

Entre as garantias administrativas dos particulares no direito angolano: a queixa ao provedor de justiça

*Among administrative guarantees for individuals in Angolan law: the complaint to the ombudsman*

*Entre las garantías administrativas de los particulares en la legislación angoleña: la reclamación al defensor del pueblo*

*Parmi les garanties administratives des particuliers en droit angolais : la plainte auprès de l'ombudsman*

**Vivaz Bandeira**

0000-0002-7538-4059

Mestrando. Universidade Agostinho Neto, Luanda, Angola.

[vivazb86@hotmail.com](mailto:vivazb86@hotmail.com)

DATA DA RECEPÇÃO: Janeiro, 2019 | DATA DA ACEITAÇÃO: Maio, 2019

## Resumo

A queixa ao Provedor de Justiça é de grande relevância no contexto do estado democrático e de direito, pois traduz a possibilidade que o cidadão tem de fazer valer os seus direitos e interesses legítimos em caso de serem violados pela Administração Pública. O presente artigo resultou de uma pesquisa bibliográfica que inclui a doutrina jurídico-administrativa, a Lei nº 04/06 de 28 de Abril e a Lei nº 05/06 de 28 de Abril, com objectivo de enquadrar a queixa ao Provedor de Justiça no quadro classificativo das garantias administrativa dos particulares. Os resultados revelaram que essa garantia pertence ao grupo das garantias administrativas dos particulares, sendo considerada difusa ou “independente”, pelo facto de poder ser accionada tanto antes quanto depois da existência de actos ou omissões da Administração Pública, lesantes da Lei ou dos direitos e interesses legítimos dos particulares.

**Palavras-chave:** garantias administrativas; queixa ao Provedor de Justiça; direitos subjectivos; interesses legítimos.

## Abstract

The complaint to the Ombudsman is of great relevance in the context of the democratic and law state, as it reflects the possibility that the citizen must assert his legitimate

rights and interests in case of being violated by the Public Administration. This article was the result of a bibliographical research that includes the legal-administrative doctrine, Law n°. 04/06 of April 28 and Law n°. 05/06 of April 28, with the purpose of framing the complaint to the Ombudsman within the framework classification of the administrative guarantees of individuals. The results showed that this guarantee belongs to the group of administrative guarantees of individuals, being considered diffuse or "independent", because it can be triggered both before and after the existence of acts or omissions of the Public Administration, under the Law or the rights and legitimate interests of individuals.

**Keywords:** administrative guarantees; complaint to the Ombudsman; subjective rights; legitimate interests.

### **Resumen**

La queja ante el Defensor del Pueblo es de gran relevancia en el contexto del Estado democrático y de derecho, ya que traduce la posibilidad que tiene el ciudadano de hacer valer sus derechos e intereses legítimos en caso de que sean vulnerados por la Administración Pública. Este artículo es el resultado de un estudio bibliográfico que recoge la doctrina jurídico-administrativa, la Ley n° 04/06 de 28 de abril y la Ley n° 05/06 de 28 de abril, con el objetivo de encuadrar la queja ante el Defensor del Pueblo en el marco clasificatorio de las garantías administrativas de los particulares. Los resultados revelaron que esta garantía pertenece al grupo de las garantías administrativas de los particulares, y se considera difusa o "independiente", debido a que puede activarse tanto antes como después de la existencia de actos u omisiones de la Administración Pública, lesivos de la Ley o de los derechos e intereses legítimos de los particulares.

**Palabras clave:** garantías administrativas; reclamación al Defensor del Pueblo; derechos subjetivos; intereses legítimos.

### **Résumé**

La plainte auprès du médiateur est d'une grande importance dans le contexte de l'État démocratique et de l'État de droit, car elle traduit la possibilité qu'a le citoyen de faire

valoir ses droits et intérêts légitimes en cas de violation de ceux-ci par l'administration publique. Cet article est le résultat d'une enquête bibliographique qui comprend la doctrine juridico-administrative, la loi n° 04/06 du 28 avril et la loi n° 05/06 du 28 avril, avec l'objectif d'encadrer la plainte au Médiateur dans le cadre classificatoire des garanties administratives des particuliers. Les résultats ont révélé que cette garantie appartient au groupe des garanties administratives des particuliers, et est considérée comme diffuse ou "indépendante", en raison du fait qu'elle peut être activée aussi bien avant qu'après l'existence d'actes ou d'omissions de l'Administration Publique, qui portent atteinte à la Loi ou aux droits et intérêts légitimes des particuliers.

**Mots clés :** garanties administratives ; plainte auprès du Médiateur ; droits subjectifs ; intérêts légitimes.

## **Introdução**

*“Como se costuma dizer, a primeira forma de defesa dos direitos é a que consiste no seu conhecimento. Só quem tem consciência dos seus direitos consegue usufruir os bens a que eles correspondem e sabe avaliar as desvantagens e os prejuízos que sofre quando eles são violados ou restringidos”*  
(MIRANDA, 2008).

Num mundo como é o nosso, onde há um reconhecido avanço no domínio da ciência e tecnologia, o que tem proporcionado grandes riquezas às sociedades, conquanto grassam os efeitos da pobreza e a injustiça por vezes brota das relações estabelecidas entre os particulares e a Administração Pública, o estudo sobre as garantias administrativas dos particulares é oportuno, pois constitui o desvelar dos mecanismos que servem para fazer valer os direitos e interesses legítimos dos particulares em caso de violação ou receio de violação, por acto ou omissão da Administração Pública.

Esta abordagem afigura-se de extrema importância para a sociedade, especialmente para o cidadão comum, que pode, por esta via, compreender as vantagens daquelas garantias, particularmente, da *queixa ao Provedor de Justiça*. Ademais, a sua importância reside na novidade científica, que sugere a reformulação da classificação e/ou enquadramento da queixa ao Provedor de justiça, no quadro classificativo das garantias administrativas dos particulares.

Este estudo enquadra-se no âmbito do Direito do Contencioso Administrativo angolano, principalmente no que toca às garantias graciosas, onde a principal preocupação foi a de saber qual é o lugar que a *queixa ao Provedor de Justiça* ocupa no quadro classificativo das garantias administrativas dos particulares.

Neste sentido, partiu-se dos conceitos de *garantias dos particulares* e de *garantias administrativas*, seguidos de breves considerações acerca do Provedor de Justiça no mundo, em geral, e, nosso país, em particular. Finalmente, procedeu-se ao enquadramento da queixa ao Provedor de Justiça no quadro classificativo das garantias administrativas dos particulares, quer à luz da doutrina jurídico-administrativa, quer à luz das Leis nº 04/06, de 28 de Abril e nº 05/06, de 28 de Abril – Lei do Estatuto do Provedor de Justiça e Lei Orgânica da Provedoria de Justiça, respectivamente.

### **Garantias dos particulares, garantias administrativas e queixa ao Provedor de Justiça**

A Administração Pública, nos seus variados sentidos e nas suas múltiplas formas, existe somente para prosseguir os fins públicos – o interesse Público (CAETANO 1986; FEIJÓ & PACA 2005; AMARAL 2011; NETO 2011) –, aliás, é essa a sua razão de ser, motivo pelo qual ela é concebida. Porém, o trabalho de prosseguir os fins que se propõe não é, de todo, fácil, pois na sua actividade está sujeita a omissões e/ou à prática de actos lesivos da legalidade objectiva ou até mesmo aos *excessos* que conduzem a violação dos direitos e interesses legítimos dos particulares, para quem a ordem jurídica coloca à disposição os mecanismos de defesa daqueles direitos e interesses legalmente protegidos. A esse conjunto de mecanismos colocados à disposição dos particulares para fazerem valer os seus direitos chama-se *garantias dos particulares*.

As garantias dos particulares “são uma das partes mais importantes da teoria geral do Direito Administrativo, em que este se nos revela numa função específica da maior relevância: a de atribuir aos particulares determinados poderes jurídicos que funcionam

como protecção ou defesa contra os abusos e ilegalidades da Administração Pública” (AMARAL 2011: 747). Sendo meios criados pela ordem jurídica para se evitar excessos dos poderes públicos e prevenir possíveis violações quer dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares quer da legalidade objectiva, as garantias dos particulares são de alcance alargado, daí que a sua definição varie em função do contexto e do âmbito das mesmas, pois abrangem esferas para lá da Administração Pública.

Assim, as garantias dos particulares “podem ser definidas como os meios criados pela ordem jurídica com a finalidade de evitar ou sancionar as violações do direito objectivo, as ofensas dos direitos subjectivos ou dos interesses legítimos dos particulares, ou o demérito da acção administrativa, por parte da Administração pública” (AMARAL 2011: 747). Entretanto, há dois grandes sentidos que pode assumir o termo ‘garantias’: em sentido amplo (todos os ramos de direito), “constitui o conjunto de mecanismos que a ordem jurídica coloca à disposição dos sujeitos de direito para estes poderem fazer valer os seus direitos e interesses legítimos” e em sentido restrito “constitui as garantias dos particulares (ou administrados), que podem ser definidas como os mecanismos criados por lei com o objectivo de prevenir ou sancionar as violações do direito (objectivo ou subjectivo) pela Administração Pública” (FEIJÓ & POULSON 2008: 21-22).

Pode-se afirmar que garantias dos particulares “servem de meios de defesa da legalidade objectiva, [...], bem como servem, igualmente, para defenderem especificamente a posição dos particulares, quando são atingidos os seus direitos ou interesses por acto ou manifestação do poder administrativo – ilegalidade subjectiva” (CREMILDO PACA 2008: 19).

As garantias dos particulares, contudo, não deixam de ser vastíssimas, de tal sorte que para entendê-las melhor, é necessário situá-las num quadro classificativo que obedece a critérios sobre os quais a doutrina jus-administrativa não é unânime e, por conseguinte, variam de autor para autor. Há quem classifique em, “por um lado, garantias preventivas (ou a priori) e garantias reparadoras (ou a posteriori); por outro, garantias do direito objectivo e garantias dos particulares; e, enfim, garantias de legalidade e garantias de mérito” (AMARAL 2011: 748). Outros, porém, o fazem de acordo com vários critérios, nomeadamente o “critério sancionatório”, segundo o qual as garantias podem ser *preventivas*, quando visam prevenir a violação das normas ou das posições subjectivas

dos particulares e *repressivas*, quando visam sancionar as violações dos direitos e interesses legítimos dos particulares, pela Administração Pública; o “critério do interesse protegido”, segundo o qual as garantias podem ser *da legalidade* quando protegem a ordem jurídica, em geral, e a administrativa, em particular, e *dos particulares* quando protegem as posições subjectivas dos particulares ou administrados, isto é, asseguram preventiva ou repressivamente, os direitos e interesses legítimos dos particulares e, finalmente, o “critério do órgão que efectiva as garantias dos particulares”, segundo o qual as garantias podem ser *políticas*, quando se efectivam perante órgãos políticos do Estado (órgãos previstos na Constituição), *graciosas*, aquelas que se efectivam mediante os órgãos da Administração e *contenciosas*, quando se concretizam nos tribunais, mediante processos jurisdicionais (FEIJÓ & POULSON 2008: 22).

Ainda entre as garantias *graciosas*, há que considerar dois grupos:

Em primeiro lugar, o daquelas que devem ser accionadas antes da constatação da prática de qualquer acto ou omissão da Administração Pública que ameace ou viole os direitos e interesses dos particulares, legalmente protegidos – as garantias *graciosas* *petitórias*. Estas compreendem cinco espécies, nomeadamente, o *direito de petição* que “consiste na faculdade de dirigir pedidos à Administração Pública para que tome determinadas decisões, preste informações ou permita o acesso a arquivos seus ou a processos pendentes”, o *direito de representação*, enquanto “faculdade de pedir ao órgão administrativo que tomou uma decisão que a reconsidere ou confirme, em vista de previsíveis consequências negativas da sua execução”, o *direito de queixa* que consiste na “faculdade de promover a abertura de um processo que culminará na aplicação de uma sanção a qualquer entidade sujeita ao poder sancionatório da Administração”, o *direito de denúncia*, “acto pelo qual o particular o particular leva ao conhecimento de certa autoridade a ocorrência de um determinado facto ou existência uma certa situação sobre os quais aquela autoridade tenha, por dever de ofício, a obrigação de investigar” e o *direito de oposição administrativa* que é “o direito de apresentar para combater quer os pedidos formulados por outrem à Administração, quer as iniciativas da Administração que esta tenha resolvido divulgar” (AMARAL 2011: 756-761).

Em segundo lugar aquelas que se dão depois de se verificar a violação daqueles direitos e interesses legalmente protegidos – as garantias *graciosas* *impugnatórias*. Estas integram a *reclamação* como meio de impugnação de um acto administrativo perante o

seu próprio autor ou se quisermos, o pedido de reapreciação do acto administrativo dirigido ao seu autor; o *recurso hierárquico* como meio de impugnação de um acto administrativo, que tenha sido praticado por um órgão subalterno, perante o respectivo superior hierárquico, a fim de obter deste a revogação, modificação ou substituição do acto recorrido, o *recurso hierárquico impróprio*, que permite impugnar um acto administrativo perante um órgão da mesma pessoa colectiva que, não sendo superior, exerce poderes de supervisão sobre o órgão que o praticou e, por último, o *recurso tutelar* que consiste num recurso administrativo mediante o qual se impugna um acto de uma pessoa colectiva autónoma, perante um órgão de outra pessoa colectiva pública que sobre ela exerça poderes de tutela ou de superintendência.

Importa ainda referir que, de acordo com os fundamentos do recurso hierárquico, este pode ser classificado em recurso hierárquico de legalidade (aqueles em que o particular alega como fundamento da impugnação a ilegalidade do acto administrativo impugnado), recurso hierárquico de mérito (que têm por fundamento a inconveniência ou demérito do acto impugnado), recurso hierárquico misto (que têm por fundamentos, simultaneamente, a ilegalidade e a inconveniência ou demérito do acto impugnado). Ao passo que, se atendermos a necessidade do recurso, ele pode ser necessário, quando for indispensável para a posterior impugnação contenciosa do acto ou facultativo quando tiver por objectivo impugnar um acto administrativo definitivo e executório, portanto, susceptível de recurso contencioso.

A queixa ao Provedor de Justiça é uma garantia que “consiste em apresentar, numa autoridade administrativa independente (Provedor de Justiça), uma ocorrência, ou denunciar um facto que ponha em causa os direitos (individuais ou colectivos) ou os interesses legítimos dos particulares para que esta possa, junto das entidades competentes, auxiliar a realização do direito” (FEIJÓ & POULSON 2008: 29-30). Segundo estes autores, a queixa ao Provedor de Justiça é uma garantia administrativa dos particulares, por se efectivar mediante órgão da própria Administração Pública, “numa autoridade administrativa independente (Provedor de Justiça) ” (FEIJÓ & POULSON 2008: 29-30).

No entanto, a queixa ao Provedor de Justiça, pode ser accionada, tanto antes da existência de actos ou omissões que violem os direitos e interesses legítimos dos particulares (se houver receio de que tais violações possam, provavelmente, vir a

acontecer), como depois da constatação das referidas violações, por acto ou omissão da Administração Pública.

A queixa ao Provedor de Justiça é, assim, uma garantia cuja existência é própria do Estado democrático de direito. A constituição da República de Angola (CRA), no nº 1 do seu artigo 2º, dispõe 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”.

Já o nº 2 do referido artigo dispõe que “a República de Angola promove e defende os direitos e liberdades fundamentais do homem, quer como indivíduo quer como membro de grupos sociais organizados, assegura o respeito e a garantia da sua efectivação pelos poderes legislativo, executivo e judicial, seus órgãos e instituições, bem como por todas as pessoas singulares e colectivas”.

Este artigo da Constituição, ao sustentar a efectivação das garantias dos cidadãos pelos poderes públicos, bem como por todas as pessoas singulares ou colectivas, aponta para a presença de um Estado democrático de direito.

A queixa ao Provedor de Justiça, enquanto garantia administrativa dos particulares, é parte das “garantias instituídas para assegurar o cumprimento das leis e o respeito dos direitos subjectivos e interesses legítimos dos particulares” (CAETANO 2008: 1201).

Porém, não são só os direitos subjectivos e interesses legítimos dos particulares que, com a queixa ao Provedor de Justiça se deseja salvaguardar, mas, de um modo geral, todos os direitos fundamentais enquanto “posições jurídicas activas das pessoas integradas no Estado-Sociedade, exercidas por contraposição ao Estado-Poder, positivadas no texto constitucional” (GOUVEIA 2007: 1013).

Os direitos fundamentais como são conhecidos pelo direito interno, “equivalem aos direitos humanos no plano do direito internacional público [...] e, por causa da sua natureza estão intimamente ligados à condição da pessoa humana, ou melhor, aqueles que visam a protecção do ser humano enquanto pessoa humana” (HILÁRIO & WEBBA 2011: 17).

Mesmo quando o titular de um determinado direito fundamental ignora a existência deste, o direito continua lhe sendo peculiar, uma vez que “having a right is not the same as being able to exercise that right in a practical sense. Individuals whose rights are abused have not ‘lost’ their rights – they are being prevented from exercise them”

(DIVINE *et al.* 1999: 75). O artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos sublinha que “rights exist by virtue of the human condition. Individuals have rights because they are human beings, not because of their social status or because they have been given them by the state, rights are inalienable. Freedom and equality are the birthright of being human” (DIVINE *et al.* 1999: 75).

A queixa ao Provedor de Justiça é, pois, um meio de defesa dos direitos fundamentais titulados pelos particulares.

### **Administração Pública, Direito Administrativo e Queixa ao Provedor de Justiça**

Rememorar o conceito de *administração* e sua ligação com o Direito Administrativo, ajuda-nos a entender a pertinência das garantias administrativas dos particulares na relação jurídica administrativa. Administrar (do Latim *Administrare*), significa gerir negócios, governar, rege – é agir em certo sentido, através de meios próprios, com vista a alcançar determinados fins e resultados. Porém, esta noção é bastante generalista, pois “noções tão amplas carecem de um mínimo de operatividade: nem toda a acção humana que vise prosseguir certos fins ou obter certos resultados é administração. De resto, a maior parte das acções humanas visam atingir fins ou obter resultados” (CAUPERS 2008: 11). Este autor propõe que além da acção humana e os objectivos que se pretendam atingir, o elemento imprescindível a considerar seja o elemento organização. Assim, administrar “é uma acção humana que consiste exactamente em prosseguir certos objectivos através do funcionamento da organização” (CAUPERS 2008: 12).

É importante ressaltar que o termo *administração* pode assumir vários sentidos, entre eles, o sentido subjectivo ou orgânico (sistema de órgãos e serviços), o sentido objectivo ou material (a actividade regular e contínua desses órgãos e serviços) e o sentido formal que tem a ver com o modo próprio de agir que caracteriza a Administração Pública em determinados tipos de sistemas de administração (FEIJÓ & PACA 2005: 59-61; AMARAL 2011a: 30; AMARAL 2011b: 22-38).

No estudo da administração, é usual a distinção entre administração Pública e administração privada. As características do objecto, dos fins e dos meios de uma dada administração, são os critérios para fazer-se a referida distinção, ou seja, o objecto que a organização tem a seu cargo, os fins que prossegue e os meios de que dispõe para a prossecução dos referidos fins, determinam o seu carácter público ou privado.

A Administração Pública tem como objecto a seu cargo a satisfação das necessidades colectivas públicas (NETO 2011: 20-21), a administração privada, ao contrário, preocupa-se com a satisfação de necessidades privadas, particulares, individuais ou pessoais (NUNES 2011).

A Administração Pública “prossegue o interesse público, ao passo que a administração privada visa o lucro ou o interesse pessoal (que pode ser, por exemplo, o êxito pessoal, um fim de carácter filantrópico, religioso ou até político)” (FEIJÓ & PACA 2005: 63-64).

Por último, a Administração Pública prossegue o seu fim, através das típicas manifestações do poder administrativo: o *acto administrativo* e o *regulamento* – o que no plano do *ius publicum* permite a Administração Pública estar na posição de superioridade (*ius imperii*). Com a administração privada é diferente, pois ela serve-se de meios como o *contrato* que, na relação jurídica, coloca as partes em posição de igualdade e em condições de definir, aceitar ou rejeitar livremente as cláusulas do mesmo, no plano do *ius privatum*, como de resto dispõe o artigo 405º do Código Civil.

Há, na ciência jurídica, “um ramo que abarca todo um conjunto de regras que enquadram a Administração Pública – trata-se da Ciência do Direito Administrativo” (CAUPERS 2008: 25). O Direito Administrativo é “o ramo do direito público constituído pelo sistema de normas jurídicas que regulam a organização e o funcionamento da Administração Pública, como as relações por ela estabelecidas com outros sujeitos de direito no exercício da actividade administrativa de gestão pública” (AMARAL 2011a: 140)

É indubitável, a existência de relações da vida social relevantes e tuteladas pelo Direito Administrativo (relações jurídico-administrativas) em que sejam sujeitos activos (titulares de direitos) ou passivos (titulares de deveres), as entidades públicas e/ou privadas. A relação jurídica administrativa é toda a relação entre sujeitos de direito, públicos ou privados, que actuem com poderes ou deveres públicos conferidos por normas de Direito Administrativo.

Em todas as espécies da relação jurídica administrativa estão “em jogo” os direitos e deveres conferidos por normas de direito. Há que distinguir o direito como um conjunto de normas e princípios jurídicos coercivos necessários à convivência dos homens em sociedade (em sentido objectivo) e o direito como “faculdade ou o poder, reconhecido pela ordem jurídica a uma pessoa, de exigir ou pretender de outra, determinado

comportamento positivo (*facere*) ou negativo (*non facere*) ou de, por acto da sua livre vontade, só de *per si* ou integrado por um acto da autoridade pública (decisão judicial), produzir determinados efeitos jurídicos que inevitavelmente se impõem a outra pessoa, (em sentido subjectivo)” (JUSTO 2012: 37).

Outra distinção diz respeito aos direitos subjectivos e os interesses legítimos. O direito subjectivo “é o poder de manter ou obter o bem da vida; o interesse legítimo ou interesse legalmente protegido é apenas a garantia de que as decisões administrativas sobre um bem da vida serão sempre tomadas de acordo com a lei (sem ilegalidades)” (AMARAL 2011b: 77-80).

Neste sentido, a queixa ao Provedor de Justiça serve de defesa dos direitos e interesses legítimos dos particulares que se relacionem com a Administração Pública, na medida em que, através dela leva-se ao conhecimento do Provedor de Justiça, os actos ou omissões que ameacem ou mesmo ofendam aqueles direitos e interesses legítimos.

Tal como ficou dito no item anterior, a queixa ao Provedor de Justiça, além de ser uma garantia administrativa dos particulares (porque estes são, como vimos, titulares de direitos subjectivos) é, também, conhecida como um mecanismo (não contencioso) de tutela dos direitos fundamentais (CANOTILHO 2003: 516-518).

### O Provedor e a Provedoria de Justiça

O Provedor de Justiça é um órgão oriundo dos países nórdicos onde tem o nome de “*ombudsman*”, concretamente, na Suécia, onde foi pela primeira vez institucionalizado, em 1809 e difundido sob outras designações e conformações, para Dinamarca, Nova Zelândia e, nas últimas décadas, com destaque para a década de 1950, foi exportada para os restantes países da Europa ocidental (MIRANDA & MEDEIROS 2005: 217-2018; PACA 2011: 179-205).

O “*Ombudsman* surge numa altura em que se põe termo ao regime absolutista, caracterizado pela concentração da totalidade dos poderes à Coroa Sueca” (PACA 2011: 185). Segundo José Meneres Pimentel, com o fim do absolutismo e “a deposição do Rei Gustavo IV fez surgir uma Constituição tributária de um princípio de controlo do poder parlamentar do ‘*Kiskisdag*’ sobre o exercício do poder executivo”, tendo, em consequência, sido criado “o *Ombudsman* – comissário parlamentar – tão independente

da Coroa, do Governo e dos Tribunais, quanto do próprio órgão que o designara” (*apud* PACA 2011: 185).

O Provedor de Justiça é também conhecido por “‘Magistrado do Povo’, Parliament Comissary (Reino Unido), o Difensore Cívico (Itália), o Defensor del Pueblo (Espanha), o Ouvidor Público (Brasil), o Médiateur de la Republique (França), o Protécteur des Cityens (Quebeque), o Fiscal General (Venezuela)” (PACA 2011: 184)

“Em Portugal, a seguir ao 25 de Abril, foi também criado um *Ombudsman*, com o nome de Provedor de Justiça” (AMARAL 2011b: 786).

A ideia fundamental que está na base da figura do *Ombudsman* é esta: existem garantias administrativas através das quais os particulares apelam para as próprias autoridades administrativas, no sentido de ver satisfeitas as suas reclamações ou recursos, mas as autoridades administrativas, por vezes mais interessadas na «sua» visão da legalidade ou do interesse público do que no respeito dos direitos ou interesses legítimos dos particulares, em muitos casos não lhes dão razão; há também garantias contenciosas, através das quais os particulares podem ir a tribunal obter a anulação de decisões ilegais da Administração Pública, ou obter a reparação dos prejuízos que a Administração lhes tenha causado. Mas, fora destas situações – nomeadamente porque os tribunais só se ocupam de questões de legalidade –, fica por cobrir todo um mundo de problemas, sobretudo naqueles casos em que não se esteja perante uma decisão ilegal da Administração, nem perante uma decisão que tenha causado prejuízos, mas sim perante casos de *má administração*, ou de demora excessiva na resolução de problemas pendentes, ou de injustiças que não constituam ilegalidade (AMARAL 2011b: 786).

Em Angola, o Provedor de Justiça aparece pela primeira vez, em 1992. Esta tão importante entidade tinha sua consagração constitucional no nº 1 do artigo 142º da Lei Constitucional que dispunha que, “o Provedor de Justiça é um órgão público independente, que tem por objecto a defesa dos direitos, liberdades e garantias dos

cidadãos, assegurando, através de meios informais, a justiça e a legalidade da Administração Pública”.

No nº 2 do mesmo artigo, lia-se: “os cidadãos podem apresentar ao Provedor de Justiça queixas por acções ou omissões dos poderes públicos que as apreciará sem poder decisório, dirigindo aos órgãos competentes as recomendações necessárias para prevenir e reparar injustiças”.

Deste articulado, afloram dois aspectos dignos de realce. O primeiro, que o Provedor de Justiça é um órgão ou entidade pública independente e, o segundo, que os cidadãos apresentam queixa (para a devida apreciação sem poder decisório) ao Provedor de Justiça que, posteriormente, dirige recomendações aos órgãos competentes para prevenir e reparar injustiças.

Ora, o Provedor de Justiça é uma entidade pública independente, na justa medida em que, na Administração Pública, ocupa uma posição própria com poderes próprios e é independente dos demais órgãos da Administração do Estado, seja ela directa, periférica ou indirecta – é uma verdadeira autoridade administrativa independente, dotada de personalidade jurídica pública. Actualmente, decorre do artigo 192º da Constituição da República de Angola, que o Provedor de Justiça é uma entidade pública independente, independência, aliás, que se “manifesta em três vertentes, a saber: orgânica, funcional e financeira” (Paca 2011: 160).

A independência orgânica significa que o Provedor de Justiça é independente do Governo; a sua criação, diferentemente dos órgãos do Governo que podem ser criados por acto normativo do Governo, é originária do texto constitucional ou, pelo menos, por acto legislativo parlamentar; o Provedor de Justiça goza de um estatuto jurídico. Nos termos do artigo 8º da Lei nº 04/06, de 28 de Abril, Lei do Estatuto do Provedor de Justiça (LEPJ), “o Provedor de Justiça é independente e inamovível, não podendo as suas funções cessarem antes do termo do mandato para que foi eleito, salvo nos casos previstos na [...] lei”.

A independência funcional significa que não depende hierarquicamente e nem se sujeita aos poderes de orientação e tutela do Governo. Significa ainda que se lhe reconhece autonomia administrativa, política e jurídica no exercício dos poderes dispositivos, podendo livremente tomar decisões sem serem objecto de orientação, instrução, directiva mediata e imediatamente aplicáveis do Governo (PACA 2011: 163), aliás “a Provedoria de Justiça é dotada de autonomia administrativa”, tal como dispõe o nº 2 do

art. 37º da LEPJ e o art. 2º da Lei nº 05/06 de 28 de Abril, Lei Orgânica da Provedoria de Justiça (LOPJ).

Por último, a independência financeira significa que as suas receitas provêm das dotações do Orçamento Geral do Estado, aprovado pela Assembleia Nacional. Por isso, “para assegurar a sua independência é importante que a lei instituidora da autoridade administrativa independente respectiva preveja fontes de receitas no Orçamento Geral do Estado, para além das receitas próprias” (PACA 2011: 163).

Segundo constava no n.º 2 do artigo 143º, da Lei Constitucional, o Provedor de Justiça era “designado para um mandato de quatro anos, podendo ser reconduzido a mais um mandato de igual período”. Já no n.º 3 do artigo 192º, da Constituição de 2010, lê-se que “o Provedor de Justiça e o Provedor de Justiça-Adjunto tomam posse perante o Presidente da Assembleia Nacional para um mandato de cinco anos, renovável apenas uma vez”, tendo este dispositivo constitucional tornado inconstitucional o artigo 6º da LEPJ.

As leis n.º 4/06, de 28 de Abril e 5/06 de 28 de Abril, LEPJ e LOPJ, respectivamente, só foram promulgadas, no dia 10 de Abril de 2006, ou seja, 14 anos depois de ter surgido o Provedor de Justiça, na Lei Constitucional de 1992. Em Angola, a figura do Provedor de Justiça, entretanto, só foi “implementada após o alcance da paz efectiva, em 2002” (PROVEDORIA 2013: 14), mais concretamente a 9 de Junho de 2005, altura em que foi empossado o primeiro Provedor de Justiça (Dr. Paulo Tjipilica), depois de ter sido eleito, pela Assembleia Nacional, no dia 19 de Abril do mesmo ano, isto é, aproximadamente 13 anos após a consagração constitucional do órgão.

Com isso, fica evidente o período em que o Provedor de Justiça funcionou sem que houvesse uma Lei sobre seu Estatuto e uma Lei Orgânica da Provedoria. Além disso, com a entrada em vigor da Constituição de 2010, ficou fértil o “terreno” em que “germinou” a inconstitucionalidade do tipo superveniente, tal como a seguir se explica: “se uma norma constitucional [o n.º 3 do art. 192º da CRA] surge e com ela se torna desconforme uma norma preexistente [o n.º 1 do art. 6º da LEPJ], dá-se inconstitucionalidade superveniente (que é só material porque *tempus regit actum*)” (MIRANDA 2008: 36).

Neste caso, perante a contradição entre uma norma constitucional e uma infraconstitucional, prevalecerá sempre a norma constitucional, porque se trata de uma Constituição mais recente que a lei ordinária que consubstancia aquela norma (*lex*

*posterior derogat legi priori*). Neste caso, com fundamentos da aplicação da lei no tempo, o disposto no n.º 3 do artigo 192º da Constituição, atinente ao mandato do Provedor de Justiça, é o que passa a prevalecer, coincidindo com o mandato do Executivo angolano, nos termos dos artigos 108º e 113º, ambos da Constituição, sendo certo que, tanto para o Provedor de Justiça, quanto para o Chefe do Executivo, o mandato é renovável apenas uma vez, por período de igual duração – cinco anos.

É bem verdade que “o desejável é que o mandato não seja inferior ao período do mandato dos órgãos de direcção e condução política, principalmente o Governo e o parlamento, sob pena de estarem sujeitas aos jogos político-partidários de quem forma o Governo e de quem tem competência para indicação e nomeação dos responsáveis respectivos” (PACA 2011: 162). Por outro lado, considera-se “necessário que o regime jurídico imponha o princípio do mandato único, mandato a termo certo, que não seja renovável para que os órgãos de direcção não estejam comprometidos politicamente com a entidade que os designou” (PACA 2011: 162).

Portanto, “a duração do mandato, a não renovação do mandato e a sua irrevogabilidade [...] [são] os elementos mais importantes para se falar em autoridades administrativas independentes” (PACA 2011: 162).

Diz-se que o Provedor de Justiça “é o defensor dos cidadãos contra as injustiças e ilegalidades da Administração Pública” (PROVEDORIA 2011: 3), por isso, os cidadãos apresentam-lhe queixa para a devida apreciação sem poder decisório para que, posteriormente, dirija recomendações aos órgãos competentes para prevenir e reparar as injustiças. Redacção semelhante é apresentada pela Constituição de 2010 (n.º 1 do artigo 192º) e da LEPJ que, no 1º artigo dispõe: “o Provedor de Justiça é uma entidade independente que tem por objecto a defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, assegurando, através de meios informais, a justiça e a legalidade da administração pública”.

Por ser uma alta autoridade com forte poder de persuasão, elevada e reconhecida idoneidade moral, dirige recomendações às entidades que se julga terem cometido certa ilegalidade aconselhando-as a agir num certo sentido, por formas a evitar ilegalidades ou reparar as injustiças decorrentes da má administração. Por meios informais entende-se que não é necessário papel selado, nem constituir advogado. Pode-se recorrer ao Provedor pessoalmente, por carta ou por telefone (PROVEDORIA 2011:5).

As acções do Provedor de Justiça “exercem-se 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 2º da LEPJ). O Provedor de Justiça é eleito pela Assembleia Nacional, por deliberação de maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções (n.º2 do art. 192º Constituição) e suas funções podem cessar em caso de morte ou incapacidade física ou psíquica permanente, perda dos requisitos de elegibilidade, incompatibilidade superveniente, renúncia, condenação judicial, acções ou omissões graves (artigo 7º da LEPJ). Em caso de vacatura a Assembleia Nacional designa o Provedor de Justiça Interino e em termos de imunidades, honras, direitos, garantias e incompatibilidades é equiparado a Ministro.

As suas competências e poderes estão previstos nos artigos 18º e 19º da LEPJ e, se resumem em emitir recomendações; emitir pareceres, por solicitação da Assembleia Nacional; promover a divulgação de conteúdos dos direitos e liberdades fundamentais; intervir a favor da tutela dos interesses colectivos ou difusos; visitar e apreciar as condições humanas de internamento dos reclusos; instruir processos de mera averiguação das queixas dos cidadãos e acompanhar o cumprimento das suas recomendações.

Sua intervenção está limitada aos meios graciosos, não podendo anular, revogar ou modificar os actos dos poderes públicos nem suspender os prazos dos recursos, quer hierárquico, quer contencioso (artigo 20º da LEPJ). Outrossim, o Provedor de Justiça não actua sobre as matérias de natureza criminal, cível, administrativa ou laboral em fase de julgamento ou em fase de instrução preparatória e em segredo de justiça.

Finalmente, importa referir que, não são objectos de sua actuação, os casos julgados e as queixas que julgue improcedentes (PROVEORIA 2011).

O Provedor de Justiça “envia semestralmente à Assembleia Nacional um relatório da sua actividade que deve conter as iniciativas tomadas, as queixas recebidas, as diligências efectuadas e os resultados obtidos, sem prejuízo do relatório anual que deve incluir a prestação de contas” (n.º 1 do Artigo 21º da LEPJ).

Por se tratar de um órgão singular da Administração Pública independente dos tribunais, da Assembleia Nacional e do Governo, é que, para dar vazão às atribuições e competências a seu cargo, o Provedor de Justiça necessita de todo um aparato administrativo que o apoie – a Provedoria de Justiça. É o que se pode depreender do

artigo 1º da LOPJ, ao dispor que, “a Provedoria de Justiça é uma instituição de direito público, que tem por objectivo prestar apoio técnico e administrativo necessários à realização das atribuições e tarefas do Provedor de Justiça, constantes do respectivo estatuto”.

A estrutura orgânica da Provedoria de Justiça compreende apenas dois órgãos: o Provedor de Justiça e o Conselho da Provedoria, sendo que, o Provedor de Justiça é coadjuvado pelo Provedor de Justiça Adjunto, que é igualmente eleito pela Assembleia Nacional, por maioria absoluta dos seus membros em efectividade de funções e toma posse perante o Presidente da Assembleia Nacional, competindo a ele, coadjuvar o Provedor de Justiça nas suas tarefas; substituí-lo nas suas ausências e impedimentos, bem como desenvolver as demais tarefas que lhe são incumbidas pelo Provedor de Justiça (artigo 3º da LOPJ).

A organização, funcionamento e composição dos gabinetes, quer do Provedor de Justiça, quer do Provedor de Justiça Adjunto regem-se pelas normas constantes dos Decretos nº 26/97, de 4 de Abril e nº 68/02, de 29 de Outubro, sobre a composição e o regime jurídico do pessoal dos gabinetes dos membros do Governo, conforme a remissão impelida pelo nº 2 do artigo 6º da LOPJ.

O Conselho da Provedoria é o órgão de programação, acompanhamento e controlo das actividades da Provedoria de Justiça. Suas competências estão previstas no artigo 7º da LOPJ e estão assim escalonadas: dar parecer sobre o plano de trabalho anual da Provedoria, bem como da proposta de orçamento; analisar o relatório anual e as contas de exercícios; aprovar os regulamentos necessários ao bom funcionamento da Provedoria e pronunciar-se sobre os demais assuntos que lhe são submetidos pelo Provedor de Justiça ou qualquer dos seus integrantes.

A Provedoria de Justiça tem os seguintes serviços: a Secretaria Geral e a Direcção dos Serviços Técnicos (artigos 4º e 5º da LOPJ). A Secretaria Geral, tal como refere o artigo 9º da LOPJ, é o serviço que se ocupa da generalidade das questões comuns da Provedoria de Justiça nos domínios da gestão do pessoal, orçamento, património e relações públicas; Nesta mesma disposição encontram-se, também, elencadas suas competências, que se adequam aos pelouros da ocupação atrás referida.

A Secretaria Geral estrutura-se em três Departamentos, a saber: o Departamento de Gestão do Orçamento e Administração do Património, o Departamento de Recursos

Humanos e o Departamento de Protocolo e Relações Públicas – estes, por sua vez, estruturam-se em Secções (artigo 10º da LOPJ).

A Direcção dos Serviços Técnicos ocupa-se da análise e tratamento técnico das queixas dos cidadãos e tem as suas competências descritas no artigo 11º da LOPJ. Esta Direcção comporta dois Departamentos, sendo um de Análise, Queixas e Reclamações e outro de Recolha e Tratamento de Informações. Um estrutura-se em duas Secções e o outro tem uma Secção e uma Biblioteca, respectivamente.

A Secretaria Geral é dirigida por um Secretário Geral equiparado a Director Nacional e a Direcção dos Serviços Técnicos, por um Director Nacional. Já os Departamentos e as Secções dos dois Serviços são chefiados por Chefes de Departamentos e Chefes de Secção, respectivamente (artigo 11º e 12º da LOPJ).

Os serviços da Provedoria de Justiça poderão estar em todas as províncias do nosso país. Numa primeira fase, para além de beneficiar das instalações central, na Cidade Alta, em Luanda, os cidadãos podem encontrar os serviços nas províncias do Cunene, Cuanza-Sul, Huambo, Bengo e Cabinda. Estão em perspectiva as Lundas, Kuando Kubango e Benguela [*sic*] (PROVEDORIA 2013).

Os serviços locais são equiparados a secção e, enquanto não tiverem instalações próprias, podem funcionar nas instalações das Delegações Provinciais da Justiça, da Procuradoria Geral da República ou de outros serviços locais que tenham espaço físico para o efeito, devendo ser salvaguardada a sua plena autonomia, com fundamento nos nºs 2 e 3 do artigo 13º da LOPJ.

Com base no disposto no artigo 18º da LOPJ “o pessoal da Provedoria de Justiça para todos os efeitos legais, está sujeito ao regime jurídico da função pública”.

### **Enquadramento da queixa ao Provedor de Justiça no quadro classificativo das garantias dos particulares**

A *queixa ao Provedor de Justiça* é uma garantia administrativa dos particulares que consiste em levar ao conhecimento do Provedor de Justiça, os actos ou omissões da Administração Pública, lesantes da legalidade objectiva ou dos direitos e interesses legítimos dos particulares, afim de que ele (o Provedor de Justiça) possa dirigir as recomendações necessárias para prevenir e reparar as injustiças.

Deste conceito afloram três aspectos essenciais para a sua compreensão e enquadramento. Em primeiro lugar, a *queixa ao Provedor de Justiça* é uma garantia administrativa dos particulares. Isto significa que ela se efectiva no seio da própria administração, da Administração Pública independente – o Provedor de Justiça; em segundo lugar, a *queixa ao Provedor de Justiça* consiste em levar ao conhecimento do Provedor de Justiça os actos ou omissões da Administração Pública lesantes da legalidade objectiva ou dos direitos e interesses legítimos dos particulares. Aqui vale lembrar que, não são só os direitos e interesses legítimos dos particulares que com a *queixa ao Provedor de Justiça* se visa salvaguardar, mas também a legalidade objectiva (ou seja, visa-se assegurar o cumprimento da lei) ofendida pela má administração, além de que não são só os actos, mas também as omissões da Administração (ou seja aquelas situações em que a Administração mantém-se em silêncio ou de “braços cruzados” quando tem o dever legal de agir, com isso permitindo ilegalidades ou violações reiteradas aos direitos e interesses legítimos dos particulares); em terceiro lugar, com a *queixa ao Provedor de Justiça* espera-se que o Provedor de Justiça dirija as recomendações necessárias para prevenir e reparar as injustiças. Os particulares, ao fazerem a *queixa*, impulsionam aquela entidade a agir (investigando e emitindo recomendações) no sentido de reparar as injustiças – mas, não significa isto que o Provedor só age impulsionado pela *queixa*, pois, ele pode agir quando convier (por exemplo, em caso de flagrante situações que violem a legalidade objectiva bem como os direitos e interesses legítimos dos particulares ou ainda livremente no âmbito da execução das tarefas podendo promover a divulgação de direitos, emitir pareceres por solicitação da Assembleia Nacional, intervir na tutela dos interesses colectivos ou difusos, visitar e apreciar as condições humanas de internamento dos reclusos, etc.), nos termos do artigo 18º da LEPJ.

A *queixa ao Provedor de Justiça* é independente das demais garantias quer políticas quer contenciosas, por se efectivar junto de um órgão da Administração Pública independente. Se de uma banda, se pode vislumbrar a independência da *queixa ao Provedor de Justiça* em relação as garantias políticas e as contenciosas, de outra, sua independência parece existir em relação as garantias administrativas (petitórias e impugnatórias), ou seja em relação as outras garantias que são efectivadas por órgãos da própria Administração Pública.

Por um lado, as garantias administrativas petitórias accionam-se antes da prática de quaisquer actos ou verificação de quaisquer omissões lesantes dos direitos e interesses legítimos dos particulares ou mesmo da legalidade objectiva. A queixa ao Provedor de Justiça pode ser feita nestas condições, mas também pode ser feita depois da verificação daqueles actos ou omissões.

Por outro lado, as garantias administrativas impugnatórias visam impugnar um acto ou omissão que viole ou a legalidade objectiva ou os direitos e interesses legítimos dos particulares. Elas pressupõem a existência de actos ou omissões lesantes da legalidade objectiva ou dos direitos e interesses legítimos dos particulares, ao passo que a queixa ao Provedor de Justiça pode ser feita, tanto antes, quanto depois da existência daqueles actos e/ou omissões.

Um aspecto não passa despercebido: que as garantias administrativas petitórias e as impugnatórias efectivam-se junto dos órgãos da Administração Pública dependente do Governo ou por ele tutelada, enquanto a *queixa ao Provedor de Justiça* se efectiva num órgão da Administração Pública independente – o Provedor de Justiça.

Alguns autores, no estudo sobre as garantias dos particulares, separam a *queixa ao Provedor de Justiça* das demais garantias administrativas ou graciosas, dando a perceber a sua independência. Isto fica demonstrado por Freitas do Amaral, ao escarpelizar as *garantias petitórias* no ponto 210. A), (pp. 756 – 761); as *garantias impugnatórias*, nos pontos 211 – 218. B), (pp. 761 – 784) e a *queixa ao Provedor de Justiça* no ponto 219. C), (pp. 784 – 789), todos do capítulo II, da sua obra (AMARAL 2011b: 755-789).

Carlos Feijó e Lazarino Poulson, nas suas lições, também separam a *queixa ao Provedor de Justiça*, das garantias petitórias e impugnatórias. No ponto 1.2.2. da parte I, sobre as garantias dos particulares podemos vislumbrar: i) garantias petitórias (p. 25); ii) garantias impugnatórias (pp. 25 – 29) e iii) queixa ao Provedor de Justiça (pp. 29 – 30) (FEIJÓ & POULSON 2008: 24-30).

Cremildo Paca, por sua vez, nem sequer inclui a queixa ao Provedor de Justiça no seu estudo sobre as garantias administrativas dos particulares (PACA 2008).

Além disso, do ponto de vista legal, a Constituição refere que “a actividade do Provedor de Justiça é independente dos meios graciosos e contenciosos previstos na Constituição e na lei” (nº 5 do artigo 192º da Constituição).

Em resumo, podemos afirmar que a *queixa ao Provedor de Justiça* é uma garantia administrativa independente das garantias políticas (que se efectivam nos órgãos políticos do Estado) e das garantias contenciosas (que se efectivam nos tribunais) por se efectivar num órgão da Administração Pública. Conquanto é também independente das garantias administrativas (petitórias e impugnatórias) porque estas se efectivam na Administração Pública dependente do Governo ou por ele tutelada, enquanto a *queixa ao Provedor de Justiça* se efectiva num órgão da Administração Pública independente – o Provedor de Justiça.

### **A queixa ao Provedor de Justiça na Lei nº 04/06, de 28 de Abril (LEPJ) e na Lei nº 05/06, de 28 de Abril (LOPJ)**

A queixa ao Provedor de Justiça decorre, repare-se, do direito de queixa a que o artigo 73º da Constituição faz alusão. É o direito de defesa dos seus direitos (ou seja, o direito de *fazer alguma coisa* para a defesa dos seus direitos), que os particulares exercem quando dirigem ao Provedor de Justiça uma queixa – esta é, pelo menos, a interpretação que se tem do artigo atrás referido, especialmente, quando refere que “todos têm o direito de apresentar [...] queixas, para a defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral, bem como o direito de ser informados em prazo razoável sobre o resultado da respectiva apreciação”.

Mas, é no nº 4 do artigo 192º da Constituição que se encontra consagrada a queixa ao Provedor de Justiça, porquanto dispõe que “os cidadãos e as pessoas colectivas podem apresentar à Provedoria de Justiça queixas por acções ou omissões dos poderes públicos [...]”.

Há, na legislação ordinária, esta importante garantia administrativa que encontra sua consagração nos artigos 3º, 22º, 23º, 24º, 28º e 29º da LEPJ, bem como nos artigos 11º e 12º da LOPJ.

No plano processual, tudo começa com a queixa ao provedor de justiça. Esta pode ser feita pelos cidadãos (individual ou colectivamente considerados) ou pelas pessoas colectivas (artigos 192º da CRA e 3º da LEPJ) e serve de iniciativa ao procedimento, pois, é também com base na queixa que o Provedor de Justiça exerce as suas funções, salvo excepções previstas no nº 2 do artigo 3º da LEPJ.

A primeira fase a destacar é a fase da *apresentação de queixas* (artigo 22º da LEPJ). E à luz do que dispõe o nº 1 daquele artigo “as queixas podem ser apresentadas oralmente, por escrito, por via telefónica ou electrónica e devem conter a identidade e morada do queixoso e, sempre que possível, a sua assinatura”. À semelhança do que acontece com outros documentos que careçam de assinatura do signatário, quando o mesmo não saiba assinar o seu nome, dispensa-se a assinatura, podendo ser substituída por impressão digital ou a expressão “não sabe assinar” como acontece com os Bilhetes de Identidade, por exemplo. Assim, a assinatura do queixoso é exigível, porque deve constar dos autos, próprios do procedimento – isso é, também, o que consta da primeira parte do nº 2 do mesmo artigo, ao dispor que “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”.

As queixas não devem consubstanciar termos ofensivos ao bom-nome e honra das pessoas ou instituições em causa. As queixas que apresentarem termos impróprios e inadequados devem ser corrigidas num prazo máximo de 30 dias (artigo 22º, nº 3 da LEPJ). Ainda em relação ao artigo 22º, as queixas dispensam a constituição de advogado, estão isentas de custas e selos.

A segunda é a fase da *apreciação prévia das queixas* (artigo 23º da LEPJ). Todas as queixas são objecto de apreciação visando avaliar a admissibilidade, oportunidade e razoabilidade, pois, é desta avaliação ou apreciação que resultará a recusa ou admissão da queixa. Por isso, o Provedor de Justiça recusa as queixas anónimas, apresentadas de má-fé (artigo 24º da LEPJ).

A terceira a fase é a *fase da instrução* (artigo 25º da LEPJ). Esta fase “[...] consiste em pedidos de informação ou qualquer outro procedimento razoável que não colida com os direitos fundamentais dos cidadãos e é efectuada por meios informais” (nº 1 do artigo 25º da LEPJ). As diligências “são efectuadas pelo Provedor de Justiça e seus colaboradores, podendo também a sua execução ser solicitada directamente aos agentes do Ministério Público ou quaisquer outras entidades públicas com prioridade e urgência, quando for caso disso” (nº 2).

De resto, cabe sublinhar que nos termos do artigo 26º da LEPJ, o dever de cooperação é imposto a todos os órgãos e agentes das entidades públicas, civis e militares, sem prejuízo do segredo de justiça, nem a invocação de interesse superior do Estado, nos casos devidamente justificados (nºs 1 e 3). Ademais, o Provedor de Justiça pode fixar

por escrito um prazo, não inferior a 30 dias na província de Luanda e 45 dias nas respeitantes províncias, para a satisfação de pedido que formule com nota de urgência (n<sup>os</sup> 2 e 4).

Em relação aos depoimentos, o Provedor de Justiça pode solicitar a qualquer cidadão informações, sempre que julgar necessários para o apuramento dos factos. A recusa da prestação de depoimento ou, a não comparência no local e hora designada pelo Provedor de Justiça, para o efeito, constitui crime de desobediência, e a falta no local de serviço (para os cidadãos que trabalham), por conta do depoimento, considera-se justificada (artigo 27<sup>o</sup> da LEPJ).

As consequências legais da instrução são: o arquivamento e a recomendação. Dispõe o n<sup>o</sup> 1 do artigo 28<sup>o</sup> da LEPJ que “são mandadas arquivar as queixas: quando não sejam da competência do Provedor de Justiça; quando o Provedor de Justiça conclua que a queixa não tem fundamento ou que não existem elementos bastantes para ser adoptado qualquer procedimento; quando a ilegalidade ou injustiça invocada já tenham sido reparadas”, apesar disso, o interessado deve ser informado da decisão de arquivamento do pedido (n<sup>o</sup> 2).

Se nenhuma das circunstâncias, acima referidas, ocorrerem e, sendo a questão em causa da competência do Provedor de Justiça, os trâmites em relação ao procedimento seguirão à fase posterior – a *fase das recomendações dirigidas pelo Provedor de Justiça ao órgão competente* para corrigir o acto ou a situação irregular. É importante frisar que dentro da fase de instrução há uma subfase – chamada *audição prévia*, a que se refere o artigo 33<sup>o</sup> da LEPJ, ao dispor que “o Provedor de Justiça deve sempre ouvir os órgãos ou agentes postos em causa, permitindo-lhes que prestem todos os esclarecimentos necessários antes de extrair quaisquer conclusões”.

Durante a fase da instrução, depois da audição prévia e “ocorrendo na tramitação do processo indícios suficientes da prática de infracções criminais ou disciplinares, o Provedor de Justiça deve dar do facto conhecimento, conforme os casos, ao Ministério Público ou à entidade hierarquicamente competente para instauração do competente processo disciplinar ou criminal” (artigo 34<sup>o</sup> da LEPJ).

À luz do que dispõe o artigo 35<sup>o</sup> da LEPJ, “os actos do Provedor de Justiça não são passíveis de recurso hierárquico, mas podem ser passíveis de recurso contencioso, nos termos [...] da Lei n<sup>o</sup> 2/94, de 14 de Janeiro – Lei da Impugnação dos Actos Administrativos”.

No que respeita as recomendações do Provedor de Justiça, sabe-se que versam sobre a correcção dos actos e situações irregulares e não são vinculativas, embora o seu não acatamento pode provocar aos destinatários consequências, incluindo a má avaliação. Além disso, é imperativo da LEPJ, mormente do 2 do art. 36º deste diploma, que “o órgão destinatário da recomendação deve, no prazo de 45 dias, na província de Luanda, 60 dias nas restantes províncias, a contar da sua recepção, comunicar ao Provedor de Justiça a posição tomada sobre a recomendação”.

Daqui resulta que o não acatamento deve ser justificado. Os motivos devem ser convincentes, tal como dispõe o nº 3 do mesmo artigo “o não acatamento da recomendação tem sempre de ser fundamentada” e, se as recomendações “não forem atendidas, e sempre que o Provedor de Justiça não obtiver a colaboração devida, pode dirigir-se ao superior hierárquico competente”, nº 4.

A despeito de os destinatários da recomendação do Provedor de Justiça serem livres de a aceitarem ou não, a sua rejeição implica inúmeras consequências que parecem terem sido concebidas, justamente, para impeli-los a agirem de certa maneira – a maneira recomendada pelo Provedor de Justiça. Importa ressaltar que as conclusões do Provedor de Justiça (mesmo quando são acatadas as suas recomendações) são sempre comunicadas aos órgãos ou agentes visados e, se for precedida de alguma queixa (tal como acontece em caso de arquivamento), deve-se comunicar ao queixoso.

Por fim, cabe referir que as recomendações do Provedor de Justiça não suspendem prazos de recursos, quer hierárquicos, quer contenciosos. Aliás, o Provedor de Justiça pode sugerir ao cidadão, determinadas formas de resolução do conflito em causa, tais como: uma conversa directa com a entidade envolvida ou a reclamação.

## **Conclusões**

O estudo sobre as garantias administrativas dos particulares revela-se de maior relevância, pois, coloca a céu aberto as “verdades” sobre a atribuição de determinados poderes aos particulares que, uma vez exercidos, servem para fazer valer seus direitos e interesses legítimos contra o exercício deficiente do poder administrativo.

As garantias administrativas dos particulares constituem o complexo conjunto de mecanismos que a ordem jurídica coloca à disposição para prevenir e/ou sancionar, através da actuação dos órgãos da própria Administração Pública, as violações do

direito objectivo e as ofensas aos seus direitos e interesses legalmente protegidos. É neste grupo de garantias que se pode enquadrar a queixa ao Provedor de Justiça.

Conclui-se que a queixa ao Provedor de Justiça é a expressão dos avanços conseguidos pela humanidade, no domínio da justiça administrativa e consequentemente dos direitos humanos. Essa garantia que consiste em levar ao conhecimento do Provedor de Justiça, os actos ou omissões dos poderes públicos, lesantes da legalidade objectiva e subjectiva, afim de que ele (o Provedor de Justiça), possa dirigir as recomendações necessárias para prevenir e reparar injustiças.

A queixa ao Provedor de Justiça é, no quadro classificativo das garantias administrativas dos particulares, uma garantia administrativa *independente*. Independente das garantias políticas (que se efectivam nos órgãos políticos do Estado) e das garantias contenciosas (que se efectivam nos tribunais) por se efectivar num órgão da Administração Pública. Conquanto é também independente das garantias administrativas petitorias e das impugnatórias, porque estas se efectivam na Administração Pública dependente do Governo ou por ele tutelada, ao passo que, a *queixa ao Provedor de Justiça* se efectiva num órgão da Administração Pública independente – o Provedor de Justiça.

O facto de o exercício da actividade do Provedor de Justiça ser independente das garantias gratuitas e das garantias contenciosas é prova bastante da independência atrás referida.

## Bibliografia

AMARAL Diogo Freitas do. 2011a, *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I, 2ª Edição, Lisboa, Almedina.

AMARAL Diogo Freitas do. 2011b, *Curso de Direito Administrativo*. Vol. II, 2ª Edição, Lisboa, Almedina.

CAETANO Marcello. 2009, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. 6ª Edição, Lisboa, Almedina.

CAETANO Marcello. 2008, *Manual de Direito Administrativo*. Vol. II, 10ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora.

- CAETANO Marcello. 1984, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Lisboa, Almedina.
- CANOTILHO J.J. Gomes. 2003, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª Edição, Lisboa, Almedina.
- CAUPERS João. 2008, *Introdução à Ciência da Administração Pública*, Lisboa, Âncora Editora.
- DIVINE Carol, Carol Rae HANSEN & Ralph WILDE. 1999, *Human Right. The Essencial Reference*, New York, Orix Press.
- FEIJÓ Carlos & Cremildo PACA. 2005, *Direito Administrativo. Introdução e Organização Administrativa*, Luanda, Universidade Lusíada de Angola.
- FEIJÓ Carlos & Lazarino POULSON. 2008, *A justiça Administrativa Angolana. Lições*. Luanda, Casa das Ideias.
- GOUVEIA Jorge Bacelar. 2007, *Manual de Direito Constitucional*. Vol. I, 2ª Edição, Lisboa, Almedina.
- HILÁRIO Esteves Carlos & Mihaela Neto WEBBA. 2011, *A Constituição da República de Angola. Direitos Fundamentais, sua Promoção e Protecção. Avanços e retrocessos*. Luanda, Open Society.
- JUSTO A. Santos. 2012, *Introdução ao Estudo do Direito*. 6ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora.
- MIRANDA Jorge. 2007, *Manual de Direito Constitucional. Estrutura Constitucional da Democracia*. Tomo VIII, Coimbra, Coimbra Editora.
- MIRANDA Jorge. 2008a, *Manual de Direito Constitucional. Direitos Fundamentais*. Tomo IV, 4ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora.
- MIRANDA Jorge. 2008b, *Manual de Direito Constitucional. Inconstitucionalidade e Garantia da Constituição*. Tomo VI, 3ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora.
- MIRANDA Jorge & Rui MADEIROS. 2005, *Constituição Portuguesa Anotada*. Tomo I, Coimbra, Coimbra Editora.
- NETO Pitra. 2011, *Resumo Sobre Matérias de Direito Administrativo*. Luanda, Mayamba.
- NUNES Elisa Rangel. 2011, *Lições de Finanças Públicas e de Direito Financeiro*, 3ª Edição, Luanda, Edição da autora.
- PACA Cremildo. 2011, *As Autoridades Administrativas Independentes e o Provedor de Justiça no Direito Angolano*. Luanda, Edições Maianga.

PACA Cremildo. 2008, *Direito do Contencioso Administrativo Angolano*. Lisboa, Almedina.

PROVEDORIA de Justiça. 2011, *Guia do Provedor de Justiça*.

PROVEDORIA de Justiça. 2013, *Ombudsmen africanos. Consolidação da Paz no Centro das Atenções*. nº 0, Junho, Julho e Agosto.