 2008-724) consagrou em 23 de Julho de 2008 e estabeleceu por lei orgânica e lei ordinária, de 29 de Março de 2011, a conjugação das missões de Mediador da República, com a de Mediador da Criança, da Alta Autoridade contra a Discriminação e para Igualdade (HALDE) e da Comissão Nacional de Ética Policial (CNDS).

O Mediador da República no direito francês não pode cessar prematuramente as suas funções, com exceção em caso de *impeachment* por um colégio composto pelos chefes dos três maiores tribunais franceses, não pode ser processado, investigado, preso, detido ou julgado por suas opiniões ou suas ações relacionadas com o exercício das suas funções, o Mediador e os seus colaboradores estão obrigados ao sigilo profissional, submete-se a regime de inelegibilidade previsto no Código Eleitoral (art. LO 131, ART. L 194-1. L230 e L.340).

Entretanto, o Mediador da República no direito francês integra a estrutura da administração pública, através da Lei de 12 de Abril de 2000, criou-se a figura dos delegados do Mediador da República, os delegados são nomeados pelo Mediador da República, por um período de um ano, renováveis. Os delegados do Mediador da República encontram-se dispersos pelo território francês, e no exercício das suas funções têm a competência de dialogar e prevenir conflitos, receber os cidadãos, auscultar, procurando resolver as questões em causa junto da administração local e caso não chegue a um acordo, o extravassa as suas competências, pode ajudar os cidadãos a elaborar e remeter uma reclamação para o Mediador da República, através de um deputado ou senador.

No entanto, estes delegados exercem esta função em tempo parcial e não remunerado, ou seja a título voluntário, os delegados localizam-se junto das câmaras locais, nos serviços de apoio ao acesso ao direito e à justiça e podem ser contactados diretamente.

De acordo com George Sarmento, ao Mediador da República no ordenamento jurídico francês foram asseguradas atribuições para receber reclamações relativas ao funcionamento das administrações dos Estados, coletividades públicas territoriais, estabelecimentos públicos e qualquer outro organismo responsável pela execução de serviço público nas suas relações com os administrados. Portanto, esta instituição dotada de independência funcional e autonomia administrativa, o Mediador exerce livremente suas atribuições não estando sujeito a instruções de nenhuma autoridade. No exercício do mandato, possui imunidade e inviolabilidade funcional, não podendo ser perseguido, preso, detido ou julgado por atos praticados em decorrência de suas atividades institucionais (2001, p. 11).

Por outro lado, o Mediador da República é coadjuvado por três deputados sob a sua autoridade, competindo a cada um deles a vice-presidência da área correspondente a sua jurisdição, estes são propostos pelo Mediador.

Entretanto, no direito angolano o Provedor de Justiça é coadjuvado por um Provedor de Justiça Adjunto eleito pela Assembleia Nacional, por deliberação de maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções, para um mandato de cinco anos renovável apenas uma vez.

Desse modo, de acordo com o relatório realizado pelo Observatório Permanente da Justiça Portuguesa sobre o acesso ao direito e à justiça, explica que os delegados do Mediador da República podem influir na resolução de um número considerável de conflitos de cariz administrativo, evitando a judicialização dos conflitos, contribuindo para a celeridade, informalidade dos processos e procedimentos e funcionando como uma forma de pressão institucional sobre a administração pública. A própria administração pública é, assim, obrigada a responder com qualidade e eficiência. A sua ação pode ainda incidir sobre entidades ou empresas que prestam serviços públicos mas que são de gestão privada. O Mediador da República pode ainda propor reformas e alterações legislativas, de modo a garantir que os seus objectivos de equidade e justiça no acesso dos cidadãos à administração pública (PEDROSO, DIAS, TRINCÃO, 2002, p.86).

De acordo ainda com o referido relatório, o Mediador da República não pode, contudo, intervir em conflitos entre administração pública e os seus agentes e no caso do processo estar a decorrer num tribunal. Também os litígios entre particulares ficam excluídos das suas competências, visto restringir-se aos conflitos entre particulares e a administração pública (PEDROSO, DIAS, TRINCÃO, 2002, p.86).

Para Marco António Conceição o Mediador da República no direito francês, expede recomendações que não têm natureza de decisão administrativa. Segundo ainda o mesmo autor, ele não possui poder de decisão. As providências por ele adotadas, a partir das reclamações recebidas não são qualificadas como atos administrativos sendo portanto insuscetíveis de controle judicial consoante decidiu o *Conseil d'Etat*, 10 juillet 1981, Retail (CONCEIÇÃO, 2006)

Assim, realçamos que as competências do Mediador da República no direito francês circunscreve-se na resolução de conflitos de âmbito administrativo. O recurso ao Mediador da República é gratuito, sendo que as reclamações são acedidas diretamente a um Delegado do Mediador da República, na sua zona territorial ou dirigindo-se a um deputado ou a um senador que, de seguida, filtra as reclamações tendo em consideração as competências do Mediador da República e a pertinência das questões em causa. Entretanto, após a receção da reclamação, os procedimentos decorrem junto do departamento da administração visado.

Dentro das competências que são cometidos por lei ao Mediador da República, este não possui poderes para impor uma decisão nem decidir sobre questões litigiosas. No entanto, compete a esta instituição o poder de recomendar uma solução que não é vinculativa à administração, propondo medidas que possam alterar as práticas faltosas ou menos corretas por si efectuadas.

No caso de não acatamento pela administração pública das recomendações, estas são sancionadas através da publicação do relatório anual das atividades do Mediador que é enviado ao Presidente da República.

O Mediador da República no direito francês exerce a sua autoridade através do exercício da magistratura da influência, que a lei francesa lhe dispõe, como o fato de dispor meios de análise e investigação, o recurso de mecanismos de coação e a publicidade que a sua ação suscita, ao destacar atenção as deficiências para os serviços públicos competentes, de acordo com seu relatório anual, do qual dispõe da possibilidade de publicar.

Por outro lado, a ação do Mediador da República no contexto do ordenamento jurídico francês difere do juiz, sendo que o Mediador da República avalia as questões não só no foro jurídico, mas também com o objetivo de procurar uma solução e de efectuar recomendações para que as situações litigiosas não se repitam. De outro, o juiz, toma uma decisão que se impõe de forma autoritária em relação ao caso julgado.

Porém, apesar do acesso ao Mediador da República no direito francês seja gratuito, o cidadão comum não pode provocá-lo diretamente como no modelo sueco ou no direito angolano. Essa competência é restrita dos deputados e senadores. Competindo ao interessado o dever procurar o delegado departamental na prefeitura de sua cidade para obter as informações necessárias à constituição e encaminhamento do processo, que compreende uma breve exposição dos fatos, acompanhada de fotocópias dos documentos essenciais à análise do litígio.

Nesse contexto, é necessário que os fatos que o queixoso alega tenham formalmente sido aduzidos à sua pretensão na Administração Pública e obtido resultado insatisfatório, bem como a provocação do Mediador da República não interrompe o prazo de eventual recurso administrativo.

Segundo George Sarmiento, na formalização do processo, o cidadão deve procurar o deputado, senador ou outro legitimado de sua escolha que encaminhará os autos ao Gabinete do Mediador para que sejam tomadas as devidas providências. Ainda o mesmo autor, nesse caso, o Mediador irá fazer um estudo aprofundado da reclamação com o objetivo de verificar a existência de mau funcionamento dos serviços públicos em virtude da lentidão, erro, ausência de resposta às manifestações do interessado ou falta de informação a respeito de assuntos de seu interesse. Cabe a ele investigar denúncias de desrespeito das autoridades às decisões judiciais. De acordo com o referido autor, o Presidente do Senado ou o Presidente da Assembleia Nacional têm a faculdade de transmitir ao Mediador petição oriundos de uma das seis comissões permanentes de cada Casa, referente à matéria integrante das atribuições da instituição (2001, p. 12).

No entanto, o Mediador da República na ordem jurídica francesa tem ampla liberdade para a escolha de seus colaboradores diretos, profissionais de alto nível recrutados entre especialistas em diferentes ramos do direito e da administração pública. Cerca de oitenta pessoas trabalham no Gabinete do *Médiateur*, que dispõe de um serviço de orientação responsável pelo recebimento e análise preliminar das reclamações e posterior

encaminhamento ao setor responsável pela instrução do processo. As atividades desenvolvidas pelo Gabinete correspondem aos seguintes campos de atuação: administração geral, agentes públicos-pensões, direitos sociais, tributos, urbanismo e serviços judiciários. Existe também um setor incumbido da elaboração de proposições de reformas legislativas e outro responsável pela preparação dos relatórios anuais de prestação de contas das atividades desenvolvidas pelo *Médiateur* (SARMENTO, 2001, p.11).

Para o efeito, os recursos financeiros necessários ao funcionamento da instituição estão previstos no orçamento do Primeiro-Ministro francês, devendo o *Médiateur* dar satisfação de seus gastos à Corte de Contas. Os integrantes do Gabinete têm a missão de promover a conciliação os integrantes do Gabinete têm a missão de promover a conciliação dos litigantes e de assistir os queixosos nos procedimentos a serem intentados perante o Mediador da República. Podem também ser convocados para atuar em procedimento de responsabilidade do Mediador, inclusive na propositura de reformas que se destinem a melhorar a qualidade dos serviços públicos. Titulares de direitos e deveres comuns a todos os funcionários públicos, os colaboradores permanecem no exercício das respectivas funções enquanto durar o mandato do Mediador. A instituição também dispõe de um quadro de delegados departamentais, responsáveis pela mediação de litígios entre os usuários de serviços públicos e as administrações locais. Além disso, eles ajudam aos reclamantes no encaminhamento de suas queixas ao Gabinete do *Médiateur*, em Paris. Considerados verdadeiros assistentes sociais em nível regional, esses funcionários atuam como conselheiros dos cidadãos insatisfeitos com os serviços públicos ou com a aplicação de leis injustas, apontando o melhor caminho para a solução dos litígios (SACRAMENTO, 2001, p.11).

Por sua vez, Álvaro Gil Robles, entende que os poderes do Mediador são modestos e estão muito aquém das instituições congêneres. Segundo o mesmo autor “*un primer dato significativo e definitivo salta a vista: no dispone del poder de acción de oficio que caracteriza la institución clásica del Ombudsman. Tanto es así que no sólo no puede iniciar una acción investigadora de motu proprio, sino que tampoco puede continuar una iniciada por queja de un administrado si éste la retira durante la investigación*” (1981, p.175).

Por fim, perfilhamos o entendimento de George Sacramento que os poderes do Mediador da República podem ser resumidos em poder geral de proposição, poder de reforma, poder de injunção, poder de requisição e poder de publicidade. Sendo que o poder de proposição se resume na constatação de uma determinada reclamação que é fundada, p



Mediador elabora um relatório com as recomendações que lhe pareçam convenientes à melhoria do funcionamento do serviço público afetado, estabelecendo um prazo para a solução do problema, caso nenhuma providência for tomada pela autoridade competente, o Mediador torna públicas suas recomendações, expondo a má gestão do administrador (2001, p. 13).

Por conseguinte, o direito francês estabelece que o Mediador da República tem o dever de apresentar anualmente ao Presidente da República e ao Parlamento o relatório anual (*Rapport Annuel*), em que expõe as contas das atividades desenvolvidas durante o referido período, as publicações nos jornais oficiais e veiculados na mídia francesa, portanto, esse documento constará o resumo das principais proposições apresentadas pelo Mediador, e as respectivas estatísticas e estudos de grande importância para o aprimoramento dos serviços públicos franceses.

De acordo com George Sacramento, o poder de publicidade é um poderoso instrumento de legitimação, na medida em que o cidadão pode acompanhar de perto os resultados obtidos pelo Mediador na defesa dos interesses da coletividade (2001, p. 14).

#### **2.4 Defensor del Pueblo na Espanha**

A figura do *Ombudsman* foi introduzido no ordenamento jurídico espanhol, após aprovação da Lei 3/1981, de 6 de Abril pelo Parlamento, com a designação de Defensor do Povo<sup>13</sup>. Este instituto começou a funcionar em 28 de Dezembro de 1982, e mereceu consagração na Constituição espanhola, através do artigo 54.º, como “*El Defensor del Pueblo es el alto comisionado de lãs Cortes Generales designado por éstas para la defensa de lós derechos comprendidos em El Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividade de la Adminisración, dando cuenta a lãs Cortes Generales. Ejercerá la funciones que Le encomienda la Constitución y la presente Ley*”.

Assim, o Defensor do Povo é o alto comissário do Parlamento, que tem como missão proteger e defender os direitos fundamentais e as liberdades civis dos cidadãos em

---

<sup>13</sup> A informação referente ao Defensor do Povo em Espanha foi retirada do regulamento do Congresso e da Lei Orgânica do Defensor do Povo, inseridos no site oficial do Defensor Del Puelbo ([www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es)).

conformidade com as disposições do artigo 103.º, n.º 1 da Constituição espanhola, ou seja, de servir o interesse geral, com objetividade e agir em conformidade com os princípios de eficiência, hierarquia, descentralização, coordenação e subordinação em pleno a lei e ao direito, expressamente proibindo a arbitrariedade., como supervisionar as atividades das autoridades e organismos que gerem os serviços públicos em todo o território espanhol e delegações administrativas espanholas no estrangeiro que atendem cidadãos espanhóis.

Portanto, no exercício das suas funções o Defensor do Povo exerce a sua fiscalização sobre todos os órgãos e autoridades da administração central, administração das comunidades autónomas e das administrações locais, bem como pode também intervir sobre aqueles que agem como agentes ou funcionários de qualquer dessas autoridades e empresas públicas no desempenho de atividades de fins de utilidade pública.

Em consonância com a Constituição espanhola, a instituição do Defensor do Povo é regulada por uma lei orgânica, a Lei 3/1981, de 6 de Abril, que foi alterada pela Lei 2/1992, de 5 de Março e por fim sofreu outra alteração pela Lei 1/2009, de 4 de Novembro.

Por outro lado, esta lei estabelece que o Defensor do Povo é auxiliado por dois Adjuntos, um Adjunto Primeiro e outro Adjunto Segundo, a quem pode delegar as suas funções para o substituir por sua ordem no exercício das referidas funções no caso de impossibilidade temporal.

No que tange à eleição do Defensor do Povo e dos seus Adjuntos é regulada de acordo com as disposições da sua lei orgânica e do regulamento do Congresso dos Deputados e do Senado. Deste modo, o Defensor do Povo é eleito pelo Congresso dos Deputados e do Senado por voto, o que requer uma maioria de 3/5, para um mandato de 5 anos.

Porém, não obstante ser eleito pelo Parlamento, o Defensor do Povo não está sujeito a um mandato vinculativo, não recebe instruções de qualquer outra autoridade e desempenha as suas funções de forma independente nos termos das atribuições da Constituição e da lei orgânica.

Para o efeito, no exercício do seu mandato o Defensor do Povo goza de inamovibilidade, inviolabilidade, não pode ser preso, não pode ser multado, perseguido ou julgado pelas opiniões formuladas em qualquer ação tomada no exercício dos poderes do seu cargo. Porém, o Defensor do Povo no exercício das suas funções somente pode ser preso em flagrante delito, e a decisão para sua culpa formada, prisão, acusação e julgamento são da

competência exclusiva da Sala Penal do Tribunal Supremo espanhol, portanto, estas prerrogativas acima mencionadas aplicam-se também aos Adjuntos do Defensor do Povo no exercício das suas funções.

Como se denota da legislação espanhola, para o cargo de Defensor do Povo pode ser eleito qualquer cidadão espanhol maior de idade e que se encontra em pleno gozo dos seus direitos civis e políticos.

Após a sua eleição o Defensor do Povo toma posse perante os Presidentes do Congresso e do Senado conjuntamente, prestando juramento e fiel desempenho das suas funções e posteriormente é publicada a sua eleição no Boletim Oficial do Estado. Desde logo, frisamos que a condição de Defensor do Povo é incompatível com um mandato representativo; com qualquer cargo político ou atividade de propaganda política; com a permanência de um serviço ativo de qualquer administração pública; com afiliação em partido político e o desempenho de funções diretivas em um partido político ou sindicato; associação ou fundação; exercício de carreira judicial e do Ministério Público, ou qualquer atividade profissional, liberal, mercantil ou laboral.

Portanto, após a sua eleição o Defensor do Povo deve cessar num prazo de 10 dias a contar da data sua nomeação e antes da tomada de posse de todas as situações incompatíveis que possam afetar o seu desempenho ou caso contrário não aceita a sua nomeação.

Assim, ressaltamos que no direito espanhol os Adjuntos do Defensor do Povo, são propostos pelo Defensor do Povo ao Presidente do Congresso, afeto a Comissão Mista do Congresso-Senado encarregado das relações com o Defensor do Povo, para outorgar em conformidade com o previsto no regulamento do Congresso, disposto no artigo 8.º, n.º 2, da Lei Orgânica do Defensor do Povo (LODP) 3/1981, de 6 de Abril, estabelece que “*El Defensor del Pueblo nombrará y separará a sus Adjuntos previa conformidad de las Cámaras em la forma que detrminen sus Reglamentos*”. E num prazo de 15 dias procede-se a nomeação dos Adjuntos, segundo o estabelecido na lei orgânica e no regulamento, e estes tomam posse perante o Presidente de ambas as Câmaras e do Defensor do Povo. Porém, no direito angolano o Provedor de Justiça e o Provedor de Justiça Adjunto são eleitos pela Assembleia Nacional por proposta dos partidos políticos com assento parlamentar.

No entanto, em caso de nomeação de um Defensor do Povo e dos seus Adjuntos, que sejam funcionários públicos, aplica-se a passagem de situação de licença especial ou carreira equivalente ao órgão de origem para os mesmos.

A ordem jurídica espanhola dispõe um tratamento correspondente ao estatuto constitucional ao Defensor do Povo e os seus Adjuntos.

A lei orgânica do Defensor do Povo dispõe que este pode iniciar e prosseguir uma petição para qualquer investigação conducente aos esclarecimentos dos atos e resoluções da administração pública e dos seus agentes, em relação aos cidadãos a luz do disposto no artigo 103.º, n.º 1 da Constituição espanhola e em devido respeito aos direitos proclamados no seu Capítulo I.

Nesse sentido, as atribuições do Defensor do Povo abrangem a atividade dos Ministros, autoridades administrativas, funcionários e qualquer pessoa que atue em serviço das administrações pública.

Ainda de acordo com esta mesma lei orgânica, referimos que podem dirigir uma queixa ao Defensor do Povo toda a pessoa natural e jurídica que invoque um interesse legítimo, sem restrição alguma, a exemplo do *Ombudsman* no direito angolano.

No entanto, não constituem impedimento questões de nacionalidade, residência, sexo, minoridade, incapacidade legal, o internamento em um centro penitenciário ou de reclusão, em geral, qualquer relação especial de sujeição ou dependência com uma administração do poder público.

Portanto, após um juízo de admissibilidade, o fato passa a ser analisado pelo Gabinete através de investigação sumária e informal até solução definitiva, ressaltando que as queixas cujas matérias estejam pendentes de solução jurisdicional não serão apreciadas.

Segundo o mesmo diploma, os Deputados e Senadores individualmente, as comissões de investigação relacionadas com a defesa geral e parcial dos direitos e liberdades civis, a Comissão Mista do Congresso-Senado de relações com o Defensor do Povo podem solicitar mediante escrito motivado, a intervenção do Defensor do Povo para a investigação e o esclarecimento de atos, a resolução de condutas concretas produzidas pela administração pública que afetem um cidadão ou grupo de cidadãos no âmbito da competência do Defensor

do Povo. Deste modo, nenhuma autoridade pública pode apresentar queixa ao Defensor do Povo sobre assuntos da sua competência.

Nesse contexto, toda a queixa apresentada ao Defensor do Povo, deve constar o nome do interessado, domicílio, queixa escrita em papel comum e num prazo máximo de um ano, a contar da data que o cidadão tomou conhecimento a violação do seu direito. Todas as intervenções do Defensor do Povo no direito espanhol são gratuitas, bem como dispensam a constituição de Advogado por parte do interessado.

Assim, após a recepção da queixa formulada, esta é registrada e acusada com um recibo, informando o interessado sobre as vias mais oportunas para o exercício da sua ação sem prejuízo do interessado de recorrer das instâncias mais pertinentes. As correspondências dirigidas ao Defensor do Povo remetidas a partir de centros de detenção ou internamento não podem ser objeto de censura de qualquer tipo.

Portanto, as queixas anônimas apresentadas ao Defensor do Povo são recusadas, ou aquelas apresentadas de má fé, desprovidas de fundamento, que não sejam da competência do Defensor do Povo, inexistência de uma pretensão ou cuja tramitação resultem prejuízos dos legítimos direitos de terceiros.

As decisões do Defensor do Povo não são suscetíveis de recurso. Porém, quando a queixa for procedente, o Defensor do Povo promoverá a investigação sumária e informal oportuna, para o esclarecimento dos fatos alegados na queixa com a devida solicitação das informações pertinentes junto ao organismo visado, para *a posteriori* apreciar o caso.

Nesse sentido, o Defensor do Povo pode solicitar as autoridades públicas todos os documentos que considere necessários, incluindo aqueles classificados como reservados ou secretos nos termos da lei. No entanto, na análise destes documentos secretos o Defensor do Povo tem a obrigação de reserva pessoal sob as mesmas formalidades e proteção processual verificada na mais estrita confiança, especialmente no que diz respeito tanto aos indivíduos e aos organismos públicos e outros segredos oficiais públicos, sem prejuízo das considerações que o Defensor do Povo considere incluir nos relatórios a serem remetidos ao Parlamento.

Para assegurar o exercício das suas funções o Defensor do Povo pode delegar as suas atribuições previstas por lei aos seus Adjuntos, para dirigirem o processamento das investigações das queixas formuladas e as ações que se inicia por um ofício, propondo, se for caso, ao Defensor do Povo, a admissibilidade ou rejeição das queixas e as decisões que se

considerem procedentes para a comunicação e notificações pertinentes. Portanto, a delimitação das funções e âmbitos de intervenção dos Adjuntos é da competência do Defensor do Povo.

Entretanto, dentro das atribuições cometidas pela lei orgânica aos Adjuntos que colaboram com o Defensor do Povo sobre as relações com o Parlamento e a Comissão Mista criada para o efeito de supervisão das atividades das regiões autônomas, dentro delas, a coordenação com os organismos similares que exercem funções deste âmbito; colaborarem no exercício de funções como Mecanismo Nacional de Prevenção; elaborarem e proporem ao Defensor do Povo o relatório anual e demais informações a serem apresentadas ao Parlamento e ao Subcomitê de Prevenção e Tortura.

Por sua vez, o Defensor do Povo no direito espanhol é o alto comissário do Parlamento para a defesa dos direitos contidos no Capítulo I da Constituição. Portanto, aferimos que o Defensor do Povo no ordenamento jurídico espanhol exerce a função de Mecanismo de Nacional de Prevenção da Tortura (MNP), prevista no âmbito do Protocolo Facultativo à Convenção contra a tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, assinado em Nova York, em 18 de Dezembro de 2002, de acordo com a disposição única da LODP, que dispõe “*El Defensor del Pueblo ejercerá las funciones del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de conformidad con la Constitución, la present Ley y El Protocolo facultativo de la Convención contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*”. Nesse contexto, o Defensor do Povo apresenta um relatório das suas atividades ao Parlamento espanhol e ao Subcomitê de Prevenção da Tortura da Organização das Nações Unidas (ONU).

Nesse sentido, o Defensor do Povo espanhol é responsável pelas suas atividades junto ao Parlamento e os Adjuntos do Defensor do Povo são diretamente responsáveis pelas suas atividades perante o Defensor do Povo e a Comissão Mista do Congresso-Senado, que é o órgão do Parlamento que vela pelas relações com o Defensor do Povo.

Relativamente às funções administrativas da instituição do Defensor do Povo corresponde ao seu titular e adjuntos no âmbito as das suas respectivas competências. E no exercício das suas funções o Defensor do Povo é assistido por um Conselho de Coordenação e Assuntos Internos (CCAI). Este CCAI é composto pelo Defensor do Povo, seus Adjuntos e o Secretário Geral da instituição que participa nas reuniões com voz, mas sem voto. Portanto, entre as suas competências para o cumprimento das suas funções este conselho tem os

seguintes poderes: questões referentes ao modelo de relatório; nomeação e demissão do quadro de pessoal da instituição; conhecer e informar sobre possíveis recursos interpostos de amparo e inconstitucionalidade perante o Tribunal Constitucional; auxiliar o Defensor do Povo no exercício das suas competências de pessoal e financeiro; informar sobre a nomeação dos membros do Conselho Consultivo do Mecanismo Nacional de Prevenção; assessorar o Defensor do Povo sobre quaisquer matérias que considere apropriadas para sua consideração.

Nesse sentido, o Conselho Consultivo é um órgão de cooperação técnica e legal do Mecanismo Nacional de Prevenção, este conselho é constituído pelos Adjuntos do Defensor do Povo, como membros *ex-officio*, além de um máximo de 10 membros. Cabendo a presidência do conselho o Adjunto do Defensor do Povo a quem for delegado esta função, sendo substituído pelo outro Adjunto em caso de ausência ou vacância. Os membros deste conselho são nomeados entre pessoas idosas, que estão no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos, com experiência comprovada na defesa dos direitos humanos ou áreas afins no tratamento de pessoas privadas de liberdade por qualquer motivo.

O Defensor do Povo para o melhor desempenho no exercício das suas funções conferidas por lei pode solicitar a colaboração e apoio dos organismos similares das comunidades autônomas, porém, o Defensor do Povo não pode delegar aos órgãos similares das comunidades autônomas as competências que lhe são atribuídas pelo artigo 54.º, da Constituição espanhola, na defesa dos direitos contidos no título primeiro.

Por sua vez, Álvaro Gil Robles, é adverso à criação de *Ombudsmen* setoriais, porque debilitam a obra fundamental do Parlamento e o *Ombudsman* nacional. Ainda que, aparentemente, configurem figuras complementares, não o são, fragilizam a figura principal, perante a opinião pública e o próprio sistema (2002, p.37). Portanto, segundo o mesmo autor, retratando a sua experiência como *Ombudsman* nacional espanhol, explica que a relação entre o *Ombudsmen* nacionais e regionais é muito complexa, sendo que existem muitos *Ombudsmen* regionais no território espanhol: na Catalunha, no País Basco, na Galiza, na Andaluzia etc, e a Constituição espanhola dá ao Defensor do Povo o poder de controlar todas as administrações, regionais, nacionais e municipais, etc, e aos *Ombudsmen* regionais o controlo da administração regional autônoma. Existindo assim um problema de sobreposição de competências, que foi ultrapassado através de projetos, de acordos de cooperação, de coordenação, de respeito mútuo, de tal maneira que, quando intervém o *Ombudsman* regional, o Defensor do Povo procura retirar-se e deixar-lhe terreno, sem, contudo, renunciar à sua

competência. Simplesmente, tem a convicção de que o *Ombudsman* que estiver mais perto do cidadão é o mais eficaz, mas como não pode renunciar constitucionalmente à sua competência vai informando o Parlamento de Madrid das queixas das regiões e dos municípios (2002, p. 37).

Por conseguinte, quando o Defensor do Povo recebe denúncias referidas sobre o funcionamento da administração da justiça, estas devem ser dirigidas ao Ministério Público para investiga-lo a sua realidade e tomar as medidas adequadas nos termos da lei, ou remeter ao Conselho Superior da Magistratura.

Nesse sentido, o Defensor do Povo, no direito espanhol não pode interferir ou analisar individualmente as reclamações dos cidadãos que estão *sub iudice* ou a decorrer os seus trâmites legais nos tribunais comuns ou constitucional em respeito à independência do poder judiciário.

Nessa perspectiva, o Defensor do Povo ao velar pelo respeito dos direitos fundamentais e as liberdades civis no âmbito da administração militar, não pode interferir no controlo da defesa nacional. A este órgão compete assegurar que a administração resolva expressamente em tempo oportuno as petições e recursos que lhe são formulados pelos cidadãos.

Com isso, ressaltamos que o Defensor do Povo em razão do exercício das suas funções, quando toma conhecimento de uma suposta conduta criminosa ou fatos deve informar imediatamente ao Procurador Geral do Estado, devendo o Procurador Geral do Estado, informar regularmente ao Defensor do Povo, o processo em que este órgão do Estado solicitou a sua intervenção.

Nesse sentido, o direito espanhol confere ao Defensor do Povo a faculdade de acionar uma ação de indemnização contra todas as autoridades, funcionários, organismos governamentais, administração pública central e local, sem necessidade prévia de uma reclamação escrita.

De acordo com George Sacramento, no modelo espanhol, existe uma profunda interação entre o Defensor do Povo e o Fiscal *General del Estado* (Ministério Público). Quando o primeiro constata atos de improbidade ou de outros fatos presumivelmente delituosos, provocará o *Parquet* para a tomada das providências cabíveis. Da mesma forma,



este comunicará ao *Ombudsman* todas as ocorrências que envolvam, direta ou indiretamente, hipóteses de má administração (2001, p. 18).

Como podemos depreender do direito espanhol, os recursos financeiros necessários ao funcionamento do Defensor do Povo estão previstos na dotação orçamental do Parlamento, conforme prescreve o artigo 37.º, que “*La dotacion econômica necessária para el funcionamiento de la Institución constituirá una partida dentro de lós Presupuestos de las Cortes Generales*”.

Por conseguinte, o Defensor do Povo no ordenamento jurídico espanhol tem ampla liberdade para a designação dos seus colaboradores diretos para o exercício das suas funções de acordo com o Regulamento do Parlamento e dentro dos limites propostos por lei.

Portanto, a legislação espanhola dispõe que quadro de pessoal ao serviço do Defensor do Povo são considerados como pessoas ao serviço dos tribunais, de acordo com o disposto no n.º 1, do artigo 35.º, da LODP, prevê que “*Las personas que se encuentren al servicio del Defensor del Pueblo, y mientras permanezcan em el mismo, se considerarán como personas al servicio de lãs Cortes*”.

Por fim, o Defensor do Povo no ordenamento jurídico espanhol não tem competência para modificar ou anular atos da administração pública, segundo o artigo 28.º, n.º 1, da LODP, que dispõe “*El Defensor del Pueblo, aun no siendo competente para modificar o anular lós actos y resoluciones de la Administración Pública, podrá, sin embargo, sugerir la modificacioón de los criterios utilizados pra la producción de aquellos*” ou seja, pode no entanto sugerir alterações, consequente das suas investigações em que o cumprimento de uma determinada norma poderá resultar em situações de injustiças ou prejuízos para os administrados.

Deste modo, o Defensor do Povo não pode intervir no direito espanhol nos seguintes casos: quando não houve intervenção da administração pública; quando se trata de conflitos particulares; quando tenha decorrido mais de um ano do momento em que o cidadão tomou conhecimento dos fatos objeto da sua reclamação; quando se trata de queixas anônimas, sem nenhuma reclamação específica ou que a sua apreciação seja de á fé cujo tratamento pode causar danos aos direitos legítimos de terceiros; quando se considera uma discordância com o mérito de uma decisão judicial.

Assim, conforme o *Ombudsman* do direito angolano, o Defensor do Povo no ordenamento jurídico espanhol, anualmente envia um relatório da sua atividade ao Parlamento, informando as iniciativas tomadas, as queixas recebidas, as diligências efetuadas e os resultados obtidos, de acordo com o que previsto no n.º 1, do artigo 32.º, da LODP, dispõe que “ *El Defensor del Pueblo dará cuenta anualmente a lãs Cortes Generales de la gestión realizada em um informe que presentará ante lãs mismas cuando se hallen reunidas em período ordinário de sesiones*”.

É neste exato sentido que se considera como se verá no próximo capítulo, a afirmação pela via de sua introdução no sistema do direito positivo angolano, da figura do Provedor de Justiça.

### **CAPÍTULO III A Consagração da Figura do Provedor de Justiça no Direito Angolano**

A introdução da figura do Provedor de Justiça no ordenamento jurídico angolano foi instituída no âmbito da alteração e revisão da Lei Constitucional em 1992, sendo que o texto constitucional de 1992 configura-se como o marco jurídico, social, econômico e político para edificação em Angola de um Estado democrático de direito, com o reforço do reconhecimento e garantias dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, com base nos principais tratados internacionais dos direitos humanos.

O texto constitucional de 1992 constitui-se na ruptura com o sistema monopartidário para a transição democrática, assente num modelo de organização do Estado baseado na separação de funções e interdependência dos órgãos de soberania.

Deste modo, através do texto constitucional de 1992, a figura do Provedor de Justiça mereceu consagração constitucional inserido no seu artigo 142.º, n.º 1, dispondo que “O Provedor de Justiça é um órgão público independente, que tem por objeto a defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, assegurando, através de meios informais, a justiça e a legalidade da Administração Pública”.

Porém, em consequência da instabilidade político-militar que Angola entrou que perigou e impediu o normal funcionamento das instituições democráticas logo, apesar da sua consagração constitucional, verificou um adiamento na designação *de facto* do Provedor de Justiça.

Nesse sentido, o preâmbulo da Lei Constitucional de 1992, no artigo 9.º, configurava expressamente que “Enquanto não for designado o Provedor de Justiça às funções gerais que lhe são cometidas pela Lei Constitucional serão exercidas pelo Procurador Geral da República”.

Portanto, com a normalização político-militar de Angola, após a conquista da paz definitiva em 4 de Abril de 2002, bem como, em consequência de uma recomendação aprovada no seminário realizado em Dezembro de 2004, numa iniciativa conjunta da Comissão dos Direitos Humanos da Assembleia Nacional de Angola e do Escritório dos Direitos Humanos das Nações Unidas em Angola, foi possível a instituição *de facto* deste

órgão do Estado com a eleição em 19 de Abril de 2005, pela Assembleia Nacional do primeiro Provedor de Justiça de Angola, tendo tomado posse em 9 de Junho do mesmo ano.

Dessa forma, reunidas as condições para institucionalização deste órgão do Estado, relevante no processo de consolidação do Estado democrático de direito em Angola, mormente no que respeita à defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, foram aprovados os diplomas legais, Lei n.º 4/06, de 28 de Abril, sobre o Estatuto do Provedor de Justiça (EPJ) e a Lei n.º 5/06, de 28 de Abril, sobre a Lei Orgânica da Provedoria de Justiça (LOPJ), no seu artigo 1.º, elenca que “A Provedoria de Justiça é uma instituição de direito público, que tem por objetivo prestar apoio técnico e administrativo necessários à realização das tarefas e atribuições do Provedor de Justiça”, na vigência do texto constitucional de 1992.

Por outro lado, com a aprovação do novo texto constitucional de 2010, a figura do Provedor de Justiça foi plasmada em sede do capítulo do poder judicial como órgão essencial à justiça no artigo 192.º, n.º 1, estabelecendo que “O Provedor de Justiça é uma entidade pública independente que tem por objeto a defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, assegurando, através de meios informais, a justiça e a legalidade da atividade da Administração Pública”.

### **3.1 O Provedor de Justiça no ordenamento jurídico angolano**

Assim, com a internacionalização da figura do *Ombudsman*, consagrado no plano internacional, sob as mais diversas formas, de acordo com cada contexto jurídico-constitucional, tendo características comuns que o distingue de outros órgãos afins, notadamente, das autoridades administrativas independentes, das comissões parlamentares ou dos órgãos judiciais.

Contudo, este instituto foi consagrado na ordem jurídica angolana, após adoção da República de Angola em um Estado democrático de direito, através da Lei Constitucional de 1992, que se configura como o marco jurídico de transição democrática e institucional, concedendo ênfase aos direitos humanos, o texto constitucional de 1992, inseriu no ordenamento jurídico angolano o instituto do *Ombudsman*, ou seja, o Provedor de Justiça (no seu artigo 142.º, hoje convertido em artigo 192.º, com aprovação da CRA em 2010), constituindo-se assim nos dos maiores avanços em matéria de defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos face aos poderes públicos.

Nesse contexto, a versão do *Ombudsman* no direito angolano alicerçou-se nos seguintes princípios: a) controlo da atividade administrativa dos poderes públicos; b) legitimidade democrática na escolha do titular; c) poder de recomendar comportamentos aos poderes públicos, com vista à reparação de ilegalidades ou injustiças, assegurando através de meios informais; d) dever de cooperação dos órgãos e agentes públicos sujeitos as ações do Provedor de Justiça nos atos de investigação que se mostrem necessários; f) legitimidade abstrata junto do Tribunal Constitucional.

É importante ressaltarmos que a figura do *Ombudsman* consagrada na direito angolano pela Lei Constitucional de 1992, inspirou-se no modelo do *Ombudsman* instituído na Suécia nos primórdios do século XIX (1809), e com grandes influências do modelo português, vocacionado para o controlo da legalidade e da justiça administrativa, a fiscalização da boa administração, e, em geral, para a defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos perante os poderes públicos.

Não obstante o fato, existem algumas discrepâncias entre a figura do Provedor de Justiça no direito português em relação ao direito angolano, contudo, ambos gozam de legitimidade democrática, porquanto eleitos pelo parlamento por maioria qualificada de 2/3 dos deputados, no direito angolano o Provedor de Justiça e o Provedor de Justiça-Adjunto são eleitos pela Assembleia Nacional (artigo 192.º, n.º 2, da CRA e artigo 17.º, n.º 1, do EJP), por sua vez, o Provedor de Justiça no ordenamento português pode nomear e exonerar a todo o tempo dois provedores – adjuntos, nos termos do artigo 16.º, n.º 1, da Lei n.º 30.º, de 14 de Agosto, que dispõe sobre o Estatuto do Provedor de Justiça de Portugal (EPJP).

Segundo o Estatuto do Provedor de Justiça português, além das ações do Provedor de Justiça exercer-se sobre o âmbito da atividade da administração pública, este pode ainda incidir em relações entre particulares que impliquem uma especial relação de domínio, no âmbito da proteção de direitos, liberdades e garantias (artigo 2.º, n.º 2, do EPJP), porém, o Provedor de Justiça no ordenamento angolano, o seu âmbito de atuação se circunscreve somente aos serviços da administração pública, central e local, dos institutos públicos, empresas públicas ou de capitais maioritariamente públicos, concessionárias de serviços públicos ou de exploração de bens de domínio público (artigo 2.º, do EPJ).

O Provedor de Justiça português é consagrado constitucionalmente no quadro dos valores constitucionais do regime dos direitos fundamentais em especial dos direitos,

liberdades e garantias, enquadra-se no artigo 23.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa (CRP).

Por sua vez, no direito angolano a consagração constitucional do Provedor de Justiça no texto da Constituição da República de Angola, enquadra-se na sede do capítulo IV, do poder judicial, relativo a uma instituição essencial a justiça, conferindo a este órgão do Estado, como o garante dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, no desempenho de um papel primordial ao serviço dos cidadãos, assegurando por meios informais a justiça e a legalidade da atividade da administração pública.

A luz deste texto constitucional, o Provedor de Justiça no ordenamento jurídico angolano é, *de jure*, um órgão constitucional de defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, e em geral, dos direitos humanos. Portanto, a atividade fundamental do Provedor de Justiça enquadra-se no disposto do artigo 192.º, n.º 4, da Constituição da República de Angola, segundo o qual “ os cidadãos e as pessoas colectivas podem apresentar à Provedoria de Justiça queixas por acções ou omissões dos poderes públicos, que as aprecia sem poder decisório, dirigindo aos órgãos competentes as recomendações necessárias para prevenir e reparar as injustiças” sic.

Desde logo, afiguramos que o Provedor de Justiça é um órgão independente dos poderes tradicionais do Estado, exercendo um papel relevante na concretização de um princípio estruturante do Estado democrático de direito em Angola, através da efetivação do princípio da participação, assegurando aos cidadãos a sua participação nos órgãos da administração pública.

De tudo o que foi dito até agora, aferimos que o Provedor de Justiça não é um órgão de soberania, também não tem relações de hierarquia e de subordinação relativamente a estes órgãos, justificando-se, portanto, um estatuto constitucional de autonomia e independência.

Conforme afirma Filipe Boa Baptista, o Provedor de Justiça é um órgão do Estado, com um lugar próprio na organização do Estado, sem prejuízo da sua independência e dos interesses que lhe cumpre defender e prosseguir (2002, p.19).

Segundo o mesmo autor, não faz qualquer sentido entender o Provedor de Justiça como mero porta-voz de quaisquer interesses exclusivamente radicados no pólo sociedade, quando se fala em contra posição Estado/Sociedade. Portanto, de acordo com o autor, sendo um órgão do Estado, não está limitado à ideia e ao conceito de Estado-Administração. A

formulação ampla do órgão, a sua localização sistemática no texto constitucional, o tipo de poderes e o estatuto de independência leva-nos a considerar que é um órgão do Estado, entendido este enquanto comunidade política, pairando sobre as atividades dos diversos órgãos do Estado-Administração, das autarquias locais e de outros entes públicos ou mesmo privados (2002, p.20).

Nesse sentido, a intervenção do Provedor de Justiça no direito angolano, em princípio, parte de um pedido configurado numa queixa apresentada por cidadãos, individual ou coletivamente, nos termos do artigo 1.º, do n.º 3, do Estatuto do Provedor de Justiça (EPJ) e do n.º 4 do artigo 192.º da CRA.

Portanto, de acordo com os poderes que lhe são cometidos por lei, o Provedor de Justiça tem ampla liberdade para instaurar inquéritos, com ou sem aviso, inspeções em órgãos públicos, notificar autoridades para a tomada de depoimentos e requisitar os documentos que julgar necessários às suas investigações.

Ainda, segundo o Estatuto do Provedor de Justiça, as queixas apresentadas ao Provedor de Justiça, dispensam a constituição de advogado, e é isenta de selos e demais taxas toda a correspondência referente à atividade do Provedor de Justiça, por dizer respeito a um serviço de carácter eminentemente público e à defesa e magistratura (artigo 30.º, n.º 1); desde que contenham a identidade e a morada do queixoso e, sempre que possível, a sua assinatura (artigo 22.º, n.º 4).

Assim, salientamos que a matriz estruturante da atuação do Provedor de Justiça passa pela defesa e promoção dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos dos cidadãos, assegurando a justiça e a legalidade do exercício dos poderes públicos. Nessa linha, realçamos que as ações do Provedor de Justiça exercem-se nomeadamente, no âmbito dos serviços da administração pública, central e local, dos institutos públicos, empresas públicas ou de capitais maioritariamente públicos, concessionárias de serviços públicos ou de exploração de bens de domínio público (artigo 2.º, EPJ).

Cumpramos nos aferir que, o perfil ou seja os requisitos necessários de elegibilidade para o cargo de Provedor de Justiça, devem preencher os seguintes quesitos: comprovada reputação, integridade, independência e que esteja no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos. E no exercício das suas funções o Provedor de Justiça é coadjuvado por um

Provedor de Justiça-Adjunto, eleito também pela Assembleia Nacional por maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções (artigo 192.º, n.º 2, da CRA).

Para o exercício das suas atribuições, a lei comete ao Provedor de Justiça, múltiplas competências e poderes, enquanto órgão constitucional de defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, em conformidade com o seu Estatuto, o Provedor de Justiça pode: 1- emitir recomendações para os órgãos competentes com vista à correção de atos ilegais dos órgãos e agentes da administração pública ou melhoria dos respetivos serviços (artigo 18.º, alínea a); caso a administração não acate a recomendação tem sempre de ser fundamentada ou não atue de acordo com as suas recomendações ou se esta se recusar a colaboração devida, o Provedor de Justiça pode dirigir-se ao superior hierárquico competente (artigo 36.º, n.º 3 e 4); 2- emitir parecer por solicitação da Assembleia Nacional sobre quaisquer matérias relacionadas com a sua atividade (artigo 18.º, alínea b); o Provedor de Justiça pode ainda, a fim de tratar de assuntos da sua competência, tomar parte nos trabalhos das Comissões Permanentes da Assembleia Nacional sempre que estas solicitem a sua presença (artigo 21.º, n.º 2); 3- promover a divulgação do conteúdo de cada um dos direitos e liberdades fundamentais, bem como a da finalidade da instituição do Provedor de Justiça, dos meios de ação de que dispõe e de como a ele se pode fazer apelo (artigo 18.º, alínea c); 4- intervir, nos termos da lei aplicável, na tutela dos interesses coletivos ou difusos, quando estiverem em causa, órgãos ou agentes da administração pública (artigo 18.º, alínea d); 5- efetuar visitas de inspeção a todo e qualquer setor da atividade da administração central e local, designadamente, serviços públicos e estabelecimentos prisionais civis e militares, ou a quaisquer entidades sujeitas ao âmbito da sua atividade (artigo 26.º, n.º 2); 6- visitar e apreciar as condições humanas de internamento dos reclusos, devendo, sempre que constar situações desumanas que periguem a vida destes, recomendar ao órgão visitado a supressão imediata das referidas condições e informar do fato o órgão superior de tutela (artigo 18.º, alínea e); 7- instruir processos de mera averiguação das queixas de cidadãos por atos praticados pelos agentes da administração pública (artigo 18.º, alínea f); devendo para o efeito, o Provedor de Justiça procurar em colaboração com os órgãos e serviços competentes, as soluções mais adequadas à tutela dos interesses legítimos dos cidadãos e ao aperfeiçoamento da ação administrativa (artigo 19.º, n.º 1); 8- os órgãos e agentes das entidades públicas, civis e militares têm o dever de prestar todos os esclarecimentos e informações que lhes sejam solicitados pelo Provedor de Justiça (artigo 26.º, n.º 1); podendo este fixar por escrito um prazo, não inferior a 30 dias na Província de Luanda e 45 dias nas restantes províncias, da



satisfação do pedido que formule com nota de urgência (artigo 26.º, n.º4); 9-acompanhar o cumprimento das recomendações emitidas (artigo 18.º, alínea g); o órgão destinatário da recomendação deve, no prazo de 45 dias, na Província de Luanda, 60 dias nas províncias, a contar da sua receção, comunicar ao Provedor de Justiça a posição tomada sobre a recomendação (artigo 36.º, n.º 2); 10-requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade da norma, através da fiscalização sucessiva abstrata, nos termos da Constituição da República de Angola, artigo 230.º, n.º 2 alínea e).

Ainda segundo o Estatuto do Provedor de Justiça, aprovado pela Lei n.º 4/06, de 28 de Abril, no artigo 20.º, dispõe que o Provedor de Justiça no exercício das suas funções não tem competência para anular, revogar ou modificar actos dos poderes públicos e a sua intervenção não suspende os prazos dos recursos hierárquico, quer contencioso.

Assim, de acordo com o n.º 1, do artigo 21.º, do referido estatuto acima citado, o Provedor de Justiça envia semestralmente à Assembleia Nacional um relatório da sua atividade que deve conter as iniciativas tomadas, as queixas recebidas, as diligências efetuadas e os resultados obtidos, sem prejuízo do relatório anual.

Contudo, referimos que o Provedor de Justiça no ordenamento jurídico angolano não tem apenas uma função corretiva ou reparadora das ilegalidades ou das injustiças praticadas pelos poderes públicos mas, também, pode atuar por iniciativa própria, em casos de flagrante violação dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos, independentemente dos meios gratuitos ou contenciosos previstos na Constituição e nas leis, recomendando no sentido de ser resposta a legalidade e ressarcidos eventuais prejuízos ou danos (artigo 3.º, n.º 2, da Lei n.º 4/06, de 28 de Abril).

Dessa forma, após a receção das queixas apresentadas ao Provedor de Justiça pelos cidadãos são objeto de apreciação preliminar tendente a avaliar a sua admissibilidade, oportunidade e razoabilidade. Desse modo, na apreciação das queixas formuladas pelos particulares, que solicitem a intervenção deste órgão do Estado, o Provedor de Justiça ausculta a entidade visada, permitindo-lhe que preste todos os esclarecimentos necessários antes de extrair quaisquer conclusões, em cumprimento ao dever de audição prévia (artigo 33.º, do EPJ). Esta instrução de inquérito consiste em pedidos de informação, inspeções, exames ou outros procedimentos que não violem os direitos humanos fundamentais.

De acordo com o artigo 25.º, n.º 2, do EPJ, estabelece que no exercício da sua função as diligências são efetuadas pelo Provedor de Justiça e seus colaboradores, podendo também a sua execução ser solicitada diretamente aos agentes do Ministério Público ou qualquer outras entidades públicas com prioridade e urgência, quando for caso disso. O Provedor de Justiça na realização das suas atribuições e tarefas, tem o apoio técnico e administrativo necessários da Provedoria de Justiça.

Assim, são órgãos da Provedoria de Justiça o Provedor de Justiça e o Conselho da Provedoria. O Conselho da Provedoria é o órgão de programação, acompanhamento e controlo das atividades da Provedoria. Este conselho é presidido pelo Provedor de Justiça e compõe os seguinte membros: o Provedor de Justiça, Provedor de Justiça-Adjunto, Secretário Geral e o Director dos Serviços Técnicos, podendo o Provedor de Justiça convidar outras entidades a participar nas reuniões do Conselho da Provedoria. O conselho reúne trimestralmente, podendo realizar reuniões extraordinárias. Compete a este Conselho, dar parecer sobre o plano de trabalho anual da Provedoria, bem como da proposta de orçamento, analisar o relatório anual e as contas de exercício, aprovar os regulamentos necessários ao bom funcionamento da Provedor e pronunciar-se sobre os demais assuntos que lhe são submetidos pelo Provedor de Justiça ou qualquer dos seus integrantes. A Provedoria de Justiça compreende ainda os serviços de Secretaria Geral e Direcção dos Serviços Técnicos.

A Provedoria de Justiça é dotada de autonomia administrativa e financeira, bem como dispõe de um quadro pessoal próprio. É da competência do Provedor de Justiça praticar todos os atos relativos ao provimento e à situação funcional do pessoal da Provedoria de Justiça e exercer sobre ele o poder disciplinar. Ao pessoal ao serviço da Provedoria de Justiça aplica-se o regime geral vigente para função pública (artigo 18.º, n.º 1, da LOPJ) e a organização, funcionamento e composição dos Gabinetes do Provedor de Justiça e do Provedor de Justiça Adjunto aplica-se o regime jurídico de composição dos gabinetes dos membros de Governo (artigo 16.º, do EPJ).

A lei estabelece com vista à garantir a aproximação da Provedoria de Justiça aos cidadãos e a celeridade processual, nas Províncias, em que hajam instalações próprias, os Serviços Locais da Provedoria de Justiça, podem funcionar nas instalações das Delegações Provinciais da Justiça, da Procuradoria Geral da República ou de outros serviços locais, de modo a assegurarem à recepção e encaminhamento das queixas e reclamações, pela via mais expedita, bem como prestarem as devidas informações e esclarecimentos necessários.

Para além das características já aludidas, o Provedor de Justiça no direito angolano é um órgão independente quer do Executivo, quer do Parlamento, quer do poder Judicial. A sua independência tem expressão estatutária na sua inamovibilidade antes de cessado o período do mandato (artigo 6. EPJ), imunidade criminal, exclusão de responsabilidade por atos de sua livre expressão ou opinião (artigo 10, do EPJ), incompatibilidade a que se sujeita (artigo 12. EPJ), direitos, remunerações e regalias idênticas às concedidas aos Ministros (artigo 11.º, EPJ), disponibilidade de um gabinete de apoio pessoal equiparado a composição e o regime jurídico dos gabinetes dos membros do Governo (artigo 16.º), as facilidades de livre trânsito (artigo 15.º), o sigilo a que se obriga pela natureza de certos fatos que venha a conhecer no exercício de funções (artigo 13.º), e no exercício das suas funções é coadjuvado por um Provedor de Justiça-Adjunto, eleito pela Assembleia Nacional por maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções (artigo 17.º) e só atuará por determinação da sua vontade.

O Provedor de Justiça exerce a sua autoridade através do exercício da magistratura da influência e persuasória, que a lei angolana lhe comete, com o carácter meramente recomendatório, destacando-se o relatório anual elaborado da sua atividade contendo as queixas recebidas e as recomendações formuladas, que é apresentado à Assembleia Nacional e remetido aos demais órgãos de soberania.

Para que os cidadãos se dirijam ao Provedor de Justiça basta que apresentem uma queixa oralmente, por escrito, por via telefónica ou electrónica e devendo conter a identidade e morada do queixoso e, sempre que possível, a sua assinatura. Portanto, quando apresentadas oralmente são reduzidas a auto que o queixoso assina sempre que saiba e possa fazê-lo, carecendo, todavia, de análise, investigação e confirmação, as queixas e denúncias formuladas telefonicamente.

No entanto, as queixas apresentadas podem ser em linguagem própria e adequada, não contendo termos ofensivos ao bom nome e honra das pessoas ou instituições em causa. Caso a queixa não seja apresentada em termos adequados, o cidadão tem um prazo máximo de 30 dias para sua correção. Estas queixas dispensam a constituição de advogado e estão isentas de custas e selos.

Todavia salientamos que o Provedor de Justiça recusa as queixas anónimas, apresentadas de má-fé, as desprovidas de fundamento, que não sejam da sua competência, cuja ilegalidade já tenha sido reparada ou de cuja tramitação resultem prejuízos dos legítimos

direitos de terceiros. O recurso ao Provedor de Justiça, com base em apresentação de queixas é gratuito. Nesse contexto, as queixas apresentadas são instruídas em processos que consistem em pedidos de informação que não colidam com os direitos fundamentais dos cidadãos e é efetuada por meios informais à prossecução das petições as regras que lhes sejam enviadas.

Por conseguinte, quando o Provedor de Justiça reconheça que o queixoso tem ao seu alcance um meio gracioso ou contencioso, especialmente previsto na lei, pode limitar-se a encaminhá-lo para a entidade competente e acompanhar o seu desfecho.

Os órgãos e agentes das entidades públicas, civis e militares têm o dever de prestar todos os esclarecimentos, informações, e estão sujeitas a inspeção através dos serviços competentes, quando lhes sejam solicitados pelo Provedor de Justiça no exercício da sua atividade.

Todavia, salvo as exceções que prejudiquem o segredo de justiça e a invocação de interesse superior do Estado, nos casos devidamente justificados pelos órgãos competentes, em questões respeitantes à segurança, à defesa ou às relações internacionais. Nos casos de mero dever de sigilo, que não provenha de reconhecimento ou proteção da constituição ou da lei, de quaisquer cidadãos ou entidades, cede perante o dever de cooperação com o Provedor de Justiça no âmbito da competência deste.

Por outro lado, a correspondência dirigida ao Provedor de Justiça remetida de um estabelecimento prisional, centro de detenção, internamento ou custódia de pessoas, não pode ser objeto de qualquer tipo de censura, bem como não podem ser objeto de interferência as conversações, das reclamações dos cidadãos, os recados das crianças, apelos dos idosos, dos portadores de deficiência e dos reclusos.

O Provedor de Justiça pode solicitar a qualquer cidadão depoimentos ou informações sempre que os julgar necessários para apuramento de fatos. Em caso de recusa ou falta de comparência na data fixada, o Provedor de Justiça pode notificar, por ofício dirigido ao superior hierárquico, tratando-se de funcionário público, as pessoas que devem ser ouvidas, constituindo crime de desobediência a falta injustificada de comparência ou a recusa de depoimento.

Portanto, ocorrendo na tramitação dos processos indícios da prática de infrações criminais ou disciplinares, a lei estabelece ao Provedor de Justiça, a legitimidade de dar fato o

conhecimento, conforme os casos, ao Ministério Público ou à entidade hierarquicamente competente para instauração do competente processo disciplinar ou criminal.

### **3.2 A relevância institucional da figura do Provedor de Justiça no ordenamento jurídico angolano**

Depreendemos da instituição do cargo de Provedor de Justiça no sistema jurídico-constitucional de Angola, como o garante na defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos face aos poderes públicos. De acordo com o preceito constitucional que constitui a matriz para atuação do Provedor de Justiça, estabelece que “é uma entidade pública independente que tem por objeto a defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, assegurando, através de meios informais, a justiça e a legalidade da atividade da Administração Pública”.

Nesse sentido, frisamos que o Provedor de Justiça é caracterizado como um órgão independente do Estado que defende o cidadão contra a ilegalidade ou a injustiça da atuação dos poderes públicos, no concernente a legalidade e justiça administrativa.

Assim sendo, evidenciamos que fica fora do âmbito da atividade do Provedor de Justiça os conflitos de direitos ou interesses entre sujeitos de direito privado, com exceção quando os particulares, indivíduos ou pessoas coletivas estejam investidas no exercício privado de funções públicas, notadamente, as concessionárias de serviços ou de exploração de bens de domínio público, ou empresas do direito privado com capitais maioritariamente públicos.

Nessa senda, aferimos que o campo natural da atividade do Provedor de Justiça circunscreve-se na legalidade e justiça administrativa da administração pública no exercício da função administrativa.

Assim, o Provedor de Justiça é um dos órgãos a quem os cidadãos e as pessoas coletivas podem recorrer sempre que os seus direitos, liberdades e garantias sejam violados ou lesados pelos poderes públicos, conseqüente das suas ações ou omissões.

Para o efeito, a solicitação de intervenção do Provedor de Justiça perante uma ação ou omissão dos poderes públicos por parte de um queixoso é gratuito, e está isento de formalidade. O interessado pode procurar diretamente o Provedor de Justiça ou apresentar

queixa às Delegações Provinciais do Ministério da Justiça ou do Ministério Público mais próximo, que a encaminhará ao Provedor de Justiça. E o procedimento de produção de provas de um processo junto ao Provedor de Justiça é informal, não se sujeitando aos rigores das normas processuais aplicáveis na atividade jurisdicional. Porém, o queixoso ao recorrer ao Provedor de Justiça, não o impossibilita de participar a sua queixa a outros organismos competentes, tal como os tribunais, sendo que a atividade do Provedor de Justiça é independente dos meios gratuitos e contencioso nos termos do previsto na Constituição e na lei (artigo 192.º, n.º 6, da CRA).

Como podemos depreender, o Provedor de Justiça ao prevenir ou reparar injustiças, para além do estrito controlo da legalidade, é a possibilidade de fornecer propostas sobre como garantir de forma apropriada uma boa administração pública. A intervenção do Provedor de Justiça na ordem jurídica angolana circunscreve-se no âmbito da justiça e legalidade administrativa e não do mérito da decisão do poder público.

Por sua vez, Rafael Ribo afirma que a instituição do *Ombudsman* constitui-se como uma ferramenta de defesa dos direitos, de controlo da administração. Ferramenta que também inclui a função de controlo da má administração, função inerente ao *Ombudsman*, desde a configuração da instituição em 1809, refletida na Constituição Sueca (2010, p.62).

Assim, segundo um estudo efetuado pelo Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (OPJ), revela que a distância dos cidadãos à administração da justiça é tanto maior quanto mais baixo é o estrato social a que pertencem e qua esta distância tem como causas próximas, não apenas factores económicos, mais também factores sociais e culturais, ainda que uns e outros possam estar remotamente relacionados com as desigualdades económicas (PEDROSO, DIAS, TRINCÃO, 2002, p.2)

Deste modo, os nossos direitos só serão efetivos se tivermos consciência deles e, só assim, caso sejamos lesados podemos recorrer as instâncias ou entidades à qual a lei reconhece legitimidade para prevenir ou dirimir estes conflitos.

Nesse prisma, consideramos que a instituição do Provedor de Justiça no ordenamento jurídico angolano, têm se tornado cada vez mais relevante, sendo que ainda não há uma cultura da legalidade nos poderes públicos, cabendo a este órgão a defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos consagrados na Constituição.

Segundo nosso entendimento, o Provedor de Justiça desempenha um papel de garantia de acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, em especial no seu relacionamento com os órgãos da administração pública, sendo que o acesso ao direito e a justiça é um direito humano consagrado nas principais cartas internacionais, relativas aos direitos humanos, nomeadamente à Declaração Universal dos Direitos do Homem. Portanto, segundo nossa perspectiva, a constituição angolana estabelece no artigo 26.º, a vigência da norma internacional no direito angolano e a conformação dos preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais na sua interpretação em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem e da Carta Africana do Homem e dos Povos.

Portanto, o princípio da legalidade alude o Estado democrático de direito, ao império da lei, como expressão da vontade popular e constitui o parâmetro da administração, que deve atuar com total submissão à lei e ao direito.

Nesta perspectiva, Rafael Ribo afirma que a atuação do Provedor de Justiça serve para recordar às administrações a sujeição da sua atividade ao princípio da legalidade e a Constituição. Entretanto, esta atuação do Provedor de Justiça não se esgota na simples identificação da norma violada, muito pelo contrário, frequentemente, vai mais longe, porque fornece propostas sobre como garantir, de forma apropriados a uma boa administração (2010, p. 53).

Para Rui Machete o Provedor de Justiça tem como principal objetivo da sua atividade a proteção dos direitos e também dos interesses legítimos ou interesses legalmente protegidos dos particulares. Segundo o mesmo autor, o Provedor de Justiça dá prevalência à defesa das situações subjetivas dos particulares e só se preocupa com as críticas e melhorias a introduzir no direito objetivo na medida em que estas se reflitam nos direitos e interesses legítimos dos cidadãos (2006, p. 101).

O enfoque do Provedor de Justiça no direito angolano, conforme acima aludimos é atividade administrativa dos poderes públicos tomada em sentido material, conforme plasmado pela Constituição. A Lei n.º 4/06, de 28 de Abril, estabelece que os atos do Provedor de Justiça não são passíveis de recurso hierárquico, mas podem ser passíveis de recurso contencioso (artigo 35.º).

Assim, o Provedor de Justiça no exercício da sua função que a lei lhe comete de emitir recomendações para os órgãos competentes com vista à correção de atos ilegais dos órgãos e

agentes da administração pública ou melhoria dos respetivos serviços, para além do estrito controle da legalidade, é a possibilidade de orientar a administração pública, através de difusão de boas práticas, no sentido de tornar efetivos os instrumentos ao serviço destes órgãos do poder público.

Em nosso entendimento, o Provedor de Justiça na sua intervenção a partir da identificação de uma queixa apresentada sobre situações de disfuncionalidade causadoras da lesão de direitos ou interesses de indivíduos ou coletivos, visa analisar as causas de tais situações, com vista à encontrar soluções que prevenindo a sua repetição, promovam uma melhor administração. Através destas contribuições para o melhor funcionamento dos poderes públicos, mais útil e eficaz se revelará a sua função do Provedor de Justiça, na diminuição de injustiças e ilegalidades que motivem queixas dos cidadãos.

Neste sentido, a independência, a objetividade, a neutralidade, a capacidade de persuasão e a argumentação fundamentada, são as grandes características e ferramentas para o alcance dos objetivos do Provedor de Justiça na defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos do controle da má administração.

Contudo, compreendemos que estas características devem ser preservadas para que os cidadãos se dirijam a esta instituição e para que estes a identifiquem como sendo uma instância de reparação das injustiças, como um organismo onde podem apresentar as queixas sobre as ações ou omissões, ilegais ou injustiças, dos poderes públicos.

Assim, ressaltamos que o conhecimento e a experiência adquiridos pelo Provedor de Justiça no exercício das suas funções, no âmbito da atividade de justiça e legalidade administrativa dos poderes públicos, conseqüente das queixas apresentadas pelos os cidadãos, permiti-lhe pronunciar com autoridade e uma perspectiva imparcial e detalhada da situação dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos face aos poderes públicos.

Segundo nosso entendimento, a atividade do Provedor de Justiça no direito angolano exerce um papel fundamental ao estabelecer o acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, atuando fora do sistema judicial, com um processo simples, oral, rápido e gratuito, contribuindo para o aprofundamento do processo democrático em Angola, em concreto no acesso a informação jurídica e à resolução de conflitos por meios não judiciais de cariz administrativo, evitando a judicialização dos conflitos, contribuindo para a celeridade e



informalidade dos processos e procedimentos e funcionando como uma forma de pressão institucional sobre a administração pública.

Neste contexto, a atuação do Provedor de Justiça torna-se numa das instituições relevante para o processo de concretização efetiva dos direitos dos cidadãos, sendo que o acesso ao direito e à justiça é um direito consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, conforme estabelecido no seu artigo 8.º, que “toda a pessoa tem direito a recurso efectivo para as jurisdições nacionais competentes contra os actos que violem os direitos fundamentais reconhecidos pela constituição e pela lei”.

De nossa parte, entendemos que a constituição angolana configura o acesso a justiça como um direito fundamental, plasmado no seu artigo 29.º, n.º 1, configurando que “A todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência dos meios económicos”.

Por conseguinte, afirmamos que o sistema de acesso ao direito e à justiça em Angola ainda é limitado, está aquém das expectativas, não obstante alguns esforços que têm sido desenvolvidos pelo Estado angolano, como o processo de reforma do sistema judiciário e aprovação de diplomas legais, de modo ajustar a organização e o funcionamento dos tribunais ao novo modelo estabelecido pela constituição vigente, a criação de condições de trabalho dignas para o exercício da função jurisdicional, procurando criar uma gestão mais eficaz e transparente.

Por outro lado, o novo texto constitucional vem ampliar o conceito de direito a assistência gratuita, configurando à figura da defesa pública (artigo 196.º, n.º 1), em que o Estado assegura às pessoas com insuficiências de meios financeiros, a assistência jurídica e ao patrocínio forense oficioso, a todos os níveis. Além dos benefícios já previstos na constituição e na lei de assistência jurídica gratuita. Porém, não obstante merecer consagração constitucional, este órgão ainda não foi institucionalizado pelo Estado.

Para Gomes Canotilho e Vital Moreira alertam para o fato de que é inconstetável que o acesso ao direito e à justiça só terá um mínimo de substância na medida em que abranja a possibilidade de recurso, em condições acessíveis, a serviços públicos (ou de responsabilidade pública) de informação jurídica e de patrocínio, sob pena de não passar de um direito fundamental formal (*apud*, PEDROSO, DIAS, TRINCÃO, 2002, p.241).

Deste modo, ressaltamos que o Provedor de Justiça é um dos órgãos a quem os cidadãos podem recorrer com vista atenuar os entraves do acesso ao direito e à justiça. Porém, o papel desta instituição, por si só não soluciona a questão, é necessário que haja uma conjugação de esforços e comprometimento dos poderes públicos, que deverão estar preparados para administrar mudanças culturais e educativas, decorrente das recomendações deste órgão do Estado, sendo que este não possui poder coercitivo, mas se impõe pela autoridade moral, pelo acerto das suas conclusões e pelo equilíbrio das suas recomendações.

Nessa linha, entendemos que a relevância da utilidade do Provedor de Justiça no ordenamento jurídico angolano com vista à satisfação das queixas apresentadas pelos cidadãos ou pessoas coletivas, decorre da consolidação do regime democrático, de modo que favoreça à defesa dos direitos dos cidadãos, bem como de um clima organizacional e de compromisso institucional dos poderes públicos.

Neste sentido, destacamos o Provedor de Justiça como um instrumento fundamental ao serviço da democracia, pois só em países democráticos é que os cidadãos podem manifestar-se das mais variadas formas, criticando ou sugerindo medidas que venham ao encontro do interesse público.

Para Freitas do Amaral o Provedor de Justiça é um dos pilares básicos em que assenta os seus alicerces o Estado de Direito Democrático. Esses pilares, durante cerca de dois séculos, foram três, mais depois, a partir do primeiro “*Ombudsman*”, criado na Suécia em 1809, e rapidamente generalizado ao resto do mundo no século XX, esses pilares passaram a ser quatro (2003, p. 49).

Nesta perspectiva, entendemos que um dos traços essenciais para o exercício da atividade do Provedor de Justiça, reside na independência da sua atuação face aos poderes públicos.

No entanto, observando a experiência sueca, Odete Medauar explica que embora designado pelo Parlamento o *Ombudsman* pode orientar livremente suas atividades de controle, pois é independente, tanto em relação ao Parlamento, como em relação ao Governo, e a principal função do *Ombudsman* situa-se na proteção dos direitos fundamentais, seu controle se exerce sobre os funcionários dos serviços públicos e administrativos centrais e locais, os tribunais, as autoridades militares, os estabelecimentos prisionais, hospitais públicos e centros de educação (*apud*, TOLEDO, 2009. p. 167).

Por sua vez, Freitas do Amaral entende que o Provedor de Justiça é uma autoridade constitucional independente, sendo que esta figura pode controlar à sua maneira, certos aspetos da atuação de todos os poderes públicos no exercício da função administrativa (2003, p.48).

Assim, de nossa parte, o Provedor de Justiça preenche na ordem jurídica angolana uma função cívica e comunitária ao operar como elo entre os poderes públicos e os cidadãos e pessoas coletivas que a si recorrem, apresentando queixas de diversidade e complexidade social dos assuntos, sendo que muitas das vezes, estas queixas não configurem qualquer ilícito legal, mas podem gerar alguma limitação do exercício dos direitos dos cidadãos.

Nesse contexto, decorrente da sua informalidade, este órgão do Estado pode avançar com estes processos que dificilmente prosseguiriam os seus trâmites por via do poder judicial, sendo que a chance de recurso aos tribunais ainda são limitados a poucos cidadãos em Angola, ou seja, os cidadãos não têm uma consciência jurídica, e dificilmente procuram os tribunais para dirimirem os seus litígios, para além dos custos resultantes da morosidade e os encargos judiciais, bem como a sua capacidade de encaminhamento para a entidade competente e de informar o queixoso dos meios contenciosos ao seu alcance (artigo 29.º, n.º 1 e n.º 2, EPJ).

Neste sentido, face ao seu estatuto e identidade, entendemos que o Provedor de Justiça é, sem dúvida, um dos atores essenciais no seio dos mecanismos ao sistema de acesso ao direito e à justiça dos cidadãos.

### **3.2.1 Da Incoerência dogmática na concepção do Provedor de Justiça como poder judicial conforme CRA**

Apesar do texto constitucional de 2010, consagrar o Provedor de Justiça no capítulo do poder judicial, da nossa parte, entendemos que este não é um órgão com função jurisdicional, mas sim um órgão essencial a justiça, sendo que a competência da administração da justiça no ordenamento jurídico angolano é atribuída aos tribunais, que em nome do povo exercem a função jurisdicional, dirimindo os conflitos de interesses público ou privado, assegurando a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos, bem como os princípios do acusatório

e do contraditório e reprimir as violações da legalidade democrática, sujeitando-se somente à Constituição e à lei.

Desde logo, seguimos os ensinamentos de que o poder judiciário não é o único órgão de realização da cidadania e conseqüentemente da efetivação da Constituição, sendo que o próprio sistema jurídico traz outros instrumentos de exercício da cidadania (SIQUEIRA JUNIOR, OLIVEIRA, 2010, p.255).

Para Maria Lúcia Amaral explica que a figura do *Ombudsman* está historicamente associada à administração pública. Aí onde nasceu, o mediador ou defensor do povo era, uma personalidade capaz de receber as queixas dos cidadãos quanto a desmandos das autoridades administrativas e para corrigir, através da sua ação individual de persuasão, influência e conselho, esses mesmos desmandos (2006, p. 43).

Por sua vez, Filipe Boa Baptista, ao discorrer sobre a natureza jurídica do Provedor de Justiça, anota que o Provedor de Justiça é um órgão de intervenção comum, com uma competência genericamente definida e com uma globalidade de intervenções possíveis atendendo à atividade controlada, que abrange qualquer atuação por ação ou omissão, às entidades controladas, que são os poderes públicos e sem se identificarem quaisquer exceções, e quanto ao fundamento de atuação do órgão, que deve ser a ideia de justiça (2002, p.21).

Porém, é preciso compreendermos o Provedor de Justiça na ordem jurídica angolana no exercício da sua atividade não substitui as instâncias judiciais, sendo que o texto constitucional estabelece que compete aos tribunais assegurar a defesa e os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos (artigo 174.º, n.º 2, CRA).

Nesse sentido, o Provedor de Justiça no direito angolano não pode interferir no poder judicial, ou seja, em processos instaurados ou a decorrer em instâncias judiciais, nem alguma vez se pronunciar quanto ao mérito das decisões judiciais, ainda que fosse requerida intervenção em tal sentido, o que extrapolaria a competência constitucional outorgada a este órgão do Estado.

A este propósito, sublinhe-se, ainda, que a conformidade da limitação estabelecida ao Provedor de Justiça na atividade dos tribunais, não está *in limine*, afastada da intervenção do Provedor de Justiça, mas apenas a sua função jurisdicional e que os tribunais no exercício da atividade administrativa, está compreendida no âmbito da atividade desta instituição.

Por esta razão, no caso de um cidadão apresentar uma queixa ao Provedor de Justiça, que tiver o mesmo objecto do processo judicial, *sub iudice*, o Provedor deverá rejeitar liminarmente a sua apreciação incorrendo em litispendência, para evitar a inútil e prejudicial duplicação de processos e a eventual contradição das decisões.

A nosso ver, a intervenção do Provedor de Justiça não concorre com a do juiz, bem como não pode intervir em domínios passíveis de apreciação judicial, portanto, por isso podemos afigurar que a intervenção do Provedor de Justiça não seja idêntica à do juiz.

Com efeito, ainda que o ponto de partida possa ser o mesmo, a apresentação de uma queixa cujo fundamento também podia ser de fundamento a uma ação judicial, a verdade é que a intervenção do Provedor pode assumir, neste contexto, uma configuração completamente diferente daquela que compete ao juiz (designadamente, o art. 20.º, do Estatuto do Provedor de Justiça).

No entanto, caso a queixa ao Provedor de Justiça, tiver um objecto diferente, por exemplo invocar a violação do princípio da justiça ou da boa-fé, ou for baseada em erro manifesto no exercício da discricionariedade técnica, sendo o objecto judicial diferente, limitando-se a aspectos de legalidade estrita, ensina-nos Freitas do Amaral, que o Provedor de Justiça tem poder para examinar e decidir a queixa ao mesmo tempo que decorre o processo judicial, sendo que não haverá duplicação de esforços, nem poderá haver contradição das decisões finais (2003, p. 35).

Neste sentido, o Provedor de Justiça quando emite uma recomendação resultante de uma queixa requerida por um cidadão, conforme explica Rafael Ribo que no respeito ao controlo da legalidade, a atuação do *Ombudsman* sustenta-se na legislação, na Declaração Universal dos Direitos dos Homem, âmbito em que a atuação dos tribunais desempenham um papel importante e nos procedimentos administrativos (2006, p.55).

Seguindo a tendência internacional dos Estados democráticos de direito, o texto da Constituição da República de Angola, prevê que o direito internacional geral ou comum, faz parte integrante da ordem jurídica angolana, tendo adotado no seu artigo 26.º, n.º 2, o seguinte “ Os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a Carta Africana dos Direitos dos Homem e dos Povos e os tratados internacionais sobre a matéria, ratificados pela República de Angola”.

É nesse contexto, que Mário Aroso de Almeida afirma que no mesmo sentido concorrem os termos em que as recomendações podem ser formuladas pelo Provedor de Justiça. Com efeito, ao contrário do que sucede com o juiz, a quem cumpre tomar decisões juridicamente coercivas e que, por isso, se deve guiar pelo direito de modo mais estrito, o Provedor de Justiça dispõe de uma margem de manobra que designadamente à luz do princípio da justiça, da boa fé e da proteção da confiança lhe permite propor soluções de equidade na própria resolução de diferendos centrados na aplicação de princípios jurídicos. Com o que pode contribuir para apurar a própria aplicação do direito, introduzindo maior flexibilidade no sistema normativo (2005, p. 34).

Além disto, o Provedor de Justiça, na qualidade do defensor dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos dos cidadãos, assegurando a justiça e a legalidade do exercício dos poderes públicos, os cidadãos podem solicitar a este órgão do Estado, que tem legitimidade para atuar em nome destes, que requeira junto do Tribunal Constitucional a fiscalização abstrata sucessiva, dentro da margem de apreciação desta instituição, se decida ou não avançar com os respetivos pedidos de inconstitucionalidade.

A intervenção do Provedor de Justiça no contexto do direito angolano distingue-se completamente da configuração que a lei compete ao juizes, sendo que os juizes são independentes no exercício das suas funções e apenas devem obediência à Constituição e a lei (artigo 179.º, n.º 1, CRA).

Por sua vez, o Provedor de Justiça na apreciação das queixas que lhe são apresentadas pelos cidadãos, procura formular as suas recomendações sustentadas em fundamentos de direito e de princípios da justiça, da boa fé e da proteção da confiança, propondo soluções de equidade para resolução de litígios baseados na aplicação de princípios jurídicos. Porém, os juizes tomam decisões coercivas fundamentadas pelo direito de modo mais estrito.

Por outro lado, as recomendações emitidas pelo Provedor de Justiça não tem poder decisório, bem como este órgão não pode intervir em processos a instaurados junto de um órgão judicial nem por em causa o mérito da decisão judicial. De outro, as decisões dos tribunais são de cumprimento obrigatório para todos os cidadãos e demais pessoas jurídicas e prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades (artigo 177.º, n.º 2, CRA). Neste contexto, explicamos que as recomendações formuladas pelo Provedor de Justiça, resultante das queixas apresentadas pelos cidadãos, que incidem sobre o poder judiciário, este órgão do

Estado só pode pronunciar-se sobre a justiça e a legalidade da actividade administrativa dos tribunais, e não sobre o mérito das decisões proferidas por estas instâncias judiciais.

Segundo nosso entendimento, o Provedor de Justiça não tem natureza jurisdicional e no exercício da sua atividade de defesa dos cidadãos contra as injustiças e ilegalidades da administração pública, e os erros e omissões dos funcionários e empregados dos serviços públicos do Estado utiliza a sua magistratura de persuasão.

Por conseguinte, salientamos que o cargo de Provedor de Justiça difere do papel do Procurador Geral da República, sendo que a Procuradoria Geral da República é um organismo do Estado com a função de representação do Estado, nomeadamente no exercício da ação penal, de defesa dos direitos de outras pessoas, singulares e coletivas, de defesa da legalidade no exercício da função jurisdicional e de fiscalização da legalidade na fase de instrução preparatória dos processos e no que toca ao cumprimento das penas (artigo 189.º, n.º 1, CRA).

Neste sentido, o Ministério Público é o órgão da Procuradoria Geral da República essencial à função jurisdicional do Estado, com competência de representar o Estado, defender a legalidade democrática e os interesses que a lei determinarm promover o processo penal e exercer a ação penal (artigos 185.º, n.º 1 e 186.º, ambos da CRA). No entanto, o Ministério Público é um ator importante nos mecanismos existentes de acesso ao direito e à justiça dos cidadãos no ordenamento angolano, sendo um órgão dotado de autonomia e estatuto próprio, e a sua autonomia caracteriza-se pela sua vinculação a critérios de legalidade e objetividade e os seus magistrados são responsáveis e hierarquicamente subordinados.

Por sua vez, o Procurador Geral da República e os Vice-Procuradores-Gerais são nomeados pelo Presidente da República, sob proposta do Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público, para um mandato de cinco anos, renovável uma vez (artigo 189.º, n.º 4, da CRA).

Por conseguinte, o Ministério Público desempenha um papel crucial no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, muita das vezes é o primeiro contato dos cidadãos com o sistema judicial, conseqüente das suas competências de exercer o patrocínio judiciário de incapazes, de menores e de ausentes (artigo 186.º, alínea b) da CRA), o controle da constitucionalidade das leis e regulamentos (artigos 230.º, n.º 2, alínea d); e 232.º, ambos da CRA), além da defesa dos interesses coletivos e difusos (artigo 186.º, alínea d) da CRA).

Para João Dias ao analisar o papel do Ministério do Público explica que a sua posição de charneira, que se caracteriza por estar dentro do sistema oficial de justiça e poder cooperar e estabelecer parcerias com outras instituições estatais, entidades privadas ou entidades da sociedade civil, numa fase ainda prévia à instauração de um processo judicial, permite-lhe deter um papel preponderante na articulação entre os meios formais e os meios informais de resolução de conflitos, para além de poder igualmente assumir qualquer um destes papéis (DIAS, 2007, p. 4).

Porém, o Provedor de Justiça no direito angolano pode solicitar aos agentes do Ministério Público que executem diligências a seu favor com prioridade de urgência, quando for caso disso (artigo 25.º, n.º 2, EPJ), e nos casos de tramitação de processos que hajam indícios suficientes da prática de infrações criminais, este órgão do Estado deve dar do fato conhecimento ao Ministério Público para instauração do competente processo criminal (artigo 34.º, EPJ).

De acordo com Maria Lúcia Amaral, o Provedor de Justiça face a outros poderes que não o administrativo tem no entanto, em Estado de direito, um óbvio limite, o poder judicial, que é o estanque face aos outros poderes do Estado. E, se bem que a atuação do Provedor não possa, em bom rigor, ser qualificada como o exercício de um poder, a verdade é que a natureza estanque da ação dos tribunais tem que valer, também, para as recomendações ou pareceres que dela resultem. Num Estado de direito, nem o *Ombudsman* pode surgir como um *ersatz* da função jurisdicional nem a sua magistratura de conselho ou de persuasão pode vir a perturbar o exercício dessa mesma função. E como sem poderes efetivamente separados não existe Estado de direito, sem natureza estanque do poder judicial a República não pode vir a ser aquilo que o artigo 2.º da CRA exige que ela seja, “ A República de Angola é um Estado democrático de direito que tem como fundamentos a soberania popular, o primado da Constituição e da lei, a separação de poderes e interdependência de funções, a unidade nacional, o pluralismo de expressão e de organização política e a democracia representativa e participativa”. Por mais nebulosa que se mostre agora a constelação de poderes que se inclui no âmbito da atuação do Provedor, o que é certo é que fora dele se encontrará, sempre, o poder judicial (AMARAL, 2005, p. 45).

No entanto, todos os atos que se relacionam não com a administração da justiça mas com a boa administração dos serviços da justiça, que não sejam materialmente jurisdicionais, pode o Provedor de Justiça receber queixas e fazer recomendações, sobre todos os outros que



venham a ser praticados pelo poder judicial e que direta ou indiretamente se relacionarem com a matéria própria da função jurisdicional, não deve atuação do Provedor de Justiça de qualquer modo incidir.

Creemos que não cabe no presente trabalho analisar minuciosamente o assunto, que está afecto mais ao direito constitucional do que ao direito administrativo. Mesmo assim, consideramos importante descrever os principais traços que distinguem o papel do Provedor de Justiça do poder judiciário na ordem jurídica angolana para melhor entendimento do nosso objecto de estudo.

### **3.2.2 O Provedor de Justiça como mediador entre o Estado e a sociedade**

O texto da constituição angolana reza no artigo 52.º, n.º 1, que “ todo o cidadão tem o direito de participar na vida política e na direcção dos assuntos publicos, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos, e de ser informado sobre os actos do Estado e a gestão dos assuntos públicos, nos termos da Constituição e da lei”.

Nesta perspectiva, a administração pública é uma atividade do Estado que busca a realização de seus fins sob a ordem jurídica, sua vontade decorre do direito, pode fazer somente o que este permite, isto é, não apenas está proibida de agir *contra legem* e *praeter legem*, mas pode atuar somente *secundum legem*, por decorrência do acordo geral de normatização social (MACHADO, 2007, p.5).

Portanto, a administração pública se configura entre o Estado e a sociedade, competindo administração a principal função do aparato administrativo público e a de receber os influxos e estímulos da sociedade, de modo a corresponder a satisfação das necessidades que se apresentam no contexto social.

Nesse sentido, o papel do Provedor de Justiça deve ser compreendido como o elo entre os cidadãos e os poderes públicos, sendo este instituto, um mecanismo adicional de acesso ao direito e à justiça que existem fora do sistema de justiça oficial ou de instituições concebidas, *ab initio*, como é o caso dos Tribunais, ou do Ministério Público e a Ordem dos Advogados.

Por sua vez, Carlos Toledo observa para que o Provedor de Justiça atue com a independência necessária e em defesa dos direitos do cidadão, pois o representa ante a

administração pública, é imprescindível que a relação entre o *Ombudsman* e o cidadão seja pautada na confiança e na boa-fé (2009, p.172).

Nesse contexto, entendemos que o Provedor de Justiça pode ser considerado como um mecanismo de acesso ao direito e à justiça por parte dos cidadãos, detendo um papel relevante no relacionamento dos cidadãos com a administração pública, na apreciação sem poder decisório, das queixas apresentadas pelos cidadãos por ações ou omissões dos poderes públicos, dirigindo aos órgãos competentes as recomendações necessárias para prevenir e reparar injustiças.

Contudo, a atitude positiva e promocional do Estado no domínio do acesso é tanto mais importante quanto menor for à capacidade de reposta da sociedade, assim, o acesso ao direito depende da ação positiva da sociedade e do Estado, sendo que garantir o acesso ao direito é assegurar que os cidadãos conhecem o seu direito, que não se resignam quando estes são lesados e que têm condições de vencer os custos de oportunidades e as barreiras econômicas para aceder livremente à entidade que consideram mais adequadas para a resolução do litígio, seja uma terceira parte da comunidade, uma instância formal não judicial ou os tribunais judiciais (PEDROSO, DIAS, TRINCÃO, 2003, p.79).

No entanto, com vista à criação de uma administração pública organizada em Angola, com a finalidade de prosseguir o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses dos cidadãos e assegurando a participação dos particulares, a lei atribui ao Provedor de Justiça, como o órgão que assegure o respeito pela legalidade e justiça administrativa por parte dos poderes públicos.

Neste contexto, Provedor de Justiça tem poderes de em colaboração com os órgãos e serviços competentes, de assegurar através da sua magistratura de influência as soluções mais adequadas à tutela dos interesses legítimos dos cidadãos e ao aperfeiçoamento da função administrativa.

Deste modo, configuramos o Provedor de Justiça como uma instituição que assegure a participação dos cidadãos nos órgãos da administração pública, no exercício dos seus direitos e liberdades previstas na constituição e da lei, mediante apresentação de queixas. Nesta senda, Odete Medauar explica que a participação administrativa é uma técnica retificadora do distanciamento da organização administrativa em relação ao cidadão e à realidade (*apud*, OLIVEIRA, 2008, p. 91).

Para Carlos Toledo a função do *Ombudsman*, por sua própria natureza e para que possa efetivamente atingir seus objetivos institucionais, há de pressupor uma relação permeada de confiança e boa-fé entre o cidadão e o agente que desempenha esse papel (2009, p.170).

Por este motivo, o diploma legal que regula atuação do Provedor de Justiça no ordenamento jurídico angolano compreende que o interessado deve ser sempre informado da decisão de arquivamento do pedido (artigo 28.º, n.º 2) ou deve informar sempre o queixoso dos meios contenciosos que estejam ao seu alcance (artigo 29.º, n.º 2).

Portanto, o interesse público que move a actividade administrativa, deve ser seguido dentro de certos limites, com respeito por determinados valores, no interior de um quadro definido por certos parâmetros. Por sua vez, Freitas do Amaral ao analisar o princípio de prossecução do interesse público, ensina-nos que este princípio deve definir-se como o interesse colectivo, o interesse geral de uma determinada comunidade, o bem comum (2001, p.33).

A nosso ver, é fundamental que haja uma maior articulação entre a sociedade e o Provedor de Justiça, resultante do exercício de influência que este órgão do Estado desempenha no exercício da sua função junto aos poderes públicos na defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, consistindo num mecanismo informal de concretização efetiva do acesso ao direito e à justiça, em correspondência a um direito fundamental configurado pela CRA. Assim, partilhamos dos ensinamentos de que a sociedade civil organizada é um dos sustentáculos da democracia participativa (SIQUEIRA JUNIOR, OLIVEIRA, 2010, p. 257).

Segundo lições de Gustavo Justino de Oliveira o fenómeno da participação administrativa configura-se umas das linhas de evolução da administração pública contemporânea (2008, p.89). Ora, em nosso entender, conforme dispõe o texto constitucional 2010, no artigo 198.º, n.º 2, que “A prossecução do interesse público deve respeitar os direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares”.

Dessa forma, os particulares quando lesados ou violados pelos poderes públicos sobretudo em matérias em que estejam em causas os direitos, liberdades ou garantias podem recorrer ao Provedor de Justiça, a quem cumpre, por natureza e imperativo constitucional,

procurar junto dos poderes públicos as soluções que se mostrem mais justas sem prejuízo para o interesse público.

De acordo com o mesmo autor, ensina-nos que a estruturação e a consolidação de uma administração pública democrática, com a observância generalizada do direito à participação nas decisões estatais, representam inestimável reforço para que o Estado possa desincumbir-se daquela que é a maior de todas as suas atribuições no mundo contemporâneo: a de responsável primário pela efetivação dos direitos fundamentais (2008, p. 101).

Segundo nossa compreensão, o legislador ao estabelecer como deveres para o Provedor de Justiça, de informar sempre o interessado da decisão do arquivamento do pedido e dos meios contenciosos que estejam ao alcance do queixoso (artigo 28.º, n.º 2, e artigo 29.º, n.º 2, ambos do EPJ), pressupomos que visa criar uma relação de confiança e boa-fé entre o cidadão e este órgão do Estado.

Deste modo, o Provedor de Justiça deve ser compreendido como uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado, funcionando como um canal de comunicação entre o cidadão e a administração pública, de modo que as queixas apresentadas pelos cidadãos, no exercício da cidadania (artigo 192.º, n.º 4, CRA), provoquem contínua melhoria dos serviços públicos, através do uso de meios persuasórios de controle e a defesa dos interesses da cidadania perante a administração.

Portanto, no exercício deste papel o Provedor de Justiça procura favorecer a participação dos cidadãos no controle da qualidade dos serviços públicos (artigo 200.º, n.º 1, CRA), na busca de soluções de conflitos extrajudiciais.

Todavia, afiguramos que o Provedor de Justiça na mediação dos interesses dos cidadãos junto às instituições públicas, como sua função primordial, visa promover a realização dos direitos dos cidadãos, agindo sempre contra a usurpação de direitos ou abusos de poder, de modo a tornar à administração pública mais eficiente e transparente.

Neste contexto, muita das vezes os cidadãos ao recorrerem o Provedor de Justiça, através dos serviços de atendimento da Provedoria de Justiça, são informados e aconselhados juridicamente sobre as entidades ou instâncias competentes para resolução de determinado conflito.

Assim, a atuação do Provedor de Justiça no direito angolano reside na verificação das violações dos direitos, liberdades ou dos interesses dos cidadãos por parte dos poderes públicos e as queixas que os cidadãos lhe dirigem e a que poderá dar seguimento devem respeitar, excepcionalmente, as ações ou omissões do Estado ou de entidades públicas. Porém, ressaltamos, conforme explica Carlos Sarmiento que o *Ombudsman* não pode ser considerado o único ou mais eficaz instrumento de controle da administração, tão pouco tem o condão de substituir às instâncias jurisdicionais, legislativas ou executivas (2001, p.1).

De acordo com este autor, o *Ombudsman* apresenta-se como instituição complementar vocacionada para a democratização dos órgãos administrativos para participação dos cidadãos nos negócios de Estado e para a promoção de um serviço público comprometido com a eficiência e com os direitos humanos. Segundo o mesmo autor, assume que o *Ombudsman* é o verdadeiro parceiro da sociedade, atua como mediador de conflitos, defendendo os legítimos interesses coletivos dos excessos da burocracia e promovendo a transição de uma administração autoritária para uma administração democrática (2001, p. 2).

Assim, as eventuais queixas dos cidadãos relativas às situações ocorridas no âmbito das relações entre particulares só deve ser acolhidas quando se referem a ações ou omissões que os poderes públicos aí realizaram ou precisaram ser realizado.

Nesse sentido, Jorge Reis Novais ensina que se no âmbito de especiais relações de domínio entre privados, o Provedor de Justiça verifica, oficiosamente ou a pedido de particulares, a existência de situações de ameaça ou lesão de direitos fundamentais que exijam uma intervenção de proteção da parte dos poderes públicos, a queixa ou eventual recomendação devem ser dirigidas aos órgãos competentes para assegurarem a proteção devida (2008, p. 72).

Contudo, entendemos que o cidadão recorre ao Provedor de Justiça porque tem a esperança de assim poder evitar o recurso à via judicial, que é mais custosa e morosa, e a informalidade e a rapidez de atuação deste órgão do Estado, pode constituir objetivo permanente a alcançar.

Nesse contexto, o Provedor de Justiça encorajará os serviços públicos a implantarem processos mais eficazes de informação ao público e de tratamento correto das queixas, com vista à existência de uma boa administração, respeitadora da legalidade e cumpridora dos direitos dos cidadãos.

Dessa forma, o Provedor de Justiça não deve descurar a potencialidade que abre o estudo das queixas que lhe são apresentadas em concreto para perscrutar as disfunções do sistema ou do setor da administração visada, privilegiando os contatos diretos, os relatórios de diagnóstico e as reuniões com os altos dirigentes dos poderes públicos.

Em nosso entender, pela sua própria natureza, o Provedor de Justiça é um mediador entre o cidadão e as administrações, e esta mediação vai para além do controle estrito da legalidade e onde se perfila claramente o seu papel nuclear de magistratura de influência e de garante da cidadania.

Para Philippe Hugon, a democracia tornou-se uma condicionalidade política. Além de suas diversas formas institucionais, ela se apoia nos princípios fundamentais de liberdades, espaço público diferenciado dos espaços privados, equilíbrio dos poderes e jogo dos contrapoderes. As sociedades africanas tiveram, historicamente, como todas as sociedades humanas, dimensões autoritárias, com o papel dos anciãos, dos déspotas e dos jogos de contrapoderes democráticos. A colonização e a independência reforçaram os regimes autoritários. A democracia impõe-se atualmente pela sua única forma institucional de concorrência eleitoral (multipartidarismo, eleições livres). A África é evidentemente um continente maduro de contrapoderes e de independência, especialmente da justiça. A democratização é um processo endógeno que pressupõe combates: o espaço público não é somente um agenciamento da esfera institucional e da sociedade civil; ele remete a um imaginário político (2009, p.64).

No entanto, a atuação do Provedor de Justiça com as suas nuances próprias, abrange sempre um controle externo da legalidade dos atos dos poderes públicos, não só da estrita legalidade, também da equidade ou da justiça nas decisões para com os cidadãos.

Para Philippe Hugon, a sociedade civil africana é embrionária, mas em via de emergência. As organizações sindicais e profissionais são limitadas. Apenas os assalariados, especialmente os funcionários são sindicalizados. Os partidos políticos são múltiplos: “o partido único perdeu sua legitimidade como forma de organização capaz de levar à via do desenvolvimento. Embora pervertido, o multipartidarismo deixa aberto um espaço para o debate público (2009, p. 55).

Dessa forma, partilhamos do entendimento que a luta pelos direitos humanos passa pela existência de um Estado que se subordina à Constituição e à Lei, defender os direitos

humanos é também defender a legalidade democrática e fazê-la parte integrante do quotidiano.

Assim sendo, o Provedor de Justiça deve preocupar-se em proporcionar um acesso mais fácil ao cidadão e em saber resolver as suas reclamações num espaço de tempo razoável, sem deixar de estabelecer novos métodos de informação e de comunicação com os cidadãos e em garantir a abertura de serviços locais do Provedor de Justiça em todas às províncias de Angola, por forma a estar mais próximo das pessoas e dos seus problemas, de modo a responder corretamente ao cidadão que se lhe dirige, fazendo-o em tempo útil e por forma a ganhar a confiança do cidadão.

## **CAPÍTULO IV O Provedor de Justiça na efetivação dos preceitos constitucionais no direito angolano**

Apesar da figura do Provedor de Justiça na ordem jurídica angolana, no seu conteúdo formal e material, apontar algumas problemáticas consagradas na própria constituição, especial no tocante ao dogma das recomendações sem poder decisório, não interferência no poder judiciário, nas relações entre particulares e não é uma instituição nacional dos direitos humanos em conformidade com os princípios de Paris.

A este respeito, o Provedor de Justiça no direito angolano não detêm a qualidade de Instituição Nacional dos Direitos Humanos em conformidade com os princípios de Paris, competindo esta função ao Ministério da Justiça e Direitos Humanos. Sendo que as Instituições Nacionais dos Direitos Humanos são instituições estatais de natureza independente e com mandato previsto na Constituição ou na lei para a promoção e proteção dos direitos humanos.

Por conseguinte, existem dois tipos de Instituição Nacional dos Direitos Humanos: as Comissões e os Institutos de Direitos Humanos, por um lado, os *Ombudsman*, por outro, sendo que o Provedor de Justiça angolano se insere neste segundo, que no exercício da sua atividade tradicional a vertente dos direitos humanos manifesta-se em vários aspetos da instituição, a começar pelo seu mandato, que é delineado de forma ampla, em torno da proteção e promoção dos direitos fundamentais, e não apenas numa ótica de justiça administrativa.

O presente capítulo visa traçar a independência de atuação do Provedor de Justiça face ao executivo, legislativo e judiciário, sendo a informalidade umas das suas características ou seja, atua segundo critérios não definidos expressamente na constituição ou na lei. Ademais, como visto nos capítulos anteriores, esta independência permitir-lhe o poder de os definir no caso concreto, determinado o que entende por boa ou má administração o que considera justo ou injusto, razoável ou irrazoável.

Portanto, não obstante o estatuto constitucional de autonomia e independência, o Provedor de Justiça não é um órgão de soberania e não têm relações de paridade com os diversos órgãos de soberania, também não tem relações de hierarquia e de subordinação.



No entanto, aferimos que a efectivação dos preceitos constitucionais no Estado angolano, passa pela estruturação de uma administração pública democrática, essa democracia administrativa há de ser alcançada a partir da observância, pelos poderes públicos, do denominado direito à participação administrativa consagrada na Constituição da República de Angola (vide, art. 52.º), sendo que consolidação de uma administração pública democrática representa uma premissa básica para que o Estado contemporâneo possa desincumbir-se daquela que é a maior de todas as suas atribuições a de responsável primário pela efectivação dos direitos fundamentais.

Segundo Philippe Hugon afirma a quase totalidade dos países africanos assinou a Declaração Universal dos Direitos do Homem ou a carta africana dos Direitos dos Homem e dos Povos. Esses referentes podem parecer utópicos diante da *Realpolitik* e da pouca efetividade dos mesmos. Eles são igualmente vias de recursos e mostram a necessidade urgente de um poder judiciário independente e probo (2009, p. 51).

#### **4.1 O papel do Provedor de Justiça no garante da boa administração**

Dentro do contexto jurídico-constitucional da administração pública angolana, da nossa parte, o papel do Provedor de Justiça, deve ser compreendido como um órgão do Estado útil ao controlo da justiça e a legalidade que o ordenamento jurídico impõe aos poderes públicos, quer sejam os órgãos políticos, legislativos e jurisdicionais, na garantia do respeito pelas regras e princípios jurídicos, de acordo com o estabelecido na Constituição, no artigo 198.º, n.º 2, que “A prossecução do interesse público deve respeitar os direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares”.

Para Mário Aroso de Almeida, a observância das regras e princípios jurídicos que vinculam a administração pública, ao evitar a má administração, assegura a boa administração, por ela ser indutora de um entendimento redutor do conceito de boa administração, tendencialmente identificado com o respeito pelas regras e princípios jurídicos que se impõem (2006, p.24).

Portanto, o critério de atuação do Provedor de Justiça, que é sobretudo um critério informal, este atua segundo critérios não definidos expressamente na Constituição ou na lei, permitindo-se-lhe o poder de os definir no caso concreto, determinando o que entende por boa ou má administração, o que considera justo ou injusto, razoável ou irrazoável. Estamos

perante um caso típico em que o seu critério de atuação será definido por equidade, enquanto expressão de uma norma superior de justiça (critério material de decisão) e adaptação a uma situação particular de uma solução específica. Também aqui revela a informalidade do órgão (BAPTISTA, 2002, p.16).

Como se denota, o Provedor de Justiça no exercício da sua atividade em consequência das queixas apresentadas pelos cidadãos face as omissões ou acções dos poderes públicos, este, ao apreciar ou extrair uma recomendação ao órgão público visado, procura adequar a sustentação dos seus argumentos persuasórios em um ponto de equilíbrio, buscando a síntese entre componentes jurídicos e extra-jurídicos, de modo que esta sirva de referência orientadora da conduta da administração pública a quem se impõe a boa administração.

A ideia de boa administração tem sido, por isso, associada à ideia de eficácia e eficiência da administração pública. Neste sentido, define-se o dever de boa administração como o dever de a Administração prosseguir o bem comum da forma mais eficiente possível e até se fala indiferenciadamente, num princípio da boa administração, do mérito ou da eficiência. Nesse contexto, o conceito de boa administração surge associado à afirmação de um princípio ou de um dever, a cargo da administração pública, que se caracteriza por possuir um conteúdo vago e flexível, de contornos imprecisos, a partir da ideia de que a actividade administrativa deve traduzir-se em atos cujo o conteúdo seja também inspirado pela necessidade de satisfazer da forma mais expedita e racional possível o interesse público constitucional e legalmente fixado, e por ser uma situação ativa a que não corresponde nenhuma situação passiva, um dever em sentido estrito, de carácter objetivo, na medida em que ao dever de boa administração que é posto a cargo das entidades públicas não correspondem situações jurídicas subjetivas na esfera jurídica de eventuais interessados, numa palavra: por ser um dever objetivo, a que não corresponde qualquer direito subjetivo (apud. ALMEIDA, 2006, p. 14).

Segundo Mário Aroso de Almeida o imperativo da boa administração não exige, portanto, pelo menos, no plano jurídico, que a administração administre bem, do ponto de vista da substância do que decide ou dos resultados práticos que resultam da ação. Para que se considere que há boa administração, basta que, para além das eventuais regras que lhe imponham vinculações estritas, ela observe os princípios jurídicos dirigidos a criar as condições para que administre da melhor maneira (2006, p. 26).

Para Filipe Boa Baptista, a ausência do poder decisório no Provedor de Justiça por comodidade de expressão, com efeito, o juízo formulado por este órgão envolve uma decisão que até produz efeitos, com a única diferença que estes efeitos não são susceptíveis de alterar diretamente e imediatamente a situação jurídica que é objeto de queixa. Portanto, não enquadra as típicas funções do Estado- legislativo, administrativa e judicial. A diferença do Ombudsman há-de assim residir numa específica função de controle e orientação política (2002. p.16) .

Assim, o Provedor de Justiça é um órgão de intervenção comum, com uma competência genericamente definida e com uma globalidade de intervenções possíveis atendendo à atividade controlada, que abrange qualquer atuação por ação ou omissão, às entidades controladas, que são os poderes públicos e sem identificarem quaisquer exceções, e quanto ao fundamento de atuação do órgão, que deve ser a ideia de justiça.

No entanto, para a realização da sua missão o Provedor de Justiça precisa cooperar com outros órgãos e agentes da administração pública. Para Gustavo Oliveira a administração pública contemporânea configura a *interface* entre o Estado e a sociedade. Cumpre, aprioristicamente, à organização administrativa estatal conferir respostas às demandas sociais. A principal função do aparato administrativo estatal é a de receber os influxos e estímulos da sociedade, rapidamente decodificá-los e prontamente oferecer respostas à satisfação das necessidades que se apresentam no cenário social (2008, p. 83).

Segundo, Philippe Hugon a efetividade do direito depende de um nível de desenvolvimento econômico que possibilite a aplicação dos direitos (2009, p. 52).

De acordo com, Rafael Ribo, que concluiu numa Conferência realizada na Assembleia da República de Portugal, em 27 de Abril de 2010, que para o *Ombudsman*, uma boa administração informa, escuta, responde, actua com transparência, estimula a participação dos cidadãos, gere com rigor e assume com plenitude as suas próprias responsabilidades (2010, p.62).

Por sua vez, Mário Aroso de Almeida, explica que tem sido sustentado pelo panorama doutrinal italiano, em substituir-se uma concepção extra-jurídica de boa administração, pouco significativa do ponto de vista jurídico, por uma concepção jurídico-administrativa de boa administração, no pressuposto de que, do ponto de vista jurídico, não é possível, nos domínios em que a administração não se encontre vinculada por regra estrita, ou seja de uma dada

decisão é boa ou má, o que importa é assegurar que essa decisão é produzida no respeito pelos princípios jurídicos que potenciam a tomada de boas decisões e, portanto, promovem a consecução de uma boa administração (2005, p.25).

Segundo nossa perspectiva, o Provedor de Justiça na ordem jurídica angolana, na qualidade de defensor dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos perante as injustiças e ilegalidades dos poderes públicos, deve ser encarado como um órgão do Estado que concorre ou contribui com a sua intervenção assertiva, através das recomendações formuladas, com vista a melhoria dos serviços públicos e exercendo a sua magistratura de influência no sentido de uma boa administração, com vista a diminuir as omissões ou acções que sejam susceptíveis de lesar a esfera jurídica dos cidadãos.

Nesse contexto, apesar de tender-se a formular um entendimento redutor do papel do Provedor de Justiça no direito angolano, como uma mera instituição garantidora formal do respeito pelas regras e princípios jurídicos que obrigam a administração, resultante das recomendações emitidas por este órgão do Estado, não terem natureza vinculativa para os seus destinatários.

No entanto, a intervenção do Provedor de Justiça financeira e funcionalmente desinteressada, permite que esta instituição possa de forma eficaz, existir como um mecanismo essencial no sistema de interesses e anseios dos cidadãos perante os poderes públicos. Assim, ao consagrar-se constitucionalmente o princípio da prossecução do interesse público (artigo 198.º, n.º 2), implica por parte da administração pública a existência do dever de boa administração, um dever de administração prosseguir o bem comum da forma mais eficiente possível (AMARAL, 2001, p. 38).

Segundo nossa interpretação, o artigo 31.º, do Decreto-Lei n.º 16-A/95, de 15 de Dezembro, ao estabelecer que “os órgãos da administração pública devem providenciar pelo rápido e eficaz andamento do procedimento, recusando o que for impertinente ou dilatatório e promovendo o que for necessário ao seguimento e a justa e oportuna decisão”, entendemos que o desempenho da administração no exercício da função administrativa deve traduzir-se em atos cujo conteúdo seja inspirado pela necessidade de satisfazer de forma mais célere e racional possível o interesse público.

Para Mário Aroso de Almeida associa à ideia de que a administração pública tem o dever de prosseguir sempre da melhor maneira possível o interesse público, a satisfação das

necessidades coletivas postas a seu cargo, adotando, para o efeito, as melhores soluções possíveis, do ponto de vista administrativo (técnico e financeiro). Segundo o autor citado, por isso, a ideia de boa administração tem sido associada à ideia de eficácia e eficiência da administração pública, nesse sentido, o mesmo autor define o dever de boa administração como o dever de administração prosseguir o bem comum da forma mais eficiente possível, indiferenciadamente, num princípio da boa administração, do mérito ou da eficiência (2006, p.13).

Contudo, entendemos que o cidadão ao solicitar a intervenção do Provedor de Justiça ao abrigo da sua competência prevista por lei, cria expectativas na resolução dos seus problemas através deste órgão do Estado, que não está acima de qualquer crítica e no exercício das suas funções este limita-se atuar desprovido de qualquer poder decisório. Portanto, o Provedor de Justiça na sua intervenção junto dos poderes públicos face as suas omissões ou ações que violem os direitos fundamentais dos cidadãos, visa ser um instrumento necessário de aperfeiçoamento da administração pública ao privilegiar a realização da democracia participativa, com vista à assegurar o respeito dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares; dota os cidadãos de um mecanismo eficiente de controlo da função pública; e através da sua independência no exercício da sua atividade, no uso de meios persuasórios de controle e a representação dos interesses da cidadania perante a administração.

Rafael Ribo observa que face às atitudes de obstrucionismo e de arbitrariedade da administração quando esta recusa pedidos de acesso à informação pública, os *Ombudsman* podem fornecer exemplos de boas práticas para ultrapassar estes obstáculos e para que as pessoas acedam à informação desejada, sem serem vulnerados outros direitos. Segundo o mesmo autor, trata-se de um trabalho pedagógico contínuo que paulatinamente, ajude a modificar a cultura, a maneira de atuar das administrações relativamente a esta questão, numa vertente governativa e de estrita atividade administrativa (2010, p.54).

Nesse sentido, partilhamos do entendimento de Filipe Boa Baptista que o Provedor de Justiça é um órgão de controlo *sui generis* porque não se traduz na produção de qualquer um dos atos típicos do Estado-legislativos, judiciais, administrativos, nem determina qualquer vicissitude na titularidade de qualquer órgão. É um controlo que, para se concretizar com qualquer efeito útil carece de cooperação de um outro órgão, ativando qualquer um dos tipos de controlo conhecidos.

Assim, ressaltamos o fato do Provedor de Justiça ao deparar-se com uma queixa apresentada por um cidadão de uma hipótese irreversível de uma ilegalidade ou injustiça praticada por ente público em que é impossível a sua reparação pelo dano causado ao cidadão, nessas questões, o Provedor de Justiça encara o assunto com uma apreciação crítica que se resume numa advertência ao órgão visado no sentido de que a prática ilegal ou injusta não mais se repita.

Portanto, caso o Provedor de Justiça constate que as ilegalidades ou injustiças têm implicações gerais e que é possível a sua reparação, este através das competências que a lei lhe atribui, emite uma recomendação para o órgão competente com vista à correção dos atos ilegais dos órgãos e agentes da administração pública ou melhoria dos respetivos serviços.

Nesta perspectiva, entendemos que urge a necessidade de se repensar na administração pública angolana, de modo que esteja mais articulada com o cidadão, com vista a concretização dos direitos, liberdades e garantias consagradas no texto constitucional vigente.

Pese embora, estar implícito o princípio da participação no direito angolano, ainda é evidente, às insuficiências dos meios de participação na democracia representativa por parte dos cidadãos na vida política e na direção dos assuntos públicos, no entanto, relativamente à administração, já se denota, alguma colaboração dos órgãos da administração pública no desempenho das suas funções com os particulares, assegurando assim a efetivação deste princípio.

Segundo Francisco Lima explica que o cidadão não é mais o simples eleitor, nem o candidato em quem se vota. É o sujeito ativo, responsável pela história que o envolve, participante do fenómeno político, com direitos e aptidões de participar das decisões do Estado, deste cobrando, exigindo e reivindicando posturas e atitudes efetivas para a satisfação das necessidades e anseios sociais e individuais. A nova postura do cidadão coloca-o no *status* de censor, com poderes de fiscalizar a administração pública (*apud*, SIQUEIRA JÚNIOR, OLIVEIRA, 2010, p.250).

Portanto, a boa administração, enquanto elemento da boa governação, exige, no entanto, uma administração que, ao mesmo tempo que respeita os direitos dos particulares, providencie serviços públicos eficientes, através da utilização de adequados métodos de gestão. Daí a imprescindibilidade do componente jurídico e do componente não jurídico, que

correspondem, respetivamente, a exigências de legalidade, participação e transparência, e a exigências de performace e controle (ALMEIDA, 2006, p. 31).

De acordo com Mário Aroso de Almeida, o Provedor de Justiça ocupa, um lugar relevante no ordenamento jurídico angolano, ao desempenhar um papel no qual é insubstituível, com efeito, da única entidade não administrativa que, a partir da identificação do mais variado tipo de situações de mau funcionamento da administração pública, está em condições de contribuir para a efetivação dos valores, tanto jurídicos, com extra-jurídicos, de que depende a concretização do valor constitucional da boa administração e, assim, a única entidade não-administrativa que está em condições de contribuir para dar ao próprio valor da eficiência da administração pública, para além do plano estritamente intra-administrativo que lhe pe correntemente reconhecido, a efetividade que ele deve ter nas sociedades modernas (2006, p.38).

Assim, concluimos que a estrita observância das regras e princípios jurídicos não garante, só por si, a boa administração. Existem, na verdade, problemas de má administração que se colocam noutros planos e, por isso, só se resolvem mediante a intervenção do Provedor de Justiça, através de considerações que ultrapassam, claramente as fronteiras do jurídico, do contato personalizado deste órgão do Estado com os órgãos administrativos, através de uma abordagem não adversarial, própria das formas de mediação institucioanl ou seja, através do exercício de uma magistratura de influência, que frequentemente se dirige à busca do consenso, forjado no diálogo e na persuasão.

Para o feito, concorrem os termos em que as recomendações podem ser formuladas, dispondo assim, o Provedor de Justiça de uma margem de manobra que designadamente à luz do princípio da justiça, da boa fé e da proteção da confiança, lhe permite propor soluções de equidade na própria resolução de desideratos centrados na aplicação de princípios jurídicos, contribuindo para aplicação do direito, introduzindo maior flexibilidade no sistema normativo.

## **4.2 O Provedor de Justiça e o respeito aos preceitos constitucionais pelos poderes públicos**

Desde sua independência, Angola já conheceu três leis constitucionais, a Lei Constitucional de 1975, que vigorou no período jurídico-constitucional de 1975 a 1992, com grande influência do modelo constitucional soviético e que estabeleceu em Angola um sistema monopartidário, bem como a institucionalização de um regime partido-Estado.

Porém, não obstante o texto constitucional de 1975, consagrar o respeito e proteção a pessoa e dignidade humanas, a proteção a vida, a liberdade, a integridade pessoal (artigo 19.º); a livre expressão, reunião e associação (artigo 22.º), o exercício destes direitos fundamentais pelos cidadãos na prática eram restringidos pelo Estado.

Com o advento, da Lei Constitucional de 1992, que consagrou e o constitui o Estado democrático de direito em Angola (artigo 2.º), bem como inseriu desde a independência regras atinentes aos direitos e garantias fundamentais, tornando-se no marco jurídico da transição democrática e do conseqüente reconhecimento dos direitos humanos. Este texto constitucional vigorou de 1992 até 2010.

Portanto, em 2010, foi promulgada a Constituição da República de Angola, conforme anota José Alexandrino, numa palestra proferida na Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, em Luanda, a Constituição da República de Angola de 2010 insere-se no marco do Estado constitucional ocidental, seguindo a matriz dos grandes textos e recebendo e ampliando o legado que recebeu da Lei Constitucional de 1992 (2010, p. 1).

Nesse sentido, em consonância com o texto constitucional de 2010, têm sido produzido vários diplomas legais para conformação com os preceitos constitucionais consagrados.

No entanto, ressaltamos a expressão jurídico-constitucional que o texto da constituição de 2010, estabelece ao princípio da dignidade da pessoa humana, e a sua precedência sobre a vontade popular (artigo 1.º do CRA), bem como a precedência da pessoa sobre o Estado, a precedência dos direitos fundamentais sobre a organização dos poderes do Estado, a precedência dos direitos, liberdades e garantias dos direitos económicos, sociais e culturais sobre a organização económica.



Por conseguinte, a dignidade da pessoa humana deve ser o princípio norteador de todas as nações do planeta, está ligada a valores morais intrínsecos do ser humano e se manifesta instantaneamente com a vida, exigindo respeito por parte dos demais (SIQUEIRA JÚNIOR, OLIVEIRA, 2010, p. 145).

Nesse sentido, o texto constitucional de 2010, consagra no artigo 192.º, a figura do Provedor de Justiça como uma entidade independente na defesa dos direitos fundamentais através de meios informais, a justiça e a legalidade da atividade da administração pública.

O Provedor de Justiça no ordenamento jurídico angolano mereceu lugar na atual constituição em sede das instituições essenciais à justiça. Assim, ao abrigo da competência configurada no artigo 230.º, n.º 2, alínea e), da Constituição da República de Angola, os cidadãos podem solicitar a intervenção do Provedor de Justiça, junto do Tribunal Constitucional, com vista a requerer à fiscalização abstracta sucessiva da constitucionalidade.

No entanto, a administração pública no direito angolano prossegue o interesse público como um dos princípios, de acordo com o disposto no texto constitucional de 2010, artigo 198.º, n.º 2. Por sua vez, Freitas do Amaral ensina-nos que o princípio de prossecução do interesse público é o motor da administração pública. A administração atua, move-se, funciona para prosseguir o interesse público, sendo o interesse público é o seu único fim (2001, p. 33).

Contudo, a administração não pode prosseguir o interesse público conforme lhe convier, deve fazê-lo dentro dos parâmetros legais, em obediência aos princípios da legalidade e do respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares. Deste modo, a administração pública no desempenho da função administrativa deve observar estes princípios, conforme explica Freitas do Amaral, que só o interesse público definido por lei pode constituir motivo principalmente determinante de qualquer ato da administração. Caso um órgão da administração praticar um ato que não tenha por motivo principalmente determinante o interesse público posto por lei a seu cargo, esse ato estará viciado por desvio de poder, e por isso será um ato ilegal, como tal anulável contenciosamente (2001, p. 34).

Para António Barbas Homem na sua preleção na Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto (UAN) explica que a construção do Estado de Direito não pode perder de vista dois paradoxos aparentes: a existência do Estado de direito sem uma reflexão jurídica e

científica; e a existência de uma reflexão científica sobre o Estado de direito mas este não ser uma realidade efetiva (2008, p. 4).

Por sua vez, Regina Ferrari assume que um país não tem um regime democrático, pelo simples fato de a Constituição estabelecer liberdades e procedimentos próprios da democracia, mas porque, efetivamente, há uma pluralidade de opiniões e interesses articulados em partidos, ou seja, só é possível se existe uma realidade política democrática, se os indivíduos consideram que a democracia é algo a conservar e dela participam exercendo os seus direitos (*apud*, SIQUEIRA JÚNIOR, OLIVEIRA, 2010, p.250).

Sob essa discussão, Paulo Siqueira Júnior perfilha do pensamento de Konrad Hesse que ensina embora a Constituição não possa, por si só, realizar nada, ela pode impor tarefas. A Constituição transforma-se em força ativa se essas tarefas forem efetivamente realizadas, se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida, se, a despeito de todos os questionamentos e reservas provenientes dos juízos de conveniência, se puder identificar a vontade de concretizar essa ordem. Concluindo, pode-se afirmar que a Constituição converter-se-á em força ativa se fizerem-se presentes, na consciência geral - particularmente, na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional -, não só a vontade de poder (*Wille zur macht*), mas também a vontade de Constituição (*Wille zur Verfassung*) ( *apud* SIQUEIRA JÚNIOR, OLIVEIRA, 2010, p. 250 e 251).

Desde logo, frisamos que Angola vive uma fase histórica de consolidação da sua jovem democracia, em que o controle da constitucionalidade está hoje sob o olhar atento e crítico dos cidadãos, partidos políticos e da sociedade civil, em que procuram pressionar o Estado no respeito e observância dos direitos, liberdades e garantias consagradas na constituição, de modo que efetive estes direitos adquiridos de forma substantiva, para que possam exercer a cidadania na prática, em vez de tornarem-se meros direitos fundamentais formais.

No que tange a interpretação constitucional exerce um papel fundamental na concretização do Estado Democrático de Direito, pois, conforme os parâmetros utilizados para a interpretação, esta pode, inclusive, limitar ou anular os direitos e as garantias albergados por esse arquétipo de Estado. Por sua importância e particularidades, a Constituição exige uma interpretação distinta das demais normas do ordenamento, principalmente com a inclusão de princípios em seu texto, o que lhe deu uma linguagem mais aberta (MAEOKA, LIGMANOVSKI, 2010, p.119).

Para Sulamita Machado os direitos fundamentais influenciam não apenas a conformação do direito material, mas determinam também, ao mesmo tempo, os critérios para a configuração organizacional e processual que torna efetiva a proteção do direito fundamental (2007, p.10). Neste prisma, sendo Angola *de jure* um Estado democrático de direito, em conformidade com o consagrado na CRA no seu artigo 2.º, segundo António Barbas Homem a essencial coincidência entre os conceitos de Estado Constitucional, Estado de Direito ou ainda Estado de Direito Democrático, é a ideia de que a proteção e a tutela dos direitos fundamentais está associada ao regime democrático, e só este pode oferecer em toda a sua plenitude a garantia de efetivação desses direitos (2008, p.7).

Assim, a CRA ao reconhecer que os cidadãos têm direito de ser ouvidos pela administração pública nos processos administrativos suscetíveis de afetarem os seus direitos e interesses legalmente protegidos (artigo 200.º, n.º 1), entendemos que é uma imposição constitucional e característica de uma administração pública democrática, que admite aos administrados a proteção dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, o que significa a nosso ver, que a administração pública deve interpretar os preceitos constitucionais limitadores dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos sempre a luz do significado basilar desses direitos fundamentais no Estado democrático de direito.

No entanto, administração pública não pode desicumbir-se do seu papel fulcral para concretização de uma das suas maiores atribuições, a de responsável primário pela efetivação dos direitos fundamentais.

Para Gustavo Justino Oliveira a consagração da noção de Estado de direito por um texto constitucional tem, originalmente, dupla finalidade: a imposição de limites ao exercício do poder estatal e a criação de uma autêntica garantia constitucional aos cidadãos (2008, p.85).

Por sua vez, Gomes Canotilho aduz que a consagração constitucional da não de democracia (Estado democrático de direito) tem a finalidade de erigi-la a um autêntico princípio informador do Estado e da sociedade. Ele assevera que o sentido constitucional desse princípio é a democratização da democracia, ou seja, a condução e a propagação do ideal democrático para além das fronteiras do território político (*apud*, OLIVEIRA, 2008, p. 86).

Por outro lado, Rafael Ribo afirma que o princípio da legalidade alude ao Estado de direito, ao império da lei como expressão da vontade popular e constitui o parâmetro da atuação da administração, que deve atuar com total submissão à lei e ao direito. Nesse contexto, refere o mesmo autor que a atuação dos *Ombudsman* serve para recordar às administrações a sujeição da sua atividade ao princípio da legalidade e a Constituição, contudo, esta atuação não se esgota na simples identificação da norma violada, muito pelo contrário, frequentemente, vai mais longe, por que fornece propostas sobre como garantir, de forma apropriada, uma boa administração (2010, p.53).

Do nosso ponto de vista, afirmamos que o Provedor de Justiça ao promover a divulgação do conteúdo de cada um dos direitos e liberdades fundamentais, bem como a finalidade da sua instituição, dos meios de ação de que dispõe e ao dar publicidade dos processos que indiciam suficientes práticas de infrações criminais ou disciplinares, este desperta aos cidadãos o conhecimento das atividades do Estado, constituindo-se assim, num instrumento de participação dos cidadãos, assegurando o exercício da cidadania. Para Paulo Siqueira Júnior a publicidade é o princípio nuclear da cidadania, pois é o antecedente lógico da participação (2010, p. 255).

Assim, a dimensão da intervenção do Provedor de Justiça, a nosso ver, é a da garantia da conformidade das decisões administrativas com um conjunto de princípios jurídicos fundamentais, que, de um modo ou de outro, desempenham uma função de garantia das situações jurídicas dos cidadãos.

Por outro lado, conforme impõe o princípio da separação dos poderes, o Provedor de Justiça não pode controlar, sob pena de excesso de poder, o conteúdo material das funções política, legislativa e jurisdicional, imiscuindo-se no cerne das opções e valorações próprias dos órgãos políticos, legislativos e jurisdicionais (AMARAL, 2002, p. 230).

Nesse sentido, entendemos que para a eficácia do papel do Provedor de Justiça conjugam vários fatores, dentre eles, pela tomada de medidas eficazes para o cumprimento da legislação interna e dos tratados de direitos humanos ratificados pelo Estado angolano pelo poder executivo, sobretudo no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos pela administração pública; ao poder legislativo cumprirá a regulamentação desses tratados e a sua harmonização com as normas internas, bem como a aprovação de novas leis garantidoras da efetiva aplicação dos direitos humanos e punição dos seus infratores e, ao poder judiciário, cabe aplicar as normas relativas aos direitos humanos, que estejam previstas

na legislação interna ou internacional, de acordo com as limitações estabelecidas pelo direito positivo angolano (vide art. 26.º, da CRA).

## CONCLUSÃO

Ao longo de todo trabalho, procuramos realçar o papel do Provedor de Justiça na sua intervenção perante as injustiças, ilegalidades dos poderes públicos face aos cidadãos que solicitam a sua intervenção perante um determinado caso. Assim, de um lado, analisamos a consagração desta figura no ordenamento jurídico angolano e a sua instituição *de facto*, as dificuldades do exercício das suas atividades e a relação do Provedor de Justiça com os órgãos de soberania. De outro, aferimos sobre o papel que a mesma exerce na defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, além disso, buscamos compreender numa análise contextualizada de outros sistemas jurídicos que consagram a figura do *Ombudsman* no seu ordenamento jurídico, de modo a conferir na visão mais abrangente do modelo em questão. Portanto, neste estudo comparado levou-nos a privilegiar os seguintes de países seleccionados que são a Espanha, França e Brasil, com vista à procurar descrever os traços principais que cada modelo apresenta de mais inovador .

Com isso, pudemos observar que, o modelo angolano do *Ombudsman*, é desde logo, um órgão constitucional que assume um papel na concretização de um princípio estruturante do Estado angolano, aprofundando a dimensão participativa do princípio democrático que é essencial ao sistema político, como um órgão de complementaridade e diversidade dos meios ao dispor dos cidadãos para defesa dos seus direitos e interesses legítimos, sendo um mecanismo de acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, que atua fora do sistema judicial ao permitir alargar o conceito de acesso e compreender o impacto na concretização efetiva dos direitos dos cidadãos.

Nesse contexto, o Provedor de Justiça pode ser entendido como serviço jurídico complementar, que permite estabelecer uma nova concepção de acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, no reforço e aprofundamento do sistema democrático e em concreto, no acesso à informação jurídica e a resolução de conflitos através de meios judiciais e não judiciais, formais e informais.

Portanto, poderíamos entender o acesso ao direito e à justiça como a pedra de toque do regime democrático, e que as barreiras ao acesso à justiça são encaradas como barreiras ao exercício da cidadania e à efetivação da democracia, sobretudo se o acesso for entendido no sentido amplo.

Apesar da intervenção do Provedor de Justiça, no seu conteúdo formal e material apresentar algumas problemáticas no tocante ao dogma das recomendações sem poder decisório e de não interferência no poder judiciário, este órgão do Estado pode apresentar-se como instituição complementar vocacionada para a democratização dos órgãos administrativos, sem substituir as instâncias jurisdicionais, legislativas ou executivas, permitindo assim a participação dos cidadãos na administração do Estado e para a promoção de um serviço público comprometido com a eficiência e com os direitos humanos.

Dessa forma, a ausência de poder decisório por comodidade de expressão, o juízo formulado pelo Provedor de Justiça envolve uma decisão que até produz efeitos com a única diferença que estes efeitos não são susceptíveis de alterar directa e imediatamente a situação jurídica que é objecto de queixa.

Nesse sentido, o Provedor de Justiça é, no entanto, um órgão de controle cooperante, um controle *sui generis* porque não se traduz na produção de qualquer um dos atos típicos do Estado – legislativos, judiciais ou administrativos – nem determina qualquer vicissitude na titularidade de qualquer órgão. É um controlo que, para se concretizar com qualquer efeito útil carece de cooperação de um outro órgão, activando qualquer um dos outros tipos conhecidos. Resulta daqui que se existe uma possibilidade de controlo amplo, esta só se revela porque o órgão tem um poder virtual idêntico ao do órgão controlado e ainda que o controlo será tanto mais eficaz quanto o Provedor pondere também na decisão tomada o ponto de vista do autor da decisão tomada e destinatário da sua intervenção.

Contudo, o Provedor de Justiça é um órgão independente quer do Executivo, quer do Parlamento, quer de qualquer outro poder. A sua independência tem expressão estatutária na sua inamovibilidade, imunidade e incompatibilidades, tem, ainda, expressão funcional, na medida em que só atuará por determinação da sua vontade.

No entanto, em conformidade com o fundamento jurídico que radica na CRA o Provedor de Justiça é um órgão vocacionado para a prevenção e reparação de todas as injustiças decorrentes da atividade dos poderes públicos, qualquer que seja a respectiva natureza e origem, sendo que o seu fundamento material consiste na defesa dos cidadãos contra atos dos poderes públicos e em defesa dos direitos fundamentais.

Neste sentido, sempre que o Provedor de Justiça é chamado a intervir resultante da lesão de direitos ou interesses dos cidadãos, cumpre-nos, entretanto, referir de um modo geral,

que as situações em que se imponha a busca de solução para problemas que a estrita aplicação das normas e princípios jurídicos não se resolve e que, podem conduzir à formulação de propostas no sentido da introdução de alterações ao quadro normativo existente, por forma a preencher lacunas ou a corrigir assimetrias injustificáveis (a propósito, o art 18.º, alínea a), do Estatuto do Provedor de Justiça).

Nesta perspectiva, a dimensão de maior importância na intervenção do Provedor de Justiça no direito angolano é aquela em que ele atua por iniciativa própria, designadamente promovendo a realização de estudos ou inquéritos dirigidos à identificação de problemas e de vias de solução para todo um setor da atividade da administração (vide art.18º, alínea c) e d), art.19.º e art. 26.º n.º 2, ambos do Estatuto do Provedor de Justiça), na descoberta de soluções que não decorrem, só por si, da estrita aplicação das normas e que, a estrita aplicação das normas, por vezes não consente.

Portanto, esta iniciativa será impulsionada pelas frequentes queixas apresentadas ao Provedor de Justiça sobre os aspetos de funcionamento de determinados serviços, indiciadores da existência de disfunções que necessitam ser resolvidas.

Assim, o papel do Provedor de Justiça poder ser entendido como garante da boa administração, no exercício das funções de salvaguarda da boa administração, o que envolve a proteção dos direitos individuais contra decisões violadores das regras e princípios jurídicos que os ofendam, mas também, e sobretudo, de promoção da boa administração, o que envolve, entre várias outras manifestações, a titularidade de poderes de iniciativa para investigar, denunciar irregularidades e recomendar alterações visando a melhoria dos serviços públicos. De outro lado, é necessário referir a incumbência de prevenir injustiças que a CRA e a lei lhe impõem exige que, tanto na apreciação das questões concretas que lhe sejam colocadas como nos domínios em que intervenha por iniciativa própria, o Provedor de Justiça procura identificar a existências de disfunções e, quando for caso disso emita recomendações dirigidas à eliminação das respetivas causas, visando procurar as soluções necessárias para que os serviços possam ser geridos de modo mais efetivo, reforçando, assim, a qualidade do serviço que prestam aos cidadãos.

Deste modo, do nosso ponto de vista, a consolidação e afirmação da figura do Provedor de Justiça no ordenamento jurídico angolano consistirá na adequação do seu estatuto no sentido de proporcionar-lhe os meios jurídicos e materiais para o perfeito desempenho da sua função constitucional, bem como órgão a quem cumpre promover a realização da boa



administração, que a nosso ver, deverá buscar a síntese entre componentes jurídicos e extra-jurídicos, respetivamente, a exigências de legalidade, participação e transparência, e a exigências de performance e controle, de modo a servir como ponto de referência orientador da conduta da administração pública.

Para o efeito, o Provedor de Justiça poderá intervir em domínios de vinculação administrativa por norma expressa e, portanto, como um sucedâneo do recurso à via judicial, sendo que os cidadãos são titulares de direitos subjetivos e de interesses legalmente protegidos perante a administração pública e, quando esses direitos ou interesses são diretamente postos em causa ou existe o fundado receio de o virem a ser, os respetivos titulares podem fazer valer esses direitos ou interesses, por via judicial ou por via extrajudicial.

Neste sentido, o recurso ao Provedor de Justiça pode, assim, constituir um sucedâneo do recurso à via judicial e, portanto, um importante meio de resolução extrajudicial de conflitos passíveis de serem judicializados.

Dessa forma, o Provedor de Justiça ocupa no ordenamento jurídico angolano um papel relevante como uma entidade não-administrativa que, a partir da identificação do mais variado tipo de situações de mau funcionamento da administração pública, está em condições de contribuir para a efetivação dos valores, tanto jurídicos, como extra-jurídicos, de que depende a concretização do valor constitucional da boa administração e, assim, está em condições de contribuir para dar ao próprio valor da eficiência da administração pública, para além do plano estritamente intra-administrativo que lhe é correntemente reconhecido, a efetividade que ele deve ter nas sociedades modernas.

Porém, é necessário admitirmos que a intervenção do Provedor de Justiça só decorre a partir da identificação de situações de disfuncionalidade causadoras da lesão de direitos ou interesses individuais ou coletivos por parte dos poderes públicos, devendo analisar as causas de tais situações, por forma a procurar soluções que, prevenindo a sua repetição, promovendo assim à prestação de um melhor serviço aos cidadãos, o que releva dos domínios da eficácia e eficiência administrativas.

Desde logo, não podemos deixar de aferir que o Provedor de Justiça no exercício da sua atividade não substitui as instâncias com a função jurisdicional, mas apenas de admitir que, em ordem a dar resposta a situações concretas de lesão injusta, este órgão do Estado pode

e deve formular propostas, porventura dirigidas à obtenção de ganhos de eficiência na gestão dos recursos com propostas visando aumentar a qualidade dos serviços administrativos, por forma a impedir a emergência de novas situações lesivas do mesmo tipo.

Acresce, em nosso entendimento, para uma melhor e eficaz atuação do Provedor de Justiça no direito angolano, passa pela adequação do atual estatuto do Provedor de Justiça com vista à proporcionar garantias jurídicas e institucionais nas suas recomendações.

Por outro lado, o Provedor de Justiça na sua atuação para ser eficaz e inspirar confiança aos cidadãos, deve fazer recurso à opinião pública como meio de reforço da sua eficácia.

Por fim, o Provedor de Justiça é, um órgão de controle cooperante, um controlo *sui generis* porque não se traduz na produção de qualquer um dos atos típicos do Estado – legislativos, judiciais ou administrativos, nem determina qualquer vicissitude na titularidade de qualquer órgão.

No entanto, o Provedor de Justiça enquanto órgão de controlo na medida em que promove sempre um juízo sobre uma decisão tomada, com a perspectiva de uma ideia de justiça, ou de concretização da constituição ou de boa administração e a possibilidade de participar na correção ou prevenção das ilegalidades e injustiças dos poderes públicos face aos particulares, constitui-se num órgão com vista à garantir aos particulares que seus direitos sejam plenamente garantidos, principalmente, que a sua condição humana não será desrespeitada e que os seus direitos, liberdades e garantias sejam por eles exercidas como forma de promoção dos direitos humanos.

Para o efeito, o Estado angolano, têm de continuar a criar condições de assegurar a paz e de eliminar as injustiças existentes entre os cidadãos de maneira que a noção de justiça deixe de ser apenas um luxo e passe a ser uma condição imprescindível para a administração pública angolana.

Com isso, conclui-se que, se cabe ao Provedor de Justiça velar pela defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, no que concerne a justiça e a legalidade da atividade administrativa da administração pública, entendemos que ao Estado angolano cabe assegurar a paz social, fornecer meios e opções às pessoas para que tenham condições de se incluir na sociedade, de maneira digna, e ao desempenhar esta função, o Estado angolano estará eliminando as injustiças existentes e a realização do bem comum, ao respeitar e proteger

o cidadão, garantido-lhe assim o desenvolvimento de sua personalidade e sobretudo a efetivação dos seus direitos fundamentais.

## **BIBLIOGRAFIA**

AGUALUSA, José Eduardo, 1993, “**Tentativa de explicar Angola: a componente etno-cultural da guerra civil**”, Política Internacional, vol. 1, n.º 6, Primavera, pp. 73-81.

ALEXANDRINO, José Melo. **O Papel dos Tribunais na Proteção dos Direitos Fundamentais dos Cidadãos**. Disponível em <http://www.fd.ul.pt/linkclick.aspx>. Acesso em: 11/01/2012.

\_\_\_\_\_. **O Poder Local na Constituição da República de Angola: os princípios fundamentais**. Disponível em <http://www.fd.ul.pt/linkclick.aspx>. Acesso em: 11/11/2011.

ALMEIDA, Mário Aroso. **O Provedor de Justiça como o Garante da Boa Administração**. Disponível em: [http://www.provedor-jus.pt/Estudos\\_VolumeComemorativo](http://www.provedor-jus.pt/Estudos_VolumeComemorativo). 2006. Acesso em 11/02/2012.

AMARAL, Freitas do, QUADROS, Fausto; ANDRADE, José Carlos Vieira. **Aspectos jurídicos da Empreitada de Obras Públicas**. Editora: Almedina. Ano 2002.

AMARAL, Freitas do, **Ombudsman Novas Competências, Novas Funções**. Disponível em: [http://www.provedor-jus.pt/FIO\\_VIIcongressoAnual\\_Lisboa](http://www.provedor-jus.pt/FIO_VIIcongressoAnual_Lisboa). 2002. Acesso em 19/02/2013.

AMARAL, Freitas do, ALMEIDA, Mario Aroso. **Grandes Linhas da Reforma do Contencioso Administrativo**. Editora: Almedina. Ano 2007.

AMARAL, Freitas do. **Estudos sobre Concessões e outros atos da Administração**. Editora: Almedina. Ano 2002.

\_\_\_\_\_. **Estudo de Direito Público e Matérias Afins**. Volume I. Editora: Almedina. Ano 2004.

\_\_\_\_\_. "Pressupostos éticos, políticos e jurídicos na ação do Ombudsman" in **Ombudsman, Novas Competências, Novas Funções**. VII Congresso Anual da Federação Ibero-americana de Ombudsman em 2002, Lisboa, 2004.

\_\_\_\_\_. **Limites Jurídicos, Políticos e Éticos da Actuação do Ombudsman, EM Democracia e Direitos Humanos no Séc.XXI.** Lisboa, 2003

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo.** Volume I. Editora: Almedina. Ano de 2001.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo.** Volume II. Editora: Almedina. Ano 2001.

AMARAL, Maria Lúcia. **A Forma da República. Uma Introdução ao Estudo do Direito Constitucional.** Coimbra Editora, 2005.

\_\_\_\_\_. **O Provedor de Justiça: garantia constitucionla de uma instituição ou garantia de uma função.** O Cidadão, o Provedor de Justiça e as Entidades Administrativas Independentes. Lisboa, 2002.

\_\_\_\_\_. **O Provedor de Justiça e o Poder Judicial.** Disponível em: [http://www.provedor-jus.pt/Estudos\\_VolumeComemorativo](http://www.provedor-jus.pt/Estudos_VolumeComemorativo). 2006. Acesso em 11/02/2012.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **O Provedor de Justiça e a Proteção Efetiva dos Direitos Fundamentais dos Cidadãos.** Disponível em: [http://www.provedor-jus.pt/Estudos\\_VolumeComemorativo](http://www.provedor-jus.pt/Estudos_VolumeComemorativo). 2006. Acesso em 11/02/2012.

ANGOLA, **Lei Constitucional** de 1975.

\_\_\_\_\_, **Lei Constitucional** de 1992.

\_\_\_\_\_, **Constituição da República** de 2010.

\_\_\_\_\_, Lei n.º 4/06, de 28 de Abril, **Lei do Estatuto do Provedor de Justiça.**

\_\_\_\_\_, Lei n.º 5/06, de 28 de Abril, **Lei Orgânica da Provedoria de Justiça.**

\_\_\_\_\_, Decreto-Lei n.º 16-A/96, de 15 de Dezembro, **Normas do Procedimento Administrativo.**

\_\_\_\_\_, Lei n.º 17/90, de 20 de Outubro, **Princípios Gerais em Matéria de Emprego Público, Regime e Estruturação de Carreiras, Remuneração, Segurança Social, Formação e Disciplina Administrativa.**

ANTUNES, Luís Filipe Colaço. **Provedor de Justiça, Ilustração e Crise da Legalidade Especial.** Disponível em: [http://www.provedor-jus.pt/Estudos\\_VolumeComemorativo](http://www.provedor-jus.pt/Estudos_VolumeComemorativo). 2006. Acesso em 11/02/2012.

ARAÚJO, Raul. **A Problemática do Chefe de Governo em Angola.** Revista da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, n.º 2, Luanda.

BARBAS-HOMEM, António Pedro. **Ensino do Direito e Estado de Direito em Angola.** 2008. Disponível em: <http://www.fd.ul.pt/linkclick.aspx>. Acesso em: 12/08/2011.

BAPTISTA, Filipe Boa. **O Modelo de Unidade e a Criação de Instituições Afins do Ombudsman: uma tensão recorrente na experiência parlamentar, o cidadão, o Provedor de Justiça e as Entidades Administrativas Independentes.** Lisboa, 2002.

BEZERRA, Helga Maria Saboia. **Defensor do Povo: origens do instituto do Ombudsman e a malograda experiência brasileira.** Revista de Direito, Estado e Sociedade, n.º 36, p. 46 a 73. Jan/Jun. 2010. Disponível em <http://www.direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/3bezerra36.pdf>. Acesso em: 10/04/2012.

BRUNSCHWIG, Henri. **A Partilha da África Negra/ Henri Brunschwig; tradução Joel J. da Silva – São Paulo: Perspectiva, 2006.**

CANOTILHO, Gomes, e MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição.** Coimbra 1991.

CANOTILHO, Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7 Edição. Almedina 2003.

CARDOSO, Jose Lucas. **Autoridades Administrativas Independentes e Constituição.** Coimbra Editora, 2002.

CAUPERS, João. **A Irradiação da Constituição para a Ordem Legislativa no Domínio da Administração Pública**, em Perspectivas Constitucionais – nos 20 anos da Constituição de 1976. Vol. III, Coimbra Editora, 1998.

\_\_\_\_\_. **A Pretexto do Dever de Sigilo do Provedor de Justiça**. Disponível em: [http://www.provedor-jus.pt/Estudos\\_VolumeComemorativo](http://www.provedor-jus.pt/Estudos_VolumeComemorativo). 2006. Acesso em 11/02/2012.

CORREIA, Adérito, e SOUSA, Bornito. Angola- **História Constitucional**. Almedina, Coimbra, 1996.

CORREIA, Fernando Alves. **Do Ombudsman ao Provedor de Justiça**. Coimbra, 1979.

DIAS, João. **O acesso ao direito e à justiça laboral: Que papel para o Ministério Público?** Oficina do CES n.º 269, Fevereiro de 2007. Disponível em <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/269>. Acesso em: 09/04/2012.

ESPANA, **La Realidade Catastral: Perspectiva del Defensor del Pueblo**, 2012. 202 P. (informes, estúdios y documentos). Disponível em <http://www.defensordelpueblo.es>. Acesso em 22/06/2012.

ESPANA, **Crisis Económica y Deudores Hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo**. Madrid, 2012. (informes, estúdios y documentos). Disponível em <http://www.defensordelpueblo.es>. Acesso em 22/06/2012.

ESPANA, **Ley Orgánica 3/1981, de 6 de Abril**, Del Defonsor del Pueblo.

FACULDADE DE DIREITO. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto**, n.º 10, Luanda, 2010.

FEIJO, Carlos, PACA, Cremildo. **Direito Administrativo – Introdução e Organização Administrativa**. Vislis, Lisboa, 2008.

FEIJO, Carlos. **Direito Público Angolano – Contributo para a sua compreensão**. Principia, 2001.

\_\_\_\_\_. **O Semipresidencialismo em África e, em especial, nos PALOP**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, n.º 2, Luanda.

FERNANDES, António José. **Direitos Humanos e Cidadania Europeia – Fundamentos e Dimensões**, Almedina, Coimbra, 2004.

GUEDES, Armando Marques, Feijó, Carlos, et al., **Pluralismo e Legitimação – A Edificação Jurídica Pos Colonial de Angola**, Almedina – Coimbra, 2003.

GUERRA MARTINS, Ana Maria. **Direito Internacional dos Direitos Humanos – Relatório**, Almedina, Coimbra, 2006.

JORGE, Manuel, 1999, **Para compreender Angola**. Lisboa, Publicações Dom Quixote.

KAHN, Paul. **Analisis Cultural del Derecho**: Buenos Aires: Cedica, 2007.

HOFLING, Eloisa Mattos. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais**. Cadernos Cedes, Ano XXI, n.º 55, Novembro/2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php>. Acesso em: 09/09/2011.

HUGON, Philippe. **Geopolítica da África**/ Phillipe Hugon; tradução de Constância Morel – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

LIMA, Aristides R. **Estatuto Jurídico-Constitucional do Chefe de Estado - um estudo do direito comparado**. Alfa Comunicações, Praia, 2004.

LLOVET, Enrique García. **Autoridades Administrativas Independientes y Estado de Derecho**, RAP. n. 131, 1993.

LOMBARTE, Artemim Rallo. **La Constitucionalidad de Las Administraciones Independientes**, Tecnos, 2002.



MACHADO, Sulamita Crespo Carrilho. **Administração Pública e Direitos Humanos: considerações por uma revisão conceitual a propósito da experiência.** Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <http://www.eg.fjp.mg.gov.br/publicacoes>. Acesso em 11/02/2012.

MACHETE, Rui Chancerelle de. **As Funções do Provedor de Justiça e os Limites Jurídicos da sua Intervenção.** Disponível em: [http://www.provedor-jus.pt/Estudos\\_VolumeComemorativo](http://www.provedor-jus.pt/Estudos_VolumeComemorativo). 2006. Acesso em 11/02/2012.

KA, Erika, LIGMANOVSKI, Patrícia Ayub da Costa. **Os Desafios para a Interpretação Constitucional Diante da Efetivação dos Direitos Sociais.** Revista Jurídica da Unifil, Ano VI n.º 6, 108 – 120.

MARQUES, Armando. **Sociedade Civil e o Estado em Angola – O Estado e a Sociedade Civil Sobreviverão um ao Outro?** Editora Almedina, Coimbra. Ano 2005.

MARTINEZ, Maria Salvador. **Autoridades Administrativas Independientes – Un análisis comparado de lós Estados Unidos, El Reino Unido, Alemania, Francia e Espanã.** Ariel, 2002.

MARTINIS, Afonso D'Oliveira. **Constituição, Administração e Democracia, Evolução Constitucional e Perspectivas Futuras – Nos 25 Anos da Constituição da República Portuguesa de 1976.**

MARTINS, Manuel Meirinho, e DE SÁ, Jorge. **O Exercício do Direito de Queixa como Forma de Participação Política.** Lisboa, 2005.

MIRANDA, Jorge. **Sobre o Âmbito de Intervenção do Provedor de Justiça.** Disponível em: [http://www.provedor-jus.pt/Estudos\\_VolumeComemorativo](http://www.provedor-jus.pt/Estudos_VolumeComemorativo). 2006. Acesso em 11/02/2012.

\_\_\_\_\_. **A Administração Pública na Constituição Portuguesa.** Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, Vol. XLIII, n.º 2, 2002.

\_\_\_\_\_. **O Provedor de Justiça: garantia constitucional de uma instituição ou garantia de uma função?** O cidadão, o Provedor de Justiça e as Entidades Administrativas Independentes, Lisboa, 2002.

MOCO, Marcolino José Carlos. **Direitos Humanos e seus Mecanismos de Proteção- As Particularidades do Sistema Africano.** Editora Almedina. Coimbra 2010.

MORAIS, Carlos Blanco de. **As Autoridades Administrativas Independentes na ordem jurídica portuguesa.** Revista da Ordem dos Advogados, Ano 61, 2001.

MOREIRA, Vital. **As Entidades Administrativas Independentes e o Provedor de Justiça, em o Cidadão, o Provedor de Justiça e as Entidades Administrativas Independentes.** Lisboa, 2002.

\_\_\_\_\_, Vital. **Auto-Regulação Pública Profissional e Administração Pública.** Almedina, 1997.

MURRAY, Rachel. **Human Rights in Africa, From the OAU to the African Union,** Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

NEVES, Ana Fernanda. **O Provedor de Justiça e a Administração Pública.** Em Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Joaquim Moreira da Silva Cunha, Coimbra, Editora, 2005.

NOVAIS, Jorge Reis. **A intervenção do Provedor de Justiça nas Relações entre Privados.** 2008. Disponível em [http://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/JRN\\_ma\\_8781.doc](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/JRN_ma_8781.doc). Acesso em: 10/02/2012.

NMEHIELLE, Vincent O. **The African Human Rights System: Its Laws, Practice, and Institutions,** Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/London/New York, 2001.

OLIVEIRA, Gustavo Justino. **Administração Pública Democrática e Efetivação dos Direitos Fundamentais.** Prismas: Dir., Pol., Pub., e Mundial, Brasília. V.5, n.º 1, p. 83-105, Jan/Jun. 2008. Disponível em <http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/prisma>. Acesso em: 10/02/2012.

OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública – O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade**. Almedina, 2003.

PACA, Cremildo. **As Autoridades Administrativas Independentes e o Provedor de Justiça no Direito Angolano**. Editoras Edições Maianga. 2011.

PACHECO, Carlos, *Repensar Angola*. Lisboa, Edições Vega, 2000, 1ª edição.

PARADA, Ramón. **Derecho Administrativo I, Parte General**, Decimoquinta Edición, Marcial Pons, 2004.

PASQUINO, Gianfranco. **Sistemas Políticos Comparados**. Principia, 2003.

PEDROSO, João; DIAS, João Paulo; TRINCÃO, Catarina. **O Acesso ao Direito e à Justiça: um direito fundamental em questão**. Relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. Coimbra: Centro de Estudos Sociais. 2002. Disponível em <http://www.opj.ces.uc.pt/pdf>. Acesso em: 10/02/2012.

PEDROSO, João; DIAS, João Paulo; TRINCÃO, Catarina. **E a justiça aqui tão perto? As transformações no acesso ao direito e à justiça**. Revista Crítica de Ciências Sociais, 65, Maio 2003, p. 77-106. 2002. Disponível em <http://www.ces.uc.pt/rcs/includes>. Acesso em: 10/02/2012.

PEREIRA, Virgílio de Fontes. **O Poder Local: Da Imprecisão Conceptual à Certeza da Sua Evolução em Angola – Contributos para a hipótese de um modelo**. Lisboa, Tese, 1997.

PESTANA, Nelson. (2004) “**As dinâmicas da sociedade civil em Angola**”. *Centro de Estudos africanos, ISCTE*, 1, 1: 01-29.

PERES, Jorge Leão. **A Moeda em Angola – Subsídios para o seu Estudo**. 2005.

PIÇARRA, Nuno. **A Reserva da Administração Pública**. O Direito, Ano 122., 1990.

\_\_\_\_\_. **A Separação dos Poderes como Doutrina e Princípio Constitucional – um contributo para o Estado das suas origens e evolução.** Coimbra Editora, 1989.

PIMENTEL, José Menéres. **O Provedor de Justiça, Dicionário Jurídico da Administração Pública.** Vol. VI, Lisboa, 1994.

PINTO, João. **Direito Administrativo Angolano.** UnIA Editora, 2008.

QUADROS, Fausto de. **Administração Central.** Polis, n.I.

REBILLAR, Miguel Navajas. **La Nueva Administración Instrumental,** Editorial Colex, 2000.

RIBO, Rafael. **A Função do Ombudsman: Prevenção e Reparação das Ações ou Omissões Ilegais dos Poderes Públicos Face aos Cidadãos.** A Prevenção e Reparação de Injustiças. Disponível em: <http://www.provedor-jus.pt/Garantedosdireitosfundamentais>. 2010. Acesso em 11/04/2012.

ROBLES, Álvaro Gil. **Pluralidade e Singularidade do Ombudsman na Comparação de Experiências Europeias, O Cidadão, o Provedor de Justiça e as Entidades Administrativas Independentes.** Lisboa, 2002.

\_\_\_\_\_. **Los Ombudsman de los Estados Miembros y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.** Disponível em: <http://www.provedor-jus.pt/Garantedosdireitosfundamentais>. 2010. Acesso em 11/04/2012.

\_\_\_\_\_. **El Control parlamentario de la Administración (El Ombudsman).** Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1981, p. 175.

RODNEY, Walter, **Como a Europa Subdesenvolveu a África.** Lisboa, Editora Serra Nova, 1975.

ROQUE, Fátima Moura, **Construir a paz em Angola – Proposta política e econômica.** Lisboa, Edições Universitárias Lusófonas, 2000, 1ª edição.

ROYER, Luciana Oliveira. **Financeirização da Política Habitacional: limites e perspectivas.** Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca>. Acesso em 11/02/2012.

SÁNCHEZ, Luis Alberto Pomed. **Fundamento y Naturaleza Jurídica de las Administraciones Independientes,** RAP (Revista de Administracion Publica), n. 132, 1993.

SANTOS, Daniel. **Contar Uma História, Fazendo História. Elementos Para Uma Análise Histórica da Justiça em Angola.** Revista Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v.15, n.º 2, p 117-133, 2009.

SARMENTO, George. **A Tutela dos Direitos Humanos pelo Ombudsman.** DIKÉ. Revista Jurídica de Direito da UESC. , v.n. 3, p.121 – 152, 2001.

\_\_\_\_\_. **Evolução das Liberdades na Teoria dos Direitos Humanos Fundamentais.** Direitos Deveres. , v.1, p.117 – 162, 1997.

\_\_\_\_\_. **Aspectos da Investigação dos Atos de Improbidade Administrativa.** Direitos Deveres. , v.3, p.31 – 56, 1998.

\_\_\_\_\_. **Ética, Direitos Humanos e Constitucionalismo.** Direitos Deveres. v.05, p.73 – 91, 1999

SILVEIRA, Luís Lingnau da. **O Procurador-Geral da República e o Provedor de Justiça.** Estudos em homenagem a Cunha Rodrigues, Vol. I, Coimbra Editora, 2001.

SIMÕES, Pires. **Concepção de Políticas Públicas.** 2005. Disponível em <http://www.urisan.tche.br/cursoplanodiretor>. Acesso em: 14/09/2011.

SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado. **Direitos Humanos e Cidadania**. 3. Ed. Ver. e atual – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

SOUSA, Marcelo Rebelo de. **Direito Constitucional – Introdução à Teoria da Constituição, I**. Braga, 1979.

TOLEDO, Carlos José Teixeira. **A Posição Peculiar dos Ouvidores Públicos e o Dever de Sigilo**. Prisma Jurídico, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 163-183, jan/jun. 2009. Disponível em: <http://www.redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf>. Acesso em: 23/04/2012

VIDAL, Nuno; ANDRADE, Justino Pinto de; **O Processo de Transição para o Multipartidarismo em Angola**. Luanda/Lisboa, Publicação Editora Firmamento, Abril, 2006, 1ª edição.

WRIGHT, George, **A Destruição de um País - A Política dos Estados Unidos para Angola desde 1945**. Tradução: Maria do Carmo Pereira Gago da Silva, Lisboa, Editora Caminho, 2000, 1ª edição.