



**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**
Pelos Direitos dos Cidadãos

RELATÓRIO

DE ATIVIDADES

JUNHO DE 2016

Índice

I PARTE – GENERALIDADES.....	4
II PARTE - PROVIDORIA DE JUSTIÇA.....	4
III PARTE - ACTIVIDADES DO PROVIDOR DE JUSTIÇA.....	8
1. COMUNICAÇÕES E QUEIXAS DIRIGIDAS AO PROVIDOR DE JUSTIÇA.....	8
1.1. Tramitação das comunicações - resumo	8
1.2. Número e distribuição geográfica das comunicações	8
2. ANÁLISE RESUMIDA DE ALGUMAS QUEIXAS PECULIARES	13
2.1. Uma especial relação de domínio	13
2.2. Protecção e defesa de interesses colectivos.....	14
2.3. Incumprimento de decisões judiciais.....	14
2.4. Direito à identidade.....	15
3. INICIATIVAS DO PROVIDOR DE JUSTIÇA.....	15
3.1. Divulgação ao abrigo da alínea a) do artigo 22º do Estatuto.....	15
3.2. Sugestões para o aperfeiçoamento de práticas administrativas	16
3.3. Sugestões legislativas	17
3.4. Reflexões levadas a cabo ou em curso.....	17
4. OUTRAS ACTIVIDADES DO PROVIDOR DE JUSTIÇA.....	20
IV PARTE – ANEXOS.....	21
<i>Anexo 1 – Sugestão à ARE (3 de Novembro de 2015).....</i>	<i>22</i>
<i>Anexo 2 – Relatório do concurso público de recrutamento de pessoal para integrar o quadro da Provedoria de Justiça, que decorreu entre abril e dezembro de 2015.....</i>	<i>35</i>
<i>Anexo 3 – Nota justificativa da sugestão legislativa de alteração da Lei de Organização e do Processo do Tribunal Constitucional (Lei nº56/VI/2005 de 28 de Fevereiro).....</i>	<i>43</i>
<i>Anexo 5 – Nota Justificativa de Alteração da Lei 29/VI/2003 de 4 de Agosto (Estatuto do Provedor de Justiça).....</i>	<i>44</i>
<i>Anexo 6 - Nota Justificativa de Alteração do Decreto-Lei 10/2014 de 21 de Fevereiro (Orgânica da Provedoria de Justiça).....</i>	<i>47</i>

<i>Anexo 7 - A escolha do nome próprio – Quanto à Onomástica</i>	<i>49</i>
<i>Anexo 8 – Denegação de Justiça ?.....</i>	<i>54</i>

O PROVIDOR DE JUSTIÇA



António do Espírito Santo Fonseca

APRESENTAÇÃO

Em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 5.º do Estatuto do Provedor de Justiça, aprovado pela Lei n.º 29/VI/2003, de 4 de Agosto, tenho a honra de submeter à Assembleia Nacional o Relatório de Actividades desenvolvidas até Junho de 2016. Trata-se do primeiro Relatório após as recentes eleições legislativas, pelo que, a sua apresentação, mais do que uma imposição legal e formal, para mim é o reafirmar do compromisso ético e político de prestar informações a quem me elegeu – a Assembleia Nacional – compromisso esse implícito na aceitação da honra de tal eleição.

É meu desejo que os senhores Deputados e as senhoras Deputadas considerem que a colaboração do Provedor de Justiça com a Assembleia Nacional, de que a apresentação do Relatório é só uma parte, seja elemento de um processo de construção de confiança institucional, a qual não só não constitui a mínima ameaça à independência do Provedor, como poderá antes contribuir para reforço e afirmação dos direitos e garantias dos cidadãos que Vossas Excelências representam.

Muitos dos resultados obtidos e de que este relatório dá conta, representa, é certo esforços, da equipa que me acompanha, mas é sobretudo devido às entidades e instituições públicas que colaboraram com o Provedor de Justiça na procura do legal e do justo para o cidadão, e que é de justiça enaltecer.

RELATÓRIO À ASSEMBLEIA NACIONAL - 2016

I PARTE – GENERALIDADES

O enquadramento constitucional e legal do Provedor de Justiça não sofreu alteração desde a sua tomada de posse, quadro legal esse que continua tributário de duas revisões constitucionais. O Estatuto (Lei n.º 29/VI/2003, de 4 de agosto) enquadra-se na revisão constitucional de 1999 mas posteriormente houve a revisão de 2010 que reforçou esse Estatuto, nomeadamente conferindo ao Provedor de Justiça a possibilidade de pedir a fiscalização abstracta da constitucionalidade de normas e resoluções de carácter normativo.

De maneira geral, lacunas e aspectos pontuais da legislação ordinária não conformes com a revisão de 2010 não têm interferido de maneira significativa com a actividade do Provedor de Justiça. Porém, o Provedor já foi instado por cidadãos a solicitar a fiscalização abstracta da constitucionalidade de algumas normas legais, mas a Lei do Processo no Tribunal Constitucional ainda não absorveu o conteúdo da correspondente norma constitucional (artigo 280º) proveniente da revisão de 2010, o que pode eventualmente criar constrangimentos. Há alguns outros aspectos, a nosso ver pontuais e nada controversos, em que a legislação ordinária carece de actualização e que são tratados a propósito das sugestões legislativas.

II PARTE - PROVEDORIA DE JUSTIÇA

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

1. Instalações

O edifício onde se instalou a Provedoria de Justiça foi arrendado a um particular, num terceiro andar que foi suficiente para acolher o Provedor e os seus colaboradores de nomeação por confiança, e permitiu ao órgão desenvolver as suas primeiras actividades. Com o recrutamento de pessoal para o quadro da Provedoria de Justiça, ficou patente a exiguidade do espaço disponível e está-se a preparar o seu alargamento para mais um andar ou parte de um andar no mesmo edifício. É minha pretensão ver o Provedor condignamente instalado

em edifício próprio, que seja património do Estado, que dignifique a imagem do órgão constitucional, tenha todas as condições de trabalho e que suporte o seu desenvolvimento futuro, isso independentemente de ser uma construção completamente nova ou derive da recuperação de um edifício existente. É esta a perspectiva desde a primeira hora, mesmo sabendo o Provedor de Justiça que tudo não se faz e nem é obtido de um dia para o outro.

2. Pessoal

O Decreto-Lei n.º 10/2014, de 21 de fevereiro, que aprova a orgânica da Provedoria de Justiça, prevê duas formas de entrada de pessoal na Provedoria de Justiça. O pessoal directa e organicamente ligado ao tratamento das queixas e ao apoio directo e pessoal ao Provedor de Justiça é nomeado pelo Provedor de Justiça segundo um critério de confiança pessoal. São os casos previstos de dois Provedores-Adjuntos, dois Coordenadores, três Assessores, um Director de Gabinete e duas Secretárias. Os Assessores, o Director de Gabinete e as Secretárias foram nomeados desde 2014, e, em Janeiro de 2016, foi nomeada uma Provedora Adjunta.

A Lei prevê um segundo grupo de pessoal que é recrutado mediante concurso público para apoio técnico e administrativo. Deverá ser criada uma Direcção Geral, integrando designadamente um Director-Geral e um conjunto de dez técnicos para apoio jurídico, serviços administrativos, documentação e informática, informação e relações públicas.

Foi publicado no Boletim Oficial n.º 25, II Série, de 12 de maio de 2015 um anúncio de concurso, e foram contratados quatro (4) Técnicos Superiores, sendo dois (2) Técnicos Juristas, um (1) Técnico de Comunicação e Relações Públicas, um (1) Técnico Contabilista e um (1) Assistente Operacional para desempenhar o cargo de Rececionista. O número total é de doze (12) colaboradores na Provedoria de Justiça. Entre a data da publicação do anúncio de concurso e o término deste, decorreram seis (6) meses, o processo foi conduzido pela Direcção Nacional da Administração Pública mas com participação activa dos Assessores do Provedor de Justiça. Após o recrutamento, os Assessores ficaram com um pouco mais de tempo para as suas actividades próprias. O pessoal da Provedoria de Justiça totalizou então 12 pessoas como é indicado no quadro a seguir.

Pessoal de Provedoria de Justiça

Colaboradores	Total
Provedor de Justiça	
Provedor Adjunta	1
Assessores	2
Director de Gabinete	1
Secretárias	2
Juristas	2
Contabilista	1
Relações Públicas	1
Apoio Operacional	1
Condutor	1
Total	12

Posteriormente, um dos juristas recrutados veio a sair para outra instituição.



O organograma da Provedoria de Justiça previsto no Decreto-Lei n.º 10/2014, de 21 de Fevereiro, está esquematizado a seguir. A parte do organograma que começa a ser preenchida, está indicada a cor.

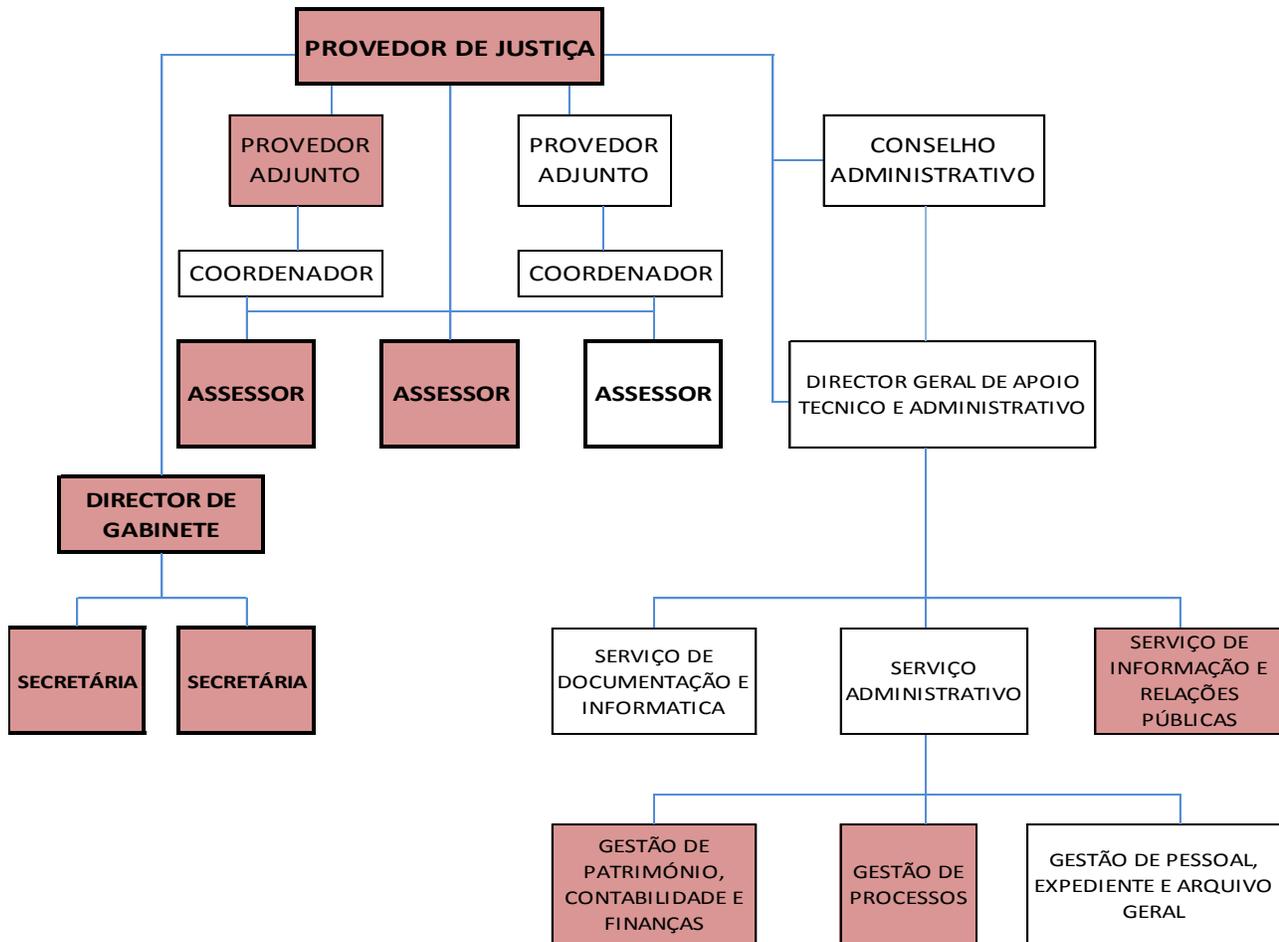


Figura 1 - Organograma da Provedoria de Justiça

III PARTE - ACTIVIDADES DO PROVEDOR DE JUSTIÇA

A actuação do Provedor de Justiça, conforme prescreve o artigo 3º do respectivo Estatuto, decorre basicamente em duas vertentes:

1. Por iniciativa de um cidadão ou grupo de cidadãos, e são essencialmente as queixas;
2. Por iniciativa própria do Provedor de Justiça.

1. COMUNICAÇÕES E QUEIXAS DIRIGIDAS AO PROVEDOR DE JUSTIÇA

1.1. Tramitação das comunicações - resumo

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

- se preenche os requisitos do artigo 2.º (âmbito de actuação) conjugado com o n.º 1 do artigo 29.º (ter assinatura e indicação de residência do queixoso) da Lei n.º 29/VI/2003, de 4 de Agosto;
- se a pretensão do queixoso não ultrapassa os limites de actuação e competências do Provedor de Justiça, impostos nos artigos 25º e 26º, da Lei atrás referida.

Uma vez admitida pelo Provedor de Justiça, a queixa é distribuída a um Assessor e procede-se à abertura de um processo. Esta decisão de admissão é comunicada ao queixoso, bem como é comunicada a decisão de arquivamento devidamente fundamentada.

1.2. Número e distribuição geográfica das comunicações

O total de comunicações dirigidas ao Provedor de Justiça durante o período que vai da posse do Provedor em Janeiro de 2014, até Junho deste ano, é de **352**, sendo 111 comunicações de 2014, contando-se 160 em 2015 e 81 durante o primeiro semestre de 2016. O quadro 1a seguir mostra esta evolução e sua variação por semestre.

Quadro 1 - Comunicações recebidas entre 2014 e o 1º semestre 2016

Ano		Número de Comunicações	Total
2014	1º Semestre	34	111
	2º Semestre	77	
2015	1º Semestre	56	160
	2º Semestre	104	
2016	1º Semestre	81	81
			352

Vê-se no quadro, que a demanda ao Provedor de Justiça vem aumentando, com a particularidade de, em cada ano, o segundo semestre ter sido sempre aquele em que houve maior número de comunicações. No primeiro semestre de 2016, o número de comunicações já ultrapassa metade do total de 2015. O seguinte quadro 2 retoma a repartição por anos mas indica a distribuição por ilha de residência dos queixosos.

Quadro 2 - Distribuição das Comunicações por ilha de residência dos queixosos

Ilhas	2014	2015	2016	Total
Boa Vista	3	2	1	6
Brava	0	0	0	0
Diáspora	0	2	2	4
Fogo	2	10	1	13
Maio	0	0	0	0
Sal	2	2	1	5
Santiago	88	114	60	262
Santo Antão	7	13	0	20
São Nicolau	0	0	1	1
São Vicente	9	17	15	41
Total	111	160	81	352

A ilha de Santiago, onde reside a maior parte da população, é aquela donde se endereçou maior número de comunicações ao Provedor de Justiça (262), seguida de São Vicente (41), Santo Antão (20) (Fogo) (13), Boa Vista (6) e o Sal com 5 comunicações. A nossa diáspora - «11ª ilha» - marca presença com 4 comunicações de 2014 a 2016. Na página seguinte esta distribuição é mostrada no gráfico da figura 2.

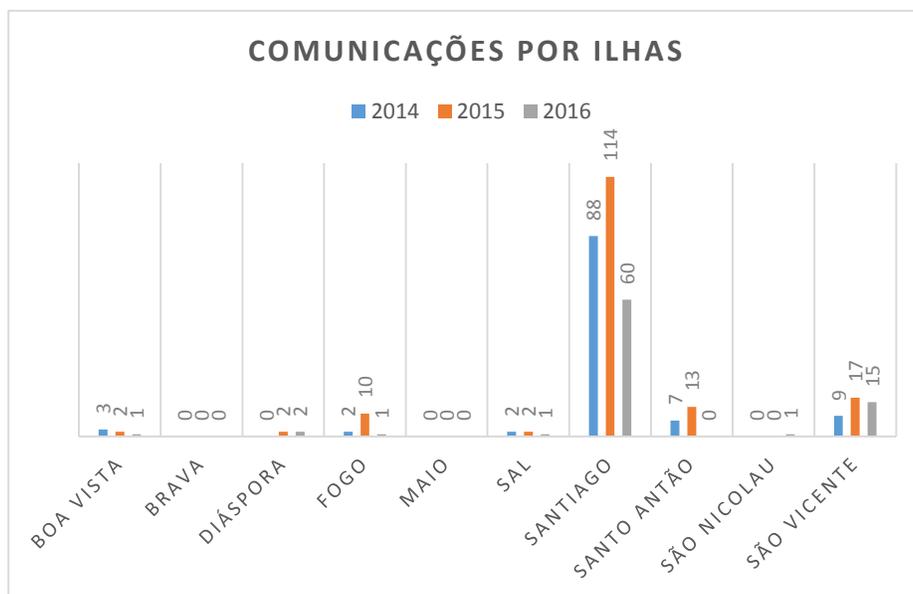


Figura 2 – Origem das comunicações por ilhas

Os quadros indicam um total de **352** comunicações. Destas, **234** foram **admitidas** como queixa, **107 não foram admitidas** e **11** comunicações entradas que estão em **análise preliminar**.

36,6% das comunicações, visam a Administração Pública Central, sendo os Municípios visados em 13,1%; a Polícia é visada em 10,2%, as empresas públicas aparecem visadas em 7,4 % das comunicações, isto só para referir alguns casos mais significativos.

As 234 queixas admitidas deram origem a outros tantos processos distribuídos aos Assessores, dos quais 113 foram resolvidos e 121 processos estão em andamento.

Faz-se notar que destas 121 queixas em andamento, 34 deram entrada entre 2014 a 2016 e têm em comum o facto de visarem o antigo Ministério da Educação e Desporto e/ou o antigo Ministério das Finanças e do Planeamento, e ainda terem pretensões em comum como reclassificações, promoções e progressões na carreira, pensões de reforma e pagamento de retroativos diversos, pretensões essas a serem satisfeitas por um ou ambos os Ministérios.

O quadro 3, a seguir mostra a situação actual, incluindo as formas de finalização que tiveram os processos derivados das queixas admitidas bem como as razões de arquivamento liminar das não admitidas.

Quadro 3 - Comunicações entradas, sua tramitação e finalização

COMUNICAÇÕES ENTRADAS		352
Em análise preliminar		11
Admitidas como queixa		234
	Processos resolvidos	113
	Encaminhamento	13
	Satisfação da pretensão	42
	Recomendação ¹	8
	Sugestão	2
	Proposta	2
	O Queixoso não tem razão	15
	Por desistência	6
	Falta de Informação do Queixoso	3
	Exposição Geral	2
	Fora de competência do Provedor	20
	Processos em andamento	121
Não admitidas como queixa		107
	Exposição Geral	35
	Exposição Anónima	1
	Fora de competência do Provedor	33
	Encaminhado a CSMJ	18
	Encaminhado a CSMP	7
	Encaminhado para outras entidades	10
	Por desistência do queixoso	3

Desde as primeiras diligências em 2014 ficou claro que a efectiva solução para aquelas 34 queixas implicaria tempo, pelo que o Provedor preferiu aguardar, mantendo os queixosos sempre informados das diversas diligências que iam sendo feitas e que culminaram num encontro com a senhora Ministra da Educação e Desporto em Fevereiro deste ano. Foi-me então informado que havia um grande número de cidadãos naquelas condições pelo que a solução encarada seria global e incluiria uma listagem de professores que posteriormente seria publicada. Ficou confirmada então a dificuldade pressentida desde 2014, tendo já na altura preferido a via do acompanhamento e da insistência, em vez de ceder à tentação de fazer uma

¹ São 8 (oito) Queixas que deram origem a 3 recomendações, sendo 2 em 2014 e 1 em 2015

recomendação que – sabia eu à partida - não seria acatada. Nos encontros tidos recentemente com os novos Ministros, a questão das queixas pendentes foi abordada sempre que possível, sobretudo estas 34 queixas em particular.

As figuras 3 e 4 abaixo, dão uma imagem das queixas admitidas no período de 2014-2016, incluindo as formas de finalização dos processos bem como as razões de arquivamento liminar das comunicações não admitidas.

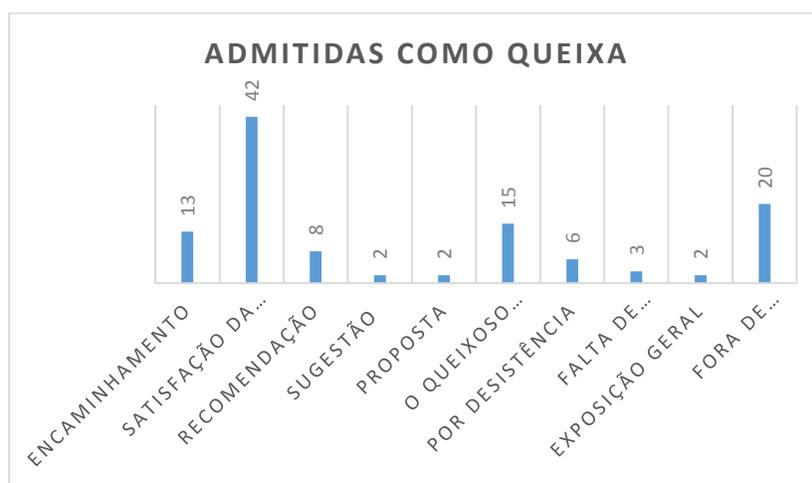


Figura 3 – Queixas admitidas e sua finalização

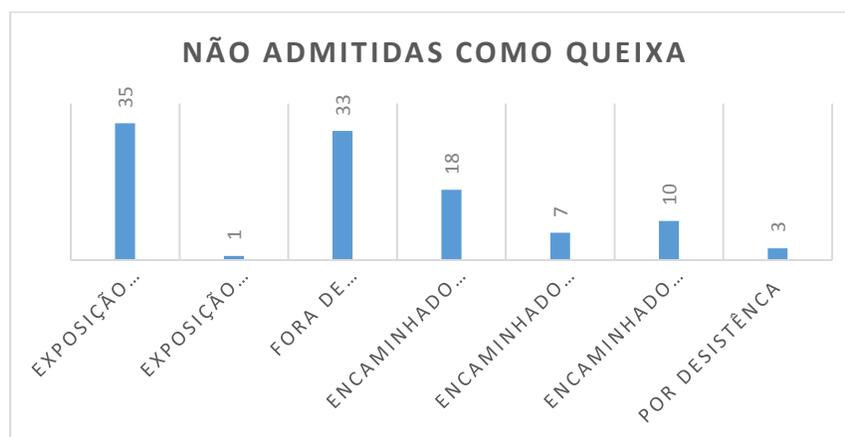


Figura 4 – Comunicações não admitidas como queixa

2. ANÁLISE RESUMIDA DE ALGUMAS QUEIXAS PECULIARES

As pretensões indicadas nas queixas são variadas, mas tendem a concentrar-se em aspectos como reclassificações, promoções e progressões na carreira, pensões de reforma, pagamento de retro-activos diversos, procedimentos concursais, questões diversas relativas à gestão urbana entre outras. Neste ponto do Relatório pretende-se no entanto indicar resumidamente alguns casos peculiares.

2.1. Uma especial relação de domínio

Desde a minha tomada de posse, a **Electra** foi visada em muitas queixas, embora seja apenas de dezena e meia as comunicações que as formalizam.

Queixa **C147/15**, entrada em 4-12-2015. Após uma alegada sobrefacturação reclamada pelo queixoso, sem qualquer explicação prestada ao mesmo, a Empresa, porque o consumidor é também seu trabalhador, passou a descontar mensalmente quantias na sua retribuição, como forma de pagamento de dívida por confirmar. Trata-se de um procedimento que, objectivamente, reflecte um abuso da posição de monopólio detido pela Empresa no que respeita à distribuição de água e electricidade. Com a intervenção do Provedor de Justiça, esses descontos foram eliminados.

Uma queixa colectiva, a **C81/15**, reclama contra o método de tarifação da água em Cabo Verde. A queixa deu lugar a uma **sugestão do Provedor de Justiça feita à ARE** no sentido desta entidade reguladora recomendar a ELECTRA que adopte a modalidade de tarifação progressiva graduada na facturação aos clientes, a qual foi acatada parcialmente. Na argumentação apresentada, o conceito de «Direito Humano», aceite neste caso pelo Parlamento europeu, não é explicitado, mas nela são indicados motivos que fazem do acesso a um certo volume de água não só um direito humano tal como referido por instituições e tratados internacionais, mas também como sendo **o direito** do cidadão sem o qual o próprio direito fundamental à Vida previsto na Constituição da República deixa de ter sentido. A sugestão está no anexo 1 deste Relatório.

A Electra é visada em mais queixas, que no seu conjunto suscitam interrogações sérias sobre a sua organização, nisto incluindo a formação do pessoal, os circuitos e sistemas de comunicação internos, o controle de actividades, para além de interrogações sobre a legalidade de alguns procedimentos e práticas alegadamente utilizados (cortes sem aviso prévio, cortes em finais de sextas-feiras e outras situações) que redundam frequentemente em situações de abuso sobre os consumidores.

2.2. Protecção e defesa de interesses colectivos

Uma queixa também de referir, **C40/15**, é o pedido da intervenção do Provedor de Justiça relativamente à segurança à volta da casa onde viveu Roberto Duarte Silva, situada na cidade da Ribeira Grande em Santo Antão. Como se sabe, Roberto Duarte Silva² é um Químico de renome mundial pelos trabalhos que no século XIX fez em Paris no domínio da Química orgânica, é muito conhecido por ter sido ele a fazer a síntese da glicerina, para além de trabalhos sobre produtos e materiais de Cabo Verde (*«as areias titaníferas de S. Tiago», e «estuda a planta de Cabo-Verde Curcos Purgans ou a Purgueira e dela extrai o álcool octílico e no mesmo ano o ácido Piruvico»*). A peculiaridade desta queixa é ser um recurso ao Provedor de Justiça para **protecção e defesa de interesses colectivos**, neste caso um interesse cultural. Com a intervenção do Provedor de Justiça, o Município aceitou tomar as medidas de segurança do edifício e alguns dos primeiros procedimentos foram adoptados visando a preservação da referida casa, nomeadamente a classificação da mesma como Património Municipal em 2015 e a proposta do Município feita ao Governo, em 2016, da sua classificação como Património Nacional.

O recurso ao Provedor de Justiça visando a defesa de interesses colectivos repetiu-se muito recentemente a propósito da casa onde viveu Amílcar Cabral em Santa Catarina de Santiago, queixa que foi admitida, estando o processo já em curso.

2.3. Incumprimento de decisões judiciais

Para os cidadãos, o cumprimento atempado das decisões judiciais deveria ser um dado adquirido. No entanto, a prática nem sempre coincide com esta expectativa, como ilustram as queixas que são resumidas a seguir.

Na queixa **C25/15**, entrada ainda em Abril de 2015, a pretensão do queixoso é o pagamento da pensão de alimentos. Foi descontada na retribuição do pai do mesmo, entre janeiro de 2011 e maio de 2013, na sequência de uma Acção de Alimentos, verificando-se incumprimento de um ofício precatório do Tribunal Judicial da sua Comarca. Foi apresentada queixa ao Provedor de Justiça, a qual foi resolvida a contento do queixoso em Julho desse ano, mediante colaboração do Provedor com a Administração.

² Em Fevereiro de 2017 completam-se 180 anos do seu nascimento.

Também chama a atenção a queixa **C94/15**, cuja pretensão era o pagamento de retroativos da pensão de preço de sangue. Este direito tinha sido reconhecido pela Administração e, em última instância, reconhecido pelo Supremo Tribunal de Justiça (STJ) em Março de 2015, mas ainda assim o incumprimento da decisão da instância judicial se verificava à entrada do mês de Setembro desse ano.

O interessado fez uma comunicação solicitando a intervenção do Provedor de Justiça, e, após análise preliminar, a queixa foi admitida e o processo foi distribuído.

Realizaram-se várias diligências, sendo que, no dia 4-11-2015, deu entrada na Provedoria de Justiça o ofício da Direcção Nacional do Orçamento e Contabilidade Pública segundo o qual, o queixoso iria receber o pagamento dos retroactivos da pensão de preço de sangue, conforme decisão do STJ.

2.4. Direito à identidade

A queixa **C125/15** é um caso ventilado na comunicação social mas que acabou por ser objecto de queixa formal ao Provedor de Justiça, referente ao registo dos nomes de três crianças. Houve intervenção do Provedor de Justiça. O caso acabou por ser ultrapassado. Do diálogo com as autoridades, ficou-me clara a necessidade de aprofundar os âmbitos legal e constitucional da questão, em conexão com os âmbitos linguístico, cultural e mesmo filosófico subjacentes às orientações que vierem a ser definidas sobre a onomástica em Cabo Verde. Um caso que tem a peculiaridade de, a partir de assunto aparentemente corriqueiro (o nome da criança), suscitar uma problemática complexa, quiçá mesmo identitária.

3. INICIATIVAS DO PROVEDOR DE JUSTIÇA

3.1. Divulgação ao abrigo da alínea a) do artigo 22º do Estatuto

Em 2015 foi elaborado um programa de comunicação em colaboração com o PNUD. Com o recrutamento de pessoal, a Provedoria de Justiça ficou mais preparada para iniciar uma execução mais sistematizada desse plano de comunicação, cujas principais actividades se indicam no quadro da página seguinte.

Plano de comunicação 2015/2016
Actividade 1 - Definição da Identidade Visual
Actividade 2 - Vídeo Institucional
Actividade 3 - Site Provedor de Justiça
Actividade 4 - Produção de material de divulgação dos Direitos dos Cidadãos
Actividade 5 - Produção de programa de rádio com duração de 3 minutos (10 Programas)
Actividade 6 - Impressão de material de divulgação
Actividade 7 - Difusão de material de divulgação

Começaram as primeiras acções deste plano de comunicação, nomeadamente as inseridas nas actividades 1, 3, 4 e 6, esperando-se que a aprovação do orçamento para 2016 permita entrar em ritmo acelerado de sua execução.

3.2. Sugestões para o aperfeiçoamento de práticas administrativas

O concurso para recrutamento de pessoal para o quadro da Provedoria de Justiça constituiu um momento importante para o Provedor e seus colaboradores vivenciarem a prática dos concursos que se realizam na Administração Pública e de avaliação da legislação que os regula, permitindo detectar em primeira mão algumas das principais lacunas normativas, procedimentais e outras especificações que, em conjunto ou mesmo de per si, poderão abrir caminho a decisões arbitrárias e à falta de transparência³. O relatório interno elaborado, contém por isso indicações sejam de procedimentos, sejam relativas à legislação vigente que achamos por bem partilhar com os senhores Deputados e com os cidadãos (anexo 2).

Também está a ser preparado um dossier «ELECTRA», decorrente da necessidade de uma reflexão relativamente abrangente sobre o que se passa com a empresa e suscitada pelas inúmeras queixas. Para lá de óbvias interrogações de natureza organizativa, é desde já possível referir-se que existem obrigações legais da Autoridade Reguladora, que, ao não serem cumpridas, deixam em aberto a via para a prática de injustiças e ilegalidades, facilitadas, por exemplo, pela inexistência de um contrato tipo que observe os termos legais e por ela aprovado.

³ Ver Relatório em Anexo e que foi enviado ao membro do Governo que tutela a Administração Pública

3.3. Sugestões legislativas

Como se referiu a princípio, há alguns aspectos, a nosso ver pontuais e nada controversos, do enquadramento legal do Provedor de Justiça, em que a legislação ordinária carece de actualização. Por isso, em 2015, fez-se a respectiva sugestão legislativa à Assembleia Nacional, mas ao que parece não houve tempo para essa actualização. Em 2016, após a constituição da Assembleia Nacional saída das eleições de 20 de Março se retomou as sugestões legislativas. São sugestões referentes a:

- Artigo 69º da Lei n.º 56/VI/ 2005, de 28 de Fevereiro (Lei do Processo no Tribunal Constitucional), para absorver o conteúdo da alínea d) do nº 2 do artigo 253º da Constituição (revisão de 2010) (anexo 3);
- Alteração à Lei n.º 76/IV/93, de 12 de Julho (Estatuto dos Membros do Conselho da República), para conformar o artigo 2º desta Lei com o artigo 253º da Constituição da República (anexo 4);
- A revisão da Lei nº 29/VI/2003, de 4 de agosto, às vezes referida como Estatuto do Provedor de Justiça já enviada à Assembleia Nacional (anexo 5);
- Uma sugestão relativamente à Orgânica da Provedoria de Justiça (anexo 6).

Nos anexos 3 a 6, estão as notas justificativas das sugestões acabadas de referir.

3.4. Reflexões levadas a cabo ou em curso

A primeira necessidade identificada a partir das queixas, tem a ver com a necessidade da actualização e ou de regulamentação Legislação Administrativa existente. Por isso, vai ser assinado um contrato para a elaboração de um «**Catálogo de Leis Administrativas por Regular ou Actualizar**» financiado pelo PNUD;

Outro estudo que pode redundar em sugestão de alteração legislativa, tem por objecto o **Registo Criminal e Cadastral** também suscitada por uma queixa;

A questão da **Onomástica** levantada na queixa C125/15, como se disse atrás, mostrou que há matéria de âmbito legal, constitucional e mesmo filosófico por aprofundar num estudo de carácter multidisciplinar.

Por ora deixam-se aqui algumas observações após a pesquisa feita na Provedoria de Justiça sobre este assunto:

Diz a aln. a) do n.º 1 do artigo 84º da Lei 75/VIII/2014, de 9 de Dezembro (CRC) que “os nomes próprios devem ser em língua cabo-verdiana ou portuguesa de acordo com a onomástica nacional aprovada por diploma próprio, não devendo, em caso algum, suscitar justificadas dúvidas sobre o sexo do registando, nem envolver referências de carácter político (...)”.

O primeiro aspecto para o qual se chama atenção, é que a redação do preceito, composto por um conceito indeterminado (*«justificadas dúvidas»*), confere uma grande margem de discricionariedade ao intérprete na aplicação da Lei. O que são justificadas dúvidas? O que para alguns pode constituir uma justificada dúvida, poderá ser cristalino para outros.

Um outro aspecto a realçar tem a ver com o risco de intolerância e discriminação que poderão vir a ser associados à primeira parte do preceito (*«os nomes próprios devem ser em língua cabo-verdiana ou portuguesa»*). Veja-se em primeiro lugar o que diz Paulo Feytor Pinto (in, Purificação Onomástica e mudança social em Portugal) sobre o contexto da gestação da dita onomástica em Português:

«Quando D. Manuel I decretou a expulsão dos portugueses que não eram cristãos, em 1496, Portugal era um país multicultural e multilíngue. Entre os cristãos, a língua materna maioritária era o português antigo, mas também havia muitos falantes nativos de leonês, basco, genovês e castelhano».

[...]

«Em 1559, foi promulgada a primeira versão do Index Librorum Prohibitorum, lista de livros proibidos que incluiu a Bíblia em português. Foi neste contexto de política de imposição da mudança social que, também no século XVI, se instituiu a obrigatoriedade de nomes próprios cristãos através do registo de batismos nos assentos paroquiais. (...) ‘Em meados do século XVIII, depois de mais de dois séculos de combate feroz à diversidade étnica, cultural, religiosa e linguística que tinha constituído a base fundacional do país, Portugal era já um país com uma língua, uma religião, uma cultura».

Ora, Cabo Verde é um país aberto ao mundo, com uma emigração e uma diáspora que se interessam por este país, sendo por isso mais um factor de diversidade e enriquecimento, incluindo na onomástica, que devem ser protegidos e salvaguardados.

Veja-se entretanto que o mesmo autor refere que “A liberdade de escolha dos nomes próprios, porém, é concedida a alguns, poucos portugueses, aqueles que têm alguma forma de relação com o estrangeiro». Atitude similar em Cabo Verde pode chocar em escala alargada com o princípio da igualdade entre cidadãos, o que deve ser prevenido

aquando da «aprovação da onomástica» prometida no Código do Registo Civil (n.º 1, do artigo 3.º do Código do Registo Civil).

Mas, mesmo aqui, poderá haver dificuldades. É que o próprio Estado português não tem propriamente uma onomástica oficial mas sim uma lista de nomes utilizada pelos Conservadores de Registo Civil. O que se passa neste momento em Cabo Verde é parecido ou mesmo pior, cabendo aos Conservadores a última decisão sobre o registo do nome da criança, antes de recurso ao Tribunal. Até chegar aqui, vão aparecendo conflitos derivados de eventuais arbitrariedades nas decisões de aceitar ou não aceitar um nome próprio, temendo-se a sua multiplicação futura no momento do registo de crianças no nosso país.

Estas reflexões são parte de um texto que a Provedoria de Justiça tomou a iniciativa de fazer como uma primeira abordagem do assunto e que está em Anexo ao presente relatório (anexo 7).

A comunicação **C 9/15** deu entrada em 23/3/2015. O Provedor de Justiça não se ocupou dos alegados factos nela contidos por serem de natureza criminal, e logo, fora do seu âmbito de actuação. Tratava a comunicação, de um caso de homicídio, alegando o queixoso, também pai da vítima, que o presumível homicida não só era conhecido como tinha sido visto em determinado local, o que foi comunicado à Polícia Nacional. Segundo o queixoso, os agentes desta Polícia terão alegado que, fora de flagrante delito, a competência para a detenção é da Polícia Judiciária (P.J.), a quem já haviam avisado. Mais alegou o queixoso, ter verificado dias depois, que a PJ não tinha ainda identificado e muito menos detido o presumível homicida. O facto, segundo o queixoso, é que o presumível homicida não foi até hoje encontrado.

As alegações legitimaram a questão de saber se haveria **denegação de Justiça** caso os factos alegados na queixa fossem verídicos. Por isso, foi feita uma reflexão para esclarecer a matéria à luz do direito fundamental do Acesso à Justiça previsto no artigo 22.º da Constituição da República de Cabo Verde, uma vez que, como é sabido, a **denegação de Justiça** pode ser entendida e estudada em diferentes vertentes. Na expectativa de mais e melhores contributos sobre a matéria, partilhamos com os senhores Deputados e cidadãos em geral a primeira abordagem do assunto, como forma de alargar a reflexão sobre a possibilidade de situações semelhantes poderem integrar este conceito (anexo 8).

À laia de conclusão da presente secção: as diversas queixas apresentadas ao Provedor de Justiça é que impulsionam até agora os estudos e reflexões previstos no seu programa de trabalhos e podem vir a dar origem a sugestões Legislativas e de melhoria da actividade da Administração.

4. OUTRAS ACTIVIDADES DO PROVEDOR DE JUSTIÇA

Entre as actividades do Provedor de Justiça estão as que têm a ver com a sua relação com a Assembleia Nacional (artigo 5.º do Estatuto do Provedor de Justiça), bem como com a sua condição de membro do Conselho da República (alínea d) do número 2 do artigo 253º da Constituição da República). Há ainda outras actividades, nomeadamente de Relações Públicas, incluindo as internacionais.

No período posterior ao último Relatório destaca-se a audição na Comissão Especializada de Assuntos Jurídicos, Direitos Humanos e Comunicação Social, ocorrida a 14 de Outubro sobre o Relatório da Justiça.

Relativamente ao Conselho da República, há a assinalar a participação em duas reuniões convocadas por Sua Excelência o Presidente da República. A primeira reunião teve lugar a 8 de Dezembro e pronunciou-se sobre a data das Eleições Legislativas e a segunda ocorreu a 8 de Junho visando a marcação das eleições Presidenciais.

O Provedor de Justiça teve ainda encontros com alguns funcionários da ONU, sejam nacionais sejam internacionais, incluindo a senhora Representante Residente.

Cidadãos de várias ilhas solicitam audiências ao Provedor de Justiça. As audiências são marcadas para as terças e quintas feiras de cada semana. Durante todo o ano de 2015 foram concedidas 74 audiências, sendo algumas concedidas a grupos de pessoas. Em 2016 o número de audiências é de 37. Por enquanto parece que muitos cidadãos têm mesmo necessidade desse 1º «frente-a-frente» com o Provedor de Justiça, mas acabam sempre por fazer o seguimento dos seus processos contactando directamente ou por telefone com os Assessores. Isto é de referir porque se encara a possibilidade de se viabilizar eventuais «audiências» via teleconferência ou similares possibilitados pelas actuais tecnologias de comunicação e informação.

Com a formação do novo Governo, o Provedor de Justiça contactou os Senhores Ministros responsáveis pelos departamentos visados nas queixas, tendo aproveitado a ocasião para apresentar cumprimentos.

Também teve ocasião de apresentar cumprimentos a Suas Excelências os Senhores Presidente da Assembleia Nacional, Primeiro Ministro e Líderes Parlamentares do MPD e do PAICV.

IV PARTE – ANEXOS

Anexo 1 – Sugestão à ARE

Anexo 2 – Relatório do concurso de recrutamento de pessoal para integrar o quadro da Provedoria de Justiça

Anexo 3 – Nota justificativa da sugestão de alteração da Lei de Organização e do Processo do Tribunal Constitucional
(Lei nº56/VI/2005 de 28 de Fevereiro)

Anexo 4 - Nota justificativa da sugestão de alteração da Lei 76/IV/93 de 12 de Julho (Estatuto dos Membros do Conselho da República)

Anexo 5 – Nota justificativa da sugestão de alteração da Lei 29/VI/2003 de 4 de Agosto (Estatuto do Provedor de Justiça)

Anexo 6 - Nota Justificativa de Alteração do Decreto-Lei 10/2014 de 21 de Fevereiro (Orgânica da Provedoria de Justiça)

Anexo 7 - A escolha do nome próprio – Quanto à Onomástica

Anexo 8 – Denegação de Justiça ?

Anexo 1 – Sugestão à ARE (3 de Novembro de 2015)

PROPOSTA N.º 01/2015

O Provedor de Justiça tem recebido queixas contra o método de cálculo aplicado pela ELECTRA, SARL – Empresa Pública de Electricidade e Água - para determinar a factura mensal do consumo doméstico de água, para além de outras queixas alegando «cortes de água sem aviso prévio» e «cortes de água aos fins-de-semana». Estas reclamações por vezes são retomadas em público, nomeadamente na comunicação social.

O presente documento é uma tomada de posição do Provedor de Justiça sobre a questão específica do método de cálculo aplicado pela ELECTRA para determinar o valor da factura de água.

I PARTE - AS TARIFAS DE ÁGUA NA LEGISLAÇÃO APLICADA EM CABO VERDE

1. Legislação anterior à Independência Nacional

Algumas das concepções que fundamentam o método de cálculo da factura de água para consumo doméstico aplicado durante muito tempo depois da Independência Nacional, já estão esboçadas na Portaria n.º 4869, de 29 de Outubro de 1955, que aprovou o Regulamento do Serviço de Abastecimento de Água à cidade da Praia, há quase 60 anos, e que doravante passa a ser designado Regulamento. Segundo o Regulamento, o fornecimento de água potável era obrigatório (artigo 1.º) e ininterrupto (artigo 3.º). A ligação à rede pública era obrigatória (artigo 4.º) sob certas condições. A entidade responsável pela qualidade da água (artigo 1.º), era também entidade distribuidora (artigo 82.º) - Câmara Municipal da Praia.

A tarifa da água da rede pública foi fixada em 4\$00 por metro cúbico, sendo o pagamento proporcional ao consumo. «Para garantia do equilíbrio económico da exploração», o artigo 84.º do Regulamento previa 4 consumos mínimos que seriam pagos obrigatoriamente em cada mês, fixados segundo o rendimento colectável do prédio (consumo doméstico) ou segundo a contribuição industrial (consumo industrial) o que mostrava a preocupação em garantir um pagamento mais elevado a quem desse indícios objectivos (rendimento colectável do prédio) de poder pagar mais pelo serviço prestado e que se levava em conta a conhecida tendência das famílias de maiores rendimentos para consumirem mais água. Estes dados sobre o consumo doméstico estão resumidos no quadro 1.

Quadro 1 - RESUMO DO ARTIGO 84.º DO REGULAMENTO (1955)

Rendimento colectável do prédio	Consumo mínimo a ser pago obrigatoriamente	Tarifa
100\$00 a 200\$00	5m ³	4\$00/m ³
200\$01 a 400\$00	6m ³	
400\$01 a 700\$00	8m ³	
Superior a 700\$00	10m ³	

Dezoito anos depois da sua publicação, o Regulamento foi alterado pela Portaria nº 85/73 de 16 de Junho, tendo sido revistos 28 dos 89 artigos (mais de 31%). Verifica-se que a tarifa passou para o valor fixo de 4\$50 por metro cúbico. Mas, o mais importante a destacar é que: i) o artigo 84º foi alterado, passando a haver um único volume mínimo mensal a ser pago obrigatoriamente como consumo doméstico, em vez de 4 como anteriormente; ii) este mínimo é de 5m³ independentemente do «rendimento colectável do prédio», logo é para todos e, «*para garantia do equilíbrio económico da exploração*»; iii) o artigo 80º (adiante transcrito) não foi alterado.

O facto de não se ter alterado o artigo 80º é muito relevante, pois abre a possibilidade de incentivo à poupança de água pela via do agravamento tarifário, como se vê pela transcrição que se segue: «*Se, por redução do caudal fornecido pela captação, se tornar indispensável limitar o consumo da água, poderá a entidade responsável pela exploração do serviço, agravar a tarifa da venda de água, agravamento que incide apenas sobre o consumo excedente dos mínimos mensais obrigatórios*» (sublinhado nosso). Repare-se que não seria revogada a tarifa existente no momento em que eventualmente ocorresse uma redução do caudal fornecido pela captação. Haveria sim uma nova tarifa, de valor superior à existente, e que só incidiria sobre o volume que excedesse o consumo mínimo. Assim, e pelo menos desde a publicação daquelas duas Portarias, admitiu-se em Cabo Verde:

- a) A possibilidade legal de um agravamento da tarifa paga pelo consumidor conforme o aumento do volume de água consumida;
- b) A justificação do agravamento da tarifa seria a ocorrência de uma situação anormal, como «uma redução do caudal fornecido pela captação»;
- c) Que o objectivo desse agravamento de tarifa é limitar o consumo de água, ou seja, atender ao interesse público na poupança da água;
- d) O preço total a pagar pelo consumidor, não é o produto da nova tarifa pelo volume consumido, mas a soma de duas parcelas - uma, correspondente ao valor do mínimo para todos e paga conforme a tarifa anterior, e outra parcela que só considera o valor do consumo excedente dos mínimos (a nova tarifa vezes o volume excedente).

Caso se verificasse uma redução do caudal fornecido pela captação, o método de cálculo decorrente do artigo 80º após a publicação da Portaria nº 85/73, é ilustrada no quadro seguinte, em que se supõe uma alteração de 4\$50/m³ para 5\$00/m³.

Quadro 2 - VALOR DA FACTURA DE ÁGUA SIMULANDO AS CONDIÇÕES DO ARTIGO 80º DO REGULAMENTO (1973)

Colunas	1	2	3	4	5	6
	Consumos (m ³ /mês)	Tarifas (\$/m ³)	Consumo excedente (m ³)	Valor do excedente (\$)	Valor do limite anterior (\$)	Total (\$)
(mínimo)	5,00	4\$50	0,00	0,00	0,00	22\$50
	6,00	5\$00	1,00	5\$00	22\$50	27\$50
	7,00	5\$00	2,00	10\$00	22\$50	32\$50
	8,00	5\$00	3,00	15\$00	22\$50	37\$50
	9,00	5\$00	4,00	20\$00	22\$50	42\$50

O consumo mensal mínimo era de 5m³. O valor da factura por este consumo mínimo, indicado na 1ª linha (coluna 6) é o produto deste volume (na coluna 1) pela tarifa (na coluna 2). Se o consumo de água for de 6m³ (ou mais), há excedentes (na coluna 3), cujos valores (na coluna 4) resultam do produto deste excedente (na coluna 3) pela nova tarifa (na coluna 2). A factura (na coluna 6), resulta da soma do valor do excedente de consumo (coluna 4) com o valor máximo do escalão anterior (coluna 5)⁴.

Concebe-se assim uma tarifa progressiva, na modalidade de «*progressividade graduada*»⁵. Verifica-se que, e como informa a ELECTRA através do seu site, «o valor da factura é igual ao produto do consumo verificado pela tarifa do escalão atingido». É a «*progressividade simples*».

O conceito de *escalão de consumo*, entendido como faixa de diferentes consumos com o mesmo preço unitário (tarifa), não está explicitado nas duas Portarias, sendo no entanto óbvio, que há uma faixa mínima (0 a 5m³) cuja tarifa é inalterável, e por isso previsível e de valor a ser pago por todos. Implicitamente, nas condições excepcionais que justificassem aumento da tarifa a pagar pelos excedentes de consumo acima dos 5m³, passaria a haver duas faixas de consumo (dois escalões), uma faixa mínima a preço já estipulado, e a outra faixa constituída pelos volumes acima dos 5m³, cuja tarifa corresponderia a um agravamento do valor da tarifa normal.

No entanto, podia-se conceber um terceiro escalão no quadro 2, mediante fraccionamento da segunda faixa, por exemplo, criando uma outra acima dos 8m³ e com tarifa mais elevada. Neste momento, a ELECTRA trabalha exactamente com três escalões de consumo, um mínimo de 6m³, outro entre 6 e 10m³ e o terceiro acima de 10m³.

Em suma, há pelo menos 60 anos que a concepção de uma «*progressividade graduada*» foi admitida em Cabo Verde, e teve uma primeira consolidação com a Portaria nº 85/73, de 16 de Junho, concepção aplicada mesmo depois da

⁴ Note-se, como curiosidade, que, na electricidade, a ELECTRA aplicou método similar mesmo no século XXI.

⁵ Segundo terminologia brasileira

Independência Nacional, neste caso com a particularidade do limite do menor escalão ter deixado de ser um volume de água a ser pago obrigatoriamente.

Previa o parágrafo único do artigo 80º do Regulamento, que *«o agravamento a que se refere este artigo cessará logo que deixe de verificar-se a causa que lhe deu origem»*. A expectativa da parte final deste parágrafo infelizmente não se verificou. A seca que assolou o país na década de 70 e parte da década de 80 do século passado, associada com o crescimento populacional galopante da cidade da Praia depois de 1975 (5% a 5,5% ao ano, população praticamente duplicando-se a cada 14-15 anos) provocou uma redução drástica do caudal de água disponível por habitante; este resultado e mesmo esta circunstância cabem na condição posta expressamente no artigo 80º do Regulamento, embora este os tivesse encarado apenas como situação de excepção. A par destas condições nacionais de seca e alguma desertificação, agudizou-se a nível mundial a consciência da importância da água e da necessidade da sua preservação em qualidade e em quantidade (poupança) o que foi traduzida nas resoluções e recomendações das grandes conferências mundiais sobre a Água e Meio Ambiente que consolidaram os principais fundamentos e a prática da tarifação da água, incluindo os fundamentos do cálculo da factura feito conforme o artigo 80º e ilustrado no quadro 2.

2. Legislação posterior à Independência Nacional

Depois de 1975, muita legislação foi produzida para regulamentar o sector da água. Por exemplo, o Decreto nº 167/87, de 31 de Dezembro, *«fixa as normas pelas quais se deve orientar a determinação, pagamento e cobrança de cânones, taxas, tarifas e emolumentos relacionados directamente com a utilização dos recursos hídricos...»*. Este âmbito é relativamente alargado. De acordo com o artigo 23º daquele Decreto, as propostas de tarifas e taxas de abastecimento de água às populações feitas pelas entidades de abastecimento, poderão conter *«a) Tarifas progressivas segundo as quantidades consumidas durante um determinado período; b) Tarifas diferenciadas segundo a natureza ou qualidade do beneficiário»*. A progressividade e diferenciação previstas, não contrariam o método de cálculo concebido em 1973, e aplicado depois da Independência Nacional. O Decreto nº 167/87, deixará de estar em vigor só a partir de 19 de Dezembro próximo, data em que passará a vigorar o Decreto Legislativo nº 3/2015, de 19 de Outubro, mas nada há nos pressupostos deste último diploma que contrarie o Decreto ora revogado.

Por outro lado, o Decreto nº 168/87, de 31 de Dezembro, *«estabelece as normas pelas quais se regem os serviços públicos de distribuição de água potável e esgotos»*. Tem um âmbito mais delimitado e restrito, introduz a actualização técnica e construtiva sobre a distribuição de água potável e drenagem de águas residuais, e procura responder à situação prevalente em Cabo Verde quanto às disponibilidades hídricas. Para além dessa actualização, o Decreto nº 168/87, retoma princípios esboçados nas normas de 1955 e 1973, a saber, as obrigações do concessionário (artigos 6º a 18º), e sobre o fornecimento de água (artigos 61º a 70º)

Já o Decreto-Lei nº 75/99, de 30 de Dezembro, *«define o regime jurídico de licenças ou concessões de utilização de Recursos Hídricos»*. O seu âmbito vai além da mera distribuição ao domicílio, antes abrange toda a produção e distribuição de água potável, bem como os serviços de recolha, tratamento e reutilização de efluentes líquidos. Mas também traz indicações sobre a tarifação, nomeadamente na alínea c) do nº 1 do seu artigo 9º, onde se lê que *«[...]o regime de tarifas tomará em consideração a necessidade de consumidores de baixo rendimento, áreas rurais e outros casos especiais, incluindo o uso racional da água»*. De notar que isto é dito no quadro do princípio da igualdade e solidariedade abordado nessa alínea c). Ainda sobre este Decreto-Lei, o artigo 51º retoma, no conjunto dos seus números, o princípio do equilíbrio económico,

financeiro e sustentabilidade de uma concessão; o número 3 em particular, reafirma o princípio da tarifa poder ser dissuasora de desperdício de água (forçar a poupança). O artigo 52º amplia o conteúdo desse número 3, alargando-o ao efeito de conservação do recurso e incentivo à reutilização da água.

O Decreto-Legislativo nº 3/2015, de 19 de Outubro, publicado recentemente, não revoga expressamente o Decreto-Lei nº 75/99, ao contrário do que faz com o Decreto nº 167/87. É de salientar que a alínea a) do artigo 4º do Decreto-Legislativo nº 3/2015 estabelece como princípio, «(...) o direito universal à água para as necessidades básicas, a custo socialmente aceitável e sem constituir factor de exclusão ou discriminação», traduzido num dos critérios da fixação das tarifas, indicado na alínea e) do artigo 276º que é «garantir a aplicação de uma tarifa a pagar pelo consumidor que progrida em função da intensidade da utilização dos recursos hídricos, preservando ao mesmo tempo o acesso ao serviço dos utilizadores domésticos, tendo em conta a sua condição económica em relação a determinados consumos». Tudo isto no quadro de princípios mais amplos, aliás enunciados no preâmbulo do Decreto Legislativo nº 3/2015, pelo que este diploma não introduz qualquer alteração de princípio quanto à tarifificação.

Em síntese:

O método de cálculo da factura de água de consumo doméstico esboçado na Portaria nº 4869, de 29 de Outubro de 1955 e consolidado pela Portaria nº 85/73, de 16 de Junho, aplica a *progressividade graduada* que consiste em fazer um somatório de parcelas, sendo a primeira correspondente ao consumo do menor escalão e, caso necessário, as outras parcelas serão correspondentes a volumes excedentes sobre os escalões de consumo que forem ultrapassados. Curiosamente, a *progressividade graduada* é aplicada ainda no século XXI pela ELECTRA - a empresa concessionária do serviço público de distribuição de água - no sector da electricidade.

A legislação cabo-verdiana produzida depois da Independência Nacional retoma e desenvolve conceitos e princípios de política tarifária no sector da água, alguns deles já presentes em legislação anterior, como sejam: i) o princípio do «equilíbrio económico da exploração»; ii) o pressuposto do aumento de consumo com o aumento dos rendimentos das famílias; iii) a utilização da política tarifária como meio de incentivar à poupança de água.

Não houve revogação expressa do cálculo segundo a *tarifificação progressiva graduada*, apenas o pagamento do limite do escalão mais baixo deixou de ser obrigatório. Pelo contrário, ao consolidar os princípios acima referidos, a legislação produzida manteve essa forma de cálculo em vigor, a qual aliás foi aplicada.

A tarifificação da água e a própria legislação que a suporta também devem ser avaliadas à luz dos princípios que fundamentam e enquadram as políticas para o sector, incluindo os princípios constitucionais. Alguns desses fundamentos são evocados na II Parte deste documento.

II PARTE - ALGUNS FUNDAMENTOS DA TARIFICAÇÃO DA ÁGUA PARA CONSUMO DOMÉSTICO

DIREITO À VIDA

A água é um bem essencial à vida e, de entre os elementos comuns do nosso dia-a-dia, é aquele que, juntamente com o ar que respiramos, está ligado ao nosso *direito à vida* de forma mais directa e imediata. Uma pessoa pode sobreviver semanas sem se alimentar, mas, em certas circunstâncias, «*estar dois ou três dias sem acesso à água de beber é uma sentença de morte*»⁶; pode-se abster de beber qualquer outro líquido; para qualquer alimento se pode encontrar um substituto para comer, mas a água é insubstituível para a maior parte dos seus usos.

É consensual entre os técnicos do sector da água, sobretudo a partir de observações de terreno que, matar a sede, cozer os alimentos, fazer a higiene pessoal e familiar, lavar a roupa e utensílios domésticos são as primeiras prioridades de consumo de água que as famílias estabelecem, pelo menos dentro de prazos curtos. A prioridade destes consumos domésticos ora enumerados, deriva da importância da água na própria fisiologia humana, o que faz dela condição sem a qual não há vida. O acesso à água potável insere-se assim na problemática constitucional do direito à vida, «*pressuposto fundante de todos os demais direitos fundamentais*»⁷ no dizer de Rui Medeiros e Jorge Pereira Silva. Estes autores, nas suas anotações ao artigo 24º da Constituição da República Portuguesa, cuja epígrafe é «direito à vida», artigo semelhante ao artigo 28º da Constituição da República de Cabo Verde – CRCV - (com a epígrafe «direito à vida e à integridade física e moral») realçam o carácter ímpar do direito à vida, motivo pelo qual se transcreve a seguir parte das referidas anotações, mas indicando entre parêntesis recto os artigos da CRCV em relação aos quais elas são pertinentes.

«O artigo [28º] desempenha, entre os direitos fundamentais, um papel absolutamente ímpar. Membro do clube restrito dos direitos insusceptíveis de suspensão [artigo 274º da CRCV], o direito à vida surge (...) não apenas na sua dimensão puramente subjectiva, como o primeiro dos direitos fundamentais – mais do que um direito, liberdade e garantia, ele constitui o pressuposto fundante de todos os demais direitos fundamentais – mas como valor objectivo e como princípio estruturante de um Estado de Direito alicerçado na dignidade da pessoa humana [artigo 1º da CRCV]».

«O direito à vida é inerente à pessoa humana»⁸e, por isso, a garantia do acesso à água é remetida para o rol das mais altas responsabilidades impostas ao Estado e autoridades públicas pela alínea b) do artigo 7º e pelo artigo 15º, ambos da CRCV⁹. A política tarifária não pode então erigir-se, sob forma alguma, em obstáculo ao acesso à água de consumo doméstico, antes impõe-se às autoridades públicas a universalização desse acesso em defesa da vida humana e em nome do princípio da igualdade.

DIREITO À SAÚDE

O acesso à água para os consumos prioritários a que se tem referido, não é, por si só, garantia de saúde como «... *estado de completo bem-estar físico, mental e social...*» (O.M.S. 1946), mas é, um pressuposto incontornável do bem-estar físico. Mais ainda, o impacto da higiene na saúde é reconhecido pela Ciência, e fez desaparecer grande parte da fronteira entre cuidar da saúde individual e proteger a saúde pública, entre a segurança individual contra a doença e a protecção

⁶ Ver Liesl Granz in «Water and War», Revista FORUM, publicação do ICRC, 1999.

⁷ In, CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA ANOTADA, Tomo I, 2ª Edição, por Jorge Miranda – Rui de Medeiros

⁸ Artigo 6º do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos a que Cabo Verde aderiu em 1993.

⁹ Alínea b) do artigo 7º: «Garantir o respeito pelos direitos humanos e assegurar o pleno exercício dos direitos e liberdades fundamentais a todos os cidadãos».

Artigo 15º, nº1 - «O Estado reconhece como invioláveis os direitos e liberdades consignados na Constituição e garante a sua protecção»; nº2 - «Todas as autoridades públicas têm o dever de respeitar e de garantir o livre exercício dos direitos e das liberdades e o cumprimento dos deveres constitucionais ou legais».

colectiva contra o risco de epidemias. Veja-se que os maiores avanços na saúde pública ocorreram em vários países quando as pessoas, sobretudo nas grandes cidades puderam passar a lavar-se e lavar as suas roupas com água limpa com uma frequência razoável.

Para ser efectivo «...o direito de todas as pessoas de gozar do melhor estado de saúde física e mental possível de atingir», constante do artigo 12º do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais a que Cabo Verde aderiu em 1993, o acesso à água para os consumos prioritários é o aspecto primordial e «estruturante» de um direito – o direito à saúde – cuja deficiente efectivação é a ameaça mais comum ao direito à vida que lhe dá sentido, isto sem descurar a protecção específica que a CRCV concede ao direito à saúde nos seus artigos 70º, 71º e 81º.

JUSTIÇA SOCIAL

Sobre a ordem de prioridades dos consumos domésticos, é consensual nos meios mais afectos à distribuição de água a nível mundial, que o volume para matar a sede não tem preço, significando isso que as pessoas estarão prontas a praticar todos os actos necessários para acederem à água de beber. Disto deriva um outro consenso, segundo o qual o mais avisado é assegurar a todos o acesso a um mínimo de consumo doméstico de água, capaz de cobrir as prioridades em causa. Tal «recomendação» mais não é do que a «oficialização», a «actualização» de um princípio de certo modo «ancestral»¹⁰.

Um sistema de tarifas por escalões de consumo, estabelece-se com base nos princípios anteriormente referidos. O primeiro escalão deve ter um preço relativamente comportável para as famílias, para lhes dar acesso a um volume de água que chegue para (repita-se) matar a sede, cozer os alimentos, garantir a higiene pessoal e familiar, lavar a roupa, lavar utensílios domésticos. Trata-se de um mínimo a ser garantido para todos. Ressalve-se, no entanto, que as demandas acabadas de enumerar formam apenas uma parte do volume mínimo de água necessário para as pessoas pois, outros direitos efectivados pelo acesso à água estão consagrados em Convenções Internacionais, como o Pacto Internacional relativo aos Direitos Cívicos e Políticos e o Pacto Internacional relativo aos Direitos Económicos, Sociais e Culturais.

Por cada escalão acima do primeiro estabelece-se um agravamento de tarifa, «penalizador» do correspondente aumento de consumo, objectivo este já implícito no artigo 80º da Portaria 4869. Verifica-se que o consumo da água tende a aumentar com os rendimentos das famílias. Dentro de certos limites, estas poderão absorver os agravamentos e, assim, contribuir para o objectivo do equilíbrio económico da exploração, também já explícito em 1955, reafirmado na legislação produzida depois da Independência Nacional.

A distribuição social dos rendimentos é então um factor tido em conta em quase todos os países, seja para fixar o número e os níveis dos escalões de consumo doméstico de água, seja para fixar as respectivas tarifas. Já no Regulamento de 1955, esta ideia vinha implícita, ao se associar o consumo de água com o rendimento colectável do prédio, um indício objectivo dos rendimentos da família.

¹⁰ «The physiological imperative of water is mirrored in its symbolic importance: Hindus achieve purification by bating in de Holy Ganges, wich also receives the ashes of the dead;the Christian is reborn in baptism; Muslims perform sacred ablutions before prayer; ritual baths form a significant element of Jewish observance - Liesl Granz , in War and Water», Revista FORUM, publicação do ICRC, 1999.

No fundo, procura-se ter uma curva de distribuição do consumo doméstico de água, à imagem da distribuição social dos rendimentos das famílias, mas com correcção das grandes disparidades. Por isso, para muitos técnicos desta área, um esquema tarifário bem-sucedido na procura da justiça social, conduz a uma curva de distribuição social do consumo doméstico de água, parcialmente homóloga da chamada curva de Lorentz¹¹.

PRESERVAÇÃO DO RECURSO E SUSTENTABILIDADE ECONÓMICA E FINANCEIRA DO SERVIÇO

Outro factor a ter em conta na fixação das tarifas, é que a água é um bem escasso que é preciso poupar por múltiplas razões, hoje conhecidas a partir da mera formação cívica. O agravamento das tarifas pelos diferentes escalões de consumo acima do mínimo, visa conter o aumento de consumo de água com os rendimentos das famílias; o equilíbrio a estabelecer é ter um agravamento da tarifa suficiente e adequado para induzir a um menor consumo (há «*elasticidade negativa...*») e evitar simultaneamente, grande sobrecarga nos seus rendimentos. Refira-se finalmente que a poupança de água alivia a pressão para mais investimentos imediatos na sua produção, «diferindo-os» no tempo, aliando assim a preservação do recurso com o equilíbrio económico e financeiro da exploração.

Em síntese:

Tendo em conta a específica importância da água, as políticas da distribuição para consumo doméstico têm de merecer do Estado e de todas as autoridades públicas uma atenção particular derivada dos limites e obrigações impostos pelo artigo 15º da Constituição da República de Cabo Verde,¹² pois, estão em causa nessas políticas, o respeito pelo direito à vida (artigo 28º da CRCV e artigo 6º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos). Trata-se de um direito estruturante dos outros direitos, nomeadamente o direito à saúde (nºs 1 e 2 do artigo 71º da CRCV). Estes direitos básicos são os mais sensíveis à observância do princípio da igualdade, também estruturante da CRCV (nº 2 do artigo 1º e artigo 24º).

Portanto, objectivos de gestão, como o equilíbrio económico e sustentabilidade financeira do serviço (incluindo normas sobre o tarifário), a preservação do recurso e demais princípios da legislação que vigora em Cabo Verde, compatibilizam-se neste quadro constitucional.

Como se verá na III parte, enquanto a tarifação aplicada segundo o método de «*progressividade graduada*» conforma-se com os fundamentos e objectivos acima enunciados, a «*progressividade simples*» utilizada pela ELECTRA tem implícitas consequências que os contrariam.

¹¹ Curva de percentagens de população versus percentagens do rendimento bruto.

¹² «1. O Estado reconhece como invioláveis os direitos liberdades e garantias consignados na Constituição e garante a sua protecção; 2. Todas as autoridades públicas têm o dever de respeitar e de garantir o livre exercício dos direitos e das liberdades e o cumprimento dos deveres constitucionais e legais»

III PARTE - OS DOIS MÉTODOS DE CÁLCULO DA FACTURA DE ÁGUA FACE A ESTES FUNDAMENTOS

1. Cálculo da factura de água segundo a ELECTRA (progressividade simples) e suas consequências

As actuais tarifas de água, são fixadas pela ARE. A ELECTRA informa, através do seu site, que «o valor da factura é igual ao produto do consumo verificado pela tarifa do escalão atingido». É a *progressividade simples*.

As consequências dos dois métodos são determinadas e analisadas a partir do quadro de cálculo elaborado mais à frente, tendo-se considerado os escalões e os valores das tarifas (IVA incluído) estabelecidos no Despacho n° 3/2015, de 31 de Março, da ARE. Os valores cobrados pela ELECTRA estão na coluna 4, os que deveria cobrar se utilizasse o método da *progressividade graduada* estão na coluna 8 e na coluna 9 está a diferença, em escudos cabo-verdianos (\$), a favor da ELECTRA.

Quadro 3 - CÁLCULO COMPARATIVO DA FACTURA DE ÁGUA

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Dados			<i>Progressividade de simples (ELECTRA)</i>	<i>Progressividade Graduada</i>				
Escalões de Consumo	Consumo (m³)	Tarifas (\$/m³)	Total (\$)	Excedente de consumo (m³)	Valor do excedente (\$)	Valor do escalão anterior (\$)	Total (\$)	Diferença (\$)
1°	6,00	259,06	1.554,36	0,00	0,00	não aplicável	1.554,36	0,00
2°	7,00	381,26	2.668,82	1,00	381,26	1.554,36	1.935,62	733,20
	8,00	381,26	3.050,08	2,00	762,52	1.554,36	2.316,88	733,20
	9,00	381,26	3.431,34	3,00	1.143,78	1.554,36	2.698,14	733,20
	10,00	381,26	3.812,60	4,00	1.525,04	1.554,36	3.079,40	733,20
3°	11,00	508,13	5.589,43	1,00	508,13	3.079,40	3.587,53	2.001,90
	12,00	508,13	6.097,56	2,00	1.016,26	3.079,40	4.095,66	2.001,90
	13,00	508,13	6.605,69	3,00	1.524,39	3.079,40	4.603,79	2.001,90
	14,00	508,13	7.113,82	4,00	2.032,52	3.079,40	5.111,92	2.001,90
	15,00	508,13	7.621,95	5,00	2.540,65	3.079,40	5.620,05	2.001,90

Pode-se verificar que:

- Pelo método que aplica, a ELECTRA cobra um valor indicado na coluna 4 do quadro 3, obtido simplesmente multiplicando, na mesma linha, o consumo (coluna 2) pela tarifa do escalão (coluna 3);

- b) Vê-se que o consumidor de volumes de 7, 8, 9 ou mais m³ de água, paga tudo por uma tarifa de 381\$26/m³, podendo mesmo pagar todo o consumo por 508\$13/m³ caso ultrapasse os 10m³, nada pagando ao preço de 259\$06/m³;
- c) Logo, o consumo do escalão mais baixo (até 6m³ de água), tanto pode ser pago a 259\$06 como pode ser pago a 508\$13, dependendo do escalão de consumo a que a família chegar; a ELECTRA anula então a garantia de preço mais baixo para os primeiros 6m³ de consumo doméstico de água para matar a sede, cozer os alimentos, fazer a higiene pessoal e familiar, lavar a roupa e utensílios domésticos que, como se verá, é respeitada no método da *progressividade graduada* (dos excedentes);
- d) Pelo que se viu na II Parte, decorre do ponto anterior que são anuladas bases para direitos fundamentais como o direito à vida e à saúde, já que aqueles consumos da água respondem a demandas da própria fisiologia humana ou com impacto na fisiologia humana;
- e) O conceito de agravamento tarifário aplicado na *tarifificação progressiva graduada*, implica um aumento do valor unitário da água para um montante que representará o valor a pagar por cada m³ consumido a mais, seja qual for o consumo e o escalão;
- f) Quando se passa de um escalão de consumo para outro, a *progressividade simples* aplicada pela ELECTRA provoca uma distorção ao referido no ponto anterior, como se pode verificar na passagem do 1º escalão (6m³) para o 2º escalão (7m³), pois o valor a pagar por esse m³ de água a mais é de 1.114\$46 (de 1.554\$36 para 2668\$82 - ver coluna 4), quase o triplo da tarifa indicada na coluna 3 que é de 381\$26; a distorção também se verifica analisando a mudança do 2º para o 3º escalão, caso em que o valor a pagar por esse m³ de água a mais, é de 1.776\$83 (de 3.812\$60 para 5.589\$43 - ver coluna 4), quase 3,5 vezes o valor da nova tarifa que é de 508\$13.

A aplicação da *progressividade simples* pela ELECTRA tem outra consequência que é poder ampliar a diferença entre os cidadãos de duas famílias de perfis de consumo similares. Com efeito, um número diferente de pessoas (4 e 6 por exemplo) nas famílias, pode provocar a passagem de um escalão de consumo para outro. Esta hipótese está esquematizada no quadro 4, analisado a seguir.

Quadro 4 - AMPLIAÇÃO DA DIFERENÇA ENTRE FAMÍLIAS COM PERFIS DE CONSUMO SIMILARES

	Pessoas	Consumo de água		Escalão	Factura (\$)	(\$ por pessoa)	Observação
		Por pessoa por dia (litros) ¹³	Por família, por mês (m ³)				
Família A	4	50	6	1º	1554,36	388,59	
Família B	6	40	7,2	2º	2745,07	457,51	+ 68\$92 (+17,7%)

A diferença no agregado familiar (6 pessoas em vez de 4) provoca a passagem do consumo mensal da família B para o 2º escalão, apesar do consumo por pessoa e por dia até ser inferior em 20% à média na família A. No entanto, vê-se pelo quadro que cada pessoa da família B, ainda por cima paga 17,7% a mais que cada membro da família A, o que é injusto! Há um afastamento grave do princípio constitucional da igualdade entre cidadãos, em consequência da distorção referida na linha g) mais atrás.

¹³ O mínimo proposto pela OMS que é de 50 litros por pessoa por dia e a família B está abaixo do mínimo

2. Cálculo do valor da factura pelo método da *progressividade graduada* (excedentes de consumo)

O cálculo do valor da factura de água, elaborado conforme a *progressividade graduada (excedentes de consumo)* envolve as colunas 5, 6, 7 e 8 do quadro 3. No primeiro escalão, não há excedentes, o valor máximo a pagar (dispensou o cálculo para valores inferiores a 6m³) coincide com o total na coluna 8, e provém da multiplicação do consumo (coluna 2) pela tarifa que é de 259\$06 (na coluna 3); acima do volume do 1º escalão, há volumes excedentes indicados na coluna 5, que, multiplicados pela nova tarifa (na coluna 3), dão os valores dos excedentes (coluna 6); na coluna 7 está o valor máximo pago no escalão anterior; somando o valor dos excedentes (coluna 6) com o valor máximo do escalão anterior (coluna 7), obtém-se o valor da factura a pagar em escudos cabo-verdianos (coluna 8).

Analisando o quadro 3, verifica-se que:

- Há um mínimo de consumo que pode chegar aos 6 m³, que é pago à tarifa mais baixa de 259\$06/m³, e logo à tarifa mais acessível, com um máximo fixo de 1.554\$36 (coluna 7);
- Na passagem do 1º (6m³) para o 2º escalão (7m³), o total a pagar (coluna 8) é a soma daquele valor (1554\$36) com o valor do excedente de consumo (coluna 6);
- O valor fixo no 3º escalão (3.079\$40), contém aquele valor fixo do 1º escalão (1.554\$36) mais o valor do excedente máximo de 4m³ (1.525\$04) necessário para se chegar aos 10m³ com que termina o 2º escalão;
- Utilizando a *progressividade graduada*, é então sempre garantida a tarifa mais baixa para o volume mínimo até 6m³ de água para consumo doméstico, independentemente do escalão que for atingido, o que permite satisfazer as exigências do direito à vida e possibilitar aos seus membros o equilíbrio físico imprescindível para o direito à saúde, independentemente dos seus rendimentos;
- O agravamento aplicado na *tarifificação progressiva graduada*, é um aumento do valor unitário da água até um montante que será o valor a pagar por cada m³ consumido a mais; isto pode ser verificado na passagem do 1º escalão (6m³) para o 2º escalão (7m³), pois o valor a pagar por 7m³ de água (coluna 8) é a soma do valor na coluna 7 com o valor do excedente de 381\$26 (coluna 6), que é igual à própria tarifa do novo escalão; o mesmo se passa na passagem do 2º para o 3º escalão (de 10 para 11m³), em que o total a pagar por 11m³ de água (coluna 8) é a soma do valor do escalão anterior (coluna 7) com valor do excedente de 508\$13, (coluna 6) exactamente o valor da própria tarifa do novo escalão – não há qualquer distorção;
- A *progressividade graduada* pode atenuar as diferenças entre famílias de perfis de consumo similares mas com número de pessoas diferentes se houver mudança de escalão; para demonstrar o que se acaba de dizer, o método vai ser aplicado no quadro 5 a seguir, repetindo a hipótese das famílias A e B com 4 e 6 pessoas, respectivamente.

Quadro 5 - ATENUAÇÃO DA DIFERENÇA ENTRE FAMÍLIAS COM PERFIS DE CONSUMO SIMILARES

	Consumo de água						
	Pessoas	Por pessoa/dia (litros) ¹⁴	Por família, por mês (m ³)	Escalão	Factura (\$)	(\$ por pessoa)	Observação
Família A	4	50	6	1º	1554,36	388,59	
Família B	6	40	7,2	2º	2011,82	335,31	-53\$28 (-13,7%)

¹⁴O mínimo proposto pela OMS é de 50 litros por pessoa por dia e a família B está abaixo do mínimo

Também neste caso, é a diferença no agregado familiar (6 pessoas em vez de 4) que provoca a passagem do consumo mensal da família B para o 2º escalão, apesar do consumo por pessoa e por dia ser inferior em 20% à média na família A. Em contrapartida, os pagamentos médios por pessoa da família B são de 335\$31 por cada m³, inferior aos 388\$59 por cada m³ na família A: menos consumo médio (-20%) e, por isso, menos pagamento médio (-13,7%). O cálculo segundo a *progressividade graduada*, tem por efeito mitigar as desigualdades, em vez de as ampliar como faz a *progressividade simples* aplicada pela ELECTRA.

Em síntese:

A *tarificação progressiva simples* aplicada pela ELECTRA anula a garantia de preço mais baixo, e portanto mais acessível a todos, para os primeiros metros cúbicos de consumo doméstico de água, garantia que, pelo contrário, é respeitada no método decorrente da *tarificação progressiva graduada* que nunca foi revogado.

Em consequência, a *tarificação progressiva simples* usada pela ELECTRA, põe em causa os direitos fundamentais à VIDA e à SAÚDE, já que aquela garantia de volume de água acessível a todos, inclui a água para satisfazer e ajudar a satisfazer exigências da fisiologia humana.

Além disso, para famílias de perfis de consumo similares mas com diferente número de pessoas, o cálculo segundo a *progressividade graduada* mitiga o efeito desta diferença relativamente ao pagamento médio por pessoa, ao passo que a *progressividade simples* usada pela ELECTRA, amplia a diferença de pagamento médio por pessoa, ferindo gravemente o princípio constitucional da igualdade (veja-se nomeadamente o n.º 2 do artigo 1º e o artigo 24º, ambos da CRCV).

IV PARTE - CONCLUSÃO

Confrontados entre si e com os fundamentos de política tarifária, incluindo os fundamentos constitucionais, os resultados dos cálculos, seja com a *progressividade simples*, seja com a *progressividade graduada*, permitem chegar às conclusões sintetizadas nos pontos abaixo.

- A. Aplicando-se a *tarificação progressiva graduada* ficam garantidos os primeiros metros cúbicos de consumo doméstico de água ao preço mais baixo e, por isso, mais acessível para todos, volume de água esse que inclui os consumos prioritários mais conexos com a fisiologia humana, pelo que a sua aplicação está em conformidade com o respeito pelo direito à vida previsto no artigo 28º CRCV e à saúde previsto nos artigos 70º, 71º e 81º, também da CRCV. Além disso, respeita o princípio da igualdade (artigo 24º da CRCV) bem como os limites e obrigações do Estado e demais autoridades públicas relativamente aos direitos fundamentais (artigo 15º da CRCV).

A *tarificação progressiva simples* aplicada pela ELECTRA anula a garantia dos primeiros metros cúbicos de consumo doméstico de água ao preço mais baixo, e em consequência:

- i. Faz dos rendimentos, sobretudo para as famílias de rendimentos mais baixos, um obstáculo ao acesso à água;

- ii. Põe em causa os direitos fundamentais à vida e à saúde;
 - iii. Viola o princípio da igualdade (artigo 24º da CRCV);
 - iv. Não garante o respeito pelos limites e obrigações do Estado e demais autoridades públicas relativamente aos direitos fundamentais impostos pelo artigo 15º da CRCV.
- B. O novo valor da tarifa, quando se muda de escalão de consumo, corresponde ao aumento a pagar por cada metro cúbico consumido a mais sobre o anterior escalão, desde que se aplique a *progressividade graduada*; pelo contrário, na passagem de um escalão para outro superior, o novo valor a pagar por esse metro cúbico consumido a mais sobre o anterior pode ser duas, três ou mais vezes o valor da nova tarifa, uma distorção introduzida pela *progressividade simples* aplicada pela ELECTRA.
- C. A passagem de um escalão para outro superior, não significa necessariamente alteração no perfil de consumo das famílias. O cálculo segundo a *progressividade graduada* mitiga o efeito da diferença entre famílias com perfis de consumo similares mas com agregados diferentes e, pelo contrário, o método da *progressividade simples* aplicado pela ELECTRA, amplia o efeito daquela diferença no que respeita ao pagamento por pessoa, em decorrência da distorção referida em B. A ampliação da diferença no pagamento entre pessoas com condições económicas similares, fere o princípio constitucional da igualdade (veja-se nomeadamente o nº 2 do artigo 1º e o artigo 24º da CRCV).

V PARTE - PROPOSTA

O nº 1 do artigo 15º da Constituição da República de Cabo Verde impõe os direitos e garantias individuais como limites aos poderes do Estado, e torna imperativo a todas as autoridades públicas o propósito da sua salvaguarda. No caso que nos ocupa - o acesso de todos à quantidade de água imprescindível à Vida e à Saúde - significa que as políticas de gestão, incluindo a tarifação, não só não se podem erigir em obstáculo ao acesso a esse bem insubstituível à vida e decisivo sob todos os pontos de vista para o direito à saúde, como também impõe que tais políticas zelem pela sua garantia. Sendo a ARE, Agência de Regulação Económica, a autoridade a quem compete a fixação das tarifas em apreço, permito-me, ao abrigo da alínea c) do nº 1 do artigo 22º da Lei nº 29/VI/2003, de 4 de Agosto, formular a seguinte proposta:

Que a ARE instrua a ELECTRA, concessionária do serviço público de distribuição de água, no sentido da aplicação do método da *tarifação progressiva graduada*, para efeito de cálculo da factura mensal de consumo doméstico de água potável.

Melhores cumprimentos

O Provedor de Justiça

António do Espírito Santo Fonseca

Anexo 2 – Relatório do concurso público de recrutamento de pessoal para integrar o quadro da Provedoria de Justiça, que decorreu entre abril e dezembro de 2015

RELATÓRIO

1. INTRODUÇÃO

O presente Relatório reporta-se ao concurso público que a Provedoria de Justiça lançou em Abril de 2015, com o objectivo de preencher cinco vagas do seu quadro de pessoal. Quatro para técnico nível I, duas para a área jurídica, uma para a área de Gestão, Contabilidade e Administração Pública e uma para a área de Comunicações e Relações Públicas. Foi também posta a concurso uma vaga para Apoio Operacional.

Desde o início, a DNAP assumiu a responsabilidade de garantir os meios necessários para a realização de todas as fases do concurso.

O anúncio do concurso n.º 28/2015 foi divulgado no B. O. n.º 25, II Série, de 12/05/2015.

2. QUESTÕES PRELIMINARES

Antes do início do procedimento concursal, mais concretamente no dia 21/04/2015, realizou-se um primeiro encontro de trabalho entre a Provedoria de Justiça e a DNAP, cujo objectivo foi a verificação do modo como iria ser operacionalizado o procedimento concursal.

Deparou-se que os regulamentos de concurso utilizados na DNAP, careciam de uma maior transparência e objectividade. Foram apontados aspectos divergentes do regulamento do concurso, conforme é demonstrado no quadro abaixo.

Aspectos cujos pontos de vista divergiam	
Regulamento da DNAP	Proposta de Regulamento da Provedoria de Justiça
Tipo de Vínculo: Contrato a termo	Tipo de Vínculo: Nomeação definitiva, após o período de estágio probatório
Submissão e prazo das candidaturas: As candidaturas deverão ser submetidas, preferencialmente, através do correio electrónico, concursos.publicos@gov2.gov.cv , não se responsabilizando a DNAP pelas candidaturas não concretizadas por motivos de ordem técnica dos computadores, falhas de comunicação, congestionamento das linhas de comunicação ou outros factores de ordem técnica que não sejam da responsabilidade da DNAP.	Submissão e prazo das candidaturas: As candidaturas deverão ser submetidas, preferencialmente, através do correio electrónico concursos.publicos@gov2.gov.cv e, não sendo possível, deverão ser entregues pessoalmente ou por via postal, através do endereço da DGAP, sito na Rua Funchal, Meio de Achada Santo António, C.P. n.º 200, Praia, Cabo Verde.
Triagem: utilizaram um conceito vago e indeterminado, ao preverem que pré-	Triagem: Foi proposto que a pré-selecção devia depender tão somente dos requisitos mínimos estipulados no item III e

seleccionariam os candidatos “ <i>que mais se aproximam do perfil desejado</i> ”	que tinham a ver com os documentos exigidos para a candidatura.
Métodos de avaliação: Propuseram 2 métodos - teste de conhecimentos com peso de 70% e entrevista com peso de 30%.	Métodos de avaliação: Foram propostos 3 métodos obrigatórios - teste de conhecimentos com peso de 60%, avaliação curricular com peso de 10% e entrevista com peso de 30%. Isto porque quis-se valorizar a experiência profissional dos candidatos. No que se refere aos testes de conhecimentos, foram colocadas de forma expressa as estruturas dos mesmos, ou seja, compostos por 20 questões de escolha múltipla, com a respectiva cotação de 0,6 valores, devendo o candidato escolher somente a resposta verdadeira. Foi ainda definida a valoração da segunda parte do teste de conhecimento que pretendia avaliar os níveis de conhecimento e as capacidades de sistematização e de expressão escrita.
Entrevista: Foi definido como critério geral a pretensão de avaliar o potencial do candidato e a sua capacidade de se inserir na instituição, sem especificar os critérios a serem utilizados.	Entrevista: Foram especificados os critérios a serem utilizados na avaliação do potencial do candidato e sua capacidade de se inserir na instituição, a saber: (i) nível de motivação e interesse; (ii) capacidade de análise e de síntese; (iii) sentido crítico e de responsabilidade; e (vi) capacidade de expressão e fluência verbal.
Publicação de resultados:	Publicação de resultados: Acrescentou-se ao constante no regulamento da DNAP que a publicitação dos resultados incluíam a indicação de informações relativas à data, hora, local e orientações para os testes, bem como a agenda das entrevistas.

Para além dos aspectos acima referidos, foi proposta no regulamento do concurso a introdução de elementos novos, nomeadamente, o método de selecção designado avaliação curricular, com a apreciação e ponderação dos seguintes factores: (i) Habilitação académica de base; (ii) Formação profissional específica e não específica, bem como a sua duração; e (iii) Experiência profissional na área de abertura do concurso ou noutra actividade profissional.

3. PUBLICITAÇÃO DO CONCURSO

O anúncio do concurso não continha informações relevantes para os candidatos, tais como:

- a) O endereço da Provedoria de Justiça, enquanto entidade promotora do concurso, para a solicitação de informações adicionais por parte dos interessados;
- b) O prazo para a aceitação das candidaturas;
- c) Os elementos do júri do concurso que não tinham sido divulgados.

O facto de o anúncio do concurso não indicar o prazo para a aceitação das candidaturas, determinou a sua republicação.

No anúncio do concurso, foi ainda indicada a relação dos diplomas legais sobre os quais a avaliação versaria.

4. COMISSÃO DE JÚRI

O júri do concurso foi nomeado pelo Secretário de Estado da Administração Pública. A composição do júri integrou elementos da Provedoria de Justiça, indicados por S. Exa. o Provedor de Justiça, da DNAP e da Presidência do Conselho de Ministros, sendo que os dois últimos foram indicados pela DNAP.

5. PROCEDIMENTO UTILIZADO

Terminado o prazo concedido para a entrega das candidaturas, deu-se início à aplicação dos métodos de selecção, que consistiram na triagem curricular, testes de conhecimentos, avaliação curricular e entrevista.

5.1. TRIAGEM CURRICULAR

No processo de triagem, participaram os elementos que compõem a comissão de júri de cada área.

Nesta fase, o júri verificou se os candidatos apresentaram todos os documentos obrigatórios indicados no regulamento do concurso.

De um total de um total de 318 candidaturas submetidas, 268 foram admitidas. As exclusões deveram-se, umas à apresentação das candidaturas fora de prazo e outras à não apresentação, por parte dos candidatos, da totalidade dos documentos obrigatórios.

Decorrente do resultado da triagem curricular, foram publicitadas nos sites da DNAP e da Provedoria de Justiça, no dia 19/06/2015, as listas dos candidatos admitidos à realização dos testes de conhecimentos. Foi ainda divulgada, através do programa “*agenda de informações*” da RCV, a informação de que as listas dos candidatos admitidos e excluídos podiam ser consultadas nos sites acima referidos.

5.2. TESTES DE CONHECIMENTOS

Não dispondo a Provedoria de Justiça de técnicos com formação na área de Comunicação e Relações Públicas e na área de Gestão, Contabilidade e Administração Pública, os testes de conhecimentos daquelas áreas foram

elaborados, na sua quase totalidade, pela DNAP. A Provedoria de Justiça indicou para essas áreas, apenas as questões relacionadas com a Constituição da República, Estatuto do Provedor e lei orgânica da Provedoria de Justiça. Já os testes de conhecimentos e respectivos gabaritos relacionados às áreas de Direito e de Assistente Operacional foram elaborados na íntegra pela Provedoria de Justiça.

No dia 19/06/2015, foram publicitados, pelas mesmas vias referidas no ponto 5.1., a data, a hora e o local da realização dos testes de conhecimentos. No dia 08/07/2015, os testes foram realizados em simultâneo nas seguintes ilhas: Santiago, São Vicente, Fogo e São Nicolau.

De referir que, na cidade da Praia e em São Vicente, os locais de realização dos testes de conhecimentos foram alterados e, somente na véspera da data da sua ocorrência, a DNAP informou a Provedoria de Justiça sobre os novos locais.

Na Praia, os testes foram realizados em 11 salas do Liceu Pedro Gomes, sito em Achada Santo António.

Foi solicitado o apoio aos professores do estabelecimento escolar acima referido que, através da direcção da escola, anuíram suspender o período de férias para colaborarem na fiscalização das salas onde decorreram os testes. Para o efeito, cada professor auferiu uma gratificação de 1000\$00 (mil escudos) suportada pela Provedoria de Justiça. O facto de só na véspera ter sido indicada a alteração do local da realização dos testes, teve como consequência a impossibilidade de se ter uma prévia e necessária concertação com o pessoal que fiscalizou a realização dos testes.

Das 268 candidaturas admitidas, 165 participaram nos testes de conhecimentos, com carácter eliminatório. Dois testes foram anulados (um de Direito e outro de Assistente Operacional), pelo facto de os candidatos não terem cumprido as regras previamente estabelecidas. Os candidatos que obtiveram a pontuação igual ou superior a 14 (catorze) valores, num total de 54, passaram para a fase seguinte, ou seja, a da avaliação curricular.

5.3. AVALIAÇÃO CURRICULAR

Foram apreciados e ponderados os seguintes factores, conforme estabelecido no regulamento do concurso: (i) Habilitação académica de base; (ii) Formação profissional específica e não específica, bem com a sua duração; (iii) Experiência profissional na área de abertura do concurso ou noutra actividade profissional.

A ficha preenchida para efeitos de avaliação curricular foi elaborada pela Provedoria de Justiça.

5.4. ENTREVISTAS

Foram realizadas 53 entrevistas, das 54 que estavam previstas. Houve um candidato que não compareceu.

Na inexistência de um guião de entrevistas, as Comissões de Júri decidiram elaborar o referido guião, no qual definiram as questões a serem colocadas aos candidatos, bem como a respectiva pontuação a que correspondem.

A entrevista realizada aos candidatos visou avaliar o nível de motivação e interesse, a capacidade de análise e de síntese, o sentido crítico e de responsabilidade e as capacidades de expressão e fluência verbal. A cada um destes itens foi atribuída, por cada elemento de júri, de forma fundamentada, uma pontuação de 0 (zero) a 20 (vinte) valores. A nota final resultou da média aritmética das notas que cada elemento de júri atribuiu aos respectivos itens. Cada entrevista teve a duração média de vinte minutos.

6. PRAZO DE VALIDADE DO CONCURSO

O concurso público tem prazo de validade de 1 ano, cessando com a ocupação de vagas colocadas a concurso.

Os candidatos aprovados nas provas de conhecimentos com nota igual ou superior a 14 valores e que não ocuparam as vagas na Provedoria de Justiça, tanto quanto se sabe, foram integrados pela DNAP numa Bolsa de Competências.

7. RECURSOS

Foi apresentada apenas uma reclamação ao resultado final do concurso, sendo que a mesma deu entrada na DNAP fora do prazo previamente estabelecido. Ainda assim, a Comissão de Júri, em respeito aos princípios que norteiam os concursos públicos, achou por bem responder ao reclamante, apresentando fundamentos em como as suas alegações não procediam.

8. CONSTRANGIMENTOS ENCONTRADOS

Durante o processo de realização do concurso, vários foram os constrangimentos encontrados e que, de certa forma, dificultaram o célere funcionamento dos trabalhos, entre os quais se destacam:

- i. Algumas das candidaturas que foram enviadas para o endereço electrónico da DGAP (actual DNAP), divulgado no regulamento do concurso para o efeito, não chegaram a dar entrada no prazo estabelecido,

- devido ao facto de a caixa de correio electrónico acima referida encontrar-se cheia e da mesma encontra-se alocada à rede do Estado, que não permite o recebimento de mensagens provenientes de “Hotmail”;
- ii. Não obstante a DNAP se ter comprometido em garantir os meios técnicos e humanos para a realização das fases do processo concursal, a dois dias da data definida para os testes de conhecimentos, foi alterado o local de sua realização, o que provocou enormes constrangimentos, tendo os candidatos sido contactados individualmente, por telefone, pela Provedoria de Justiça, sobre a alteração do mesmo;
 - iii. O facto de a DGAP não dispor de uma lista com a indicação de técnicos especializados em diferentes áreas, disponíveis para participar como júri de concursos, dificultou a nomeação do júri;
 - iv. Dificuldades em encontrar pessoas para fiscalizarem os locais onde se realizaram os testes de conhecimentos, decorrentes da repentina alteração do local de sua realização;
 - v. Ainda decorrente da alteração acima referida, não foi possível transmitir directrizes às pessoas que fiscalizavam a realização das provas, por forma a melhor desempenharem as suas funções;
 - vi. Relativamente aos testes elaborados pela DGAP, verificou-se que foram colocadas mais do que uma opção certa, na parte de múltipla escolha, quando se dizia nas instruções que apenas uma opção era a correcta;
 - vii. Ainda no que se refere aos testes elaborados pela DGAP, constatou-se que, num dos testes, o tema de desenvolvimento não era adequado à área de formação que foi solicitada no anúncio do concurso, o que obrigou à alteração da questão colocada no teste;
 - viii. Verificou-se a inexistência de gabaritos para a correcção da 2ª parte (tema de desenvolvimento) dos testes elaborados pela DGAP;
 - ix. Na realização de entrevistas, verificou-se que a DGAP não dispunha de um guião de entrevistas, de forma a orientar o júri na condução das mesmas;
 - x. A inexistência de um *staff* permanente e suficiente para apoiar o processo de concurso nas suas diferentes fases.

9. LEGISLAÇÃO

À data do anúncio do concurso, o Decreto-Lei n.º 10/93, de 8 de Março, que define os princípios gerais de organização e realização dos concursos de acesso dos agentes da administração pública, ainda encontrava-se em vigor, motivo pelo qual norteou todo o procedimento concursal. O referido diploma continha inúmeras lacunas, nomeadamente, no que se refere aos métodos de avaliação e selecção, bem como a valoração dos métodos de selecção, motivadoras de alguns dos constrangimentos deparados.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 38/2015, de 29 de Julho¹⁵, que estabelece os princípios e procedimentos aplicáveis aos concursos de ingresso, acesso e recrutamento na Administração direta e indireta do Estado e Administração Local, e que revogou o Decreto-Lei n.º 10/93, de 8 de Março, alguns dos constrangimentos foram ultrapassados, na sequência da absorção de contributos que a Provedoria de Justiça, por solicitação da DNAP, enviou a esta última, aquando da socialização do projecto de diploma, nomeadamente:

- a) Na realização das provas escritas, passa a ser garantido o anonimato para efeitos de correcção;
- b) Foi previsto o envio de candidaturas, por carta registada, com aviso de recepção;
- c) Foi prevista a publicitação das listas na página electrónica da entidade solicitadora do concurso;
- d) Foi prevista a publicitação facultativa do edital do concurso em outros meios de comunicação.

A alteração legislativa acima referida introduziu ainda novos elementos tendentes a reforçar a transparência do processo concursal, tais como:

- a) A existência de um guião de entrevistas;
- b) A especificação dos itens a considerar na avaliação curricular.

Contudo, mantêm-se a necessidade de um aperfeiçoamento dos procedimentos, conforme consta nas recomendações feitas no ponto seguinte.

10. RECOMENDAÇÕES

Recomendamos que a Administração Pública, na realização de concursos públicos para recrutamento de pessoal, além das práticas legais que foram adoptadas e que se encontram acima descritas, tenha em consideração as seguintes recomendações:

- I. Que a DNAP divulgue os concursos públicos para recrutamento e selecção de pessoal não só através do seu *site* e do Boletim Oficial, mas também que dê ampla publicidade, inclusive na rede do Estado, nas rádios e nos jornais de maior circulação. Os demais meios de publicitação dos concursos públicos ora sugeridos, justificam-se pelo facto de nem todos os cidadãos terem acesso à internet e, menos ainda, ao Boletim Oficial, o que viola o princípio da igualdade, privando-os do acesso ao emprego público (art. 24.º, conjugado com o 42.º, ambos da Constituição).
- II. Que a DNAP garanta todas as condições necessárias para a recepção ou concretização das candidaturas que sejam submetidas através do link e/ou endereço electrónico disponibilizado, responsabilizando-se, inclusive, pela não recepção das candidaturas por motivos de ordem técnica dos computadores, falhas de comunicação, congestionamento das linhas de comunicação ou outros factores que dependem directamente da DNAP e não do cidadão, sob pena de se estar a violar o direito constitucional de acesso ao emprego público (art. 42.º da Constituição).

¹⁵ Sobre o Decreto-Lei n.º 38/2015, de 29 de Julho, convém registar que a Provedoria de Justiça, por solicitação da DNAP, emitiu um Parecer propondo um conjunto de alterações ao projecto de diploma apresentado.

- III. Que DNAP, sempre que receba candidaturas por via electrónica, envie um recibo comprovativo de recepção das candidaturas.
- IV. Que a DNAP disponha de um quadro de pessoal especializado em matéria de recrutamento e selecção de pessoal, que possa assegurar de forma eficaz e eficiente o conjunto de procedimentos necessários para o recrutamento, devendo também criar condições para a existência de uma bolsa de quadros/especialistas com os quais o órgão responsável para realização do concurso poderá contar para a composição do júri.
- V. Que o júri seja composto e nomeado antes da publicação do anúncio do concurso, de forma a preparar atempadamente todas as fases do recrutamento. A título de exemplo, veja-se que a alínea a) do artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 38/2015, de 29 de Julho, que estabelece os princípios e procedimentos aplicáveis aos concursos, determina que compete ao júri estabelecer os métodos de selecção. Tendo em conta que os métodos de selecção constam necessariamente do regulamento do concurso, a composição e nomeação do júri tem que ocorrer, no mínimo, antes da elaboração do regulamento do concurso.
- VI. Que a nomeação de vogais suplentes seja obrigatória, bem como a designação de quem substitui o presidente do júri nas suas ausências. Essa recomendação deve-se ao facto de poderem existir impedimentos repentinos que motivem a ausência de um dos elementos de júri e que demande a sua imediata substituição, mormente, na fase da entrevista.
- VII. Que o material utilizado para a realização das provas apresente conteúdo mínimo de segurança, de forma a impedir eventual troca de folhas de respostas durante e após a realização das provas.
- VIII. Que a DNAP passe a fazer constar nos regulamentos de concurso que, para efeitos de avaliação curricular, apenas são tidos em conta comprovativos de formação profissional ministrada por entidades certificadas, nos termos da lei.
- IX. Que a DNAP suspenda com carácter de urgência o recurso à Bolsa de Competências, pois, a mesma, nos termos legais, é inexistente. A Bolsa de Competências terá que ser criada e regulamentada, conforme o disposto no n.º 2 do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 38/2015, de 29 de Julho.

11. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As recomendações acima visam ilustrar o actual panorama dos concursos públicos que se conseguiu apurar. Foram apresentadas as imperfeições constatadas no processo de recrutamento e selecção de quadros para as instituições do Estado, sob a responsabilidade da DNAP. Cremos que as recomendações apresentadas poderão contribuir para melhorar o processo de recrutamento, corrigindo as suas impropriedades, modernizando-o, de forma a estar em sintonia com as melhores práticas que se verificam nesse sector. Entendemos ainda que é de extrema importância que a DNAP promova alterações nos regulamentos dos concursos, por respeito aos princípios consagrados no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 38/2015, de 29 de Julho¹⁶.

¹⁶ O artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 38/2015, de 29 de Julho, prevê que os princípios e os procedimentos aplicáveis aos concursos públicos são os da transparência, objectividade, equidade, mérito, credibilidade, rigor, qualidade, celeridade e publicitação.

Anexo 3 – Nota justificativa da sugestão legislativa de alteração da Lei de Organização e do Processo do Tribunal Constitucional (Lei nº56/VI/2005 de 28 de Fevereiro)

JUSTIFICAÇÃO

Esta Lei foi aprovada na vigência da revisão constitucional de 1999. Na revisão posterior, ocorrida em 2010, no artigo 280º da Constituição da República, é cometido ao Provedor de Justiça a faculdade de suscitar junto do Tribunal Constitucional a fiscalização abstracta da constitucionalidade e legalidade de normas e resoluções. Deve então ser feita uma actualização daquela Lei, mais exactamente no seu artigo 69º.

Anexo 4 - Nota justificativa da sugestão legislativa de alteração da Lei 76/IV/93 de 12 de Julho (Estatuto dos Membros do Conselho da República)

JUSTIFICAÇÃO

Este Estatuto foi aprovado pela Lei nº 76/IV/93 de 12 de Julho e precisa ser actualizado de modo a ficar de acordo com a Constituição (revisão de 2010) que determina no seu artigo 253º uma nova composição do órgão.

Anexo 5 – Nota Justificativa de Alteração da Lei 29/VI/2003 de 4 de Agosto (Estatuto do Provedor de Justiça)

I - Nota justificativa

A figura do Provedor de Justiça aparece na 1ª revisão ordinária da Constituição ocorrida em 1999, e o respectivo Estatuto é aprovado em 2003 (Lei nº 29/2003 de 4 de Agosto) ainda na vigência da revisão constitucional de 1999. O Estatuto do Provedor de Justiça em vigor tem nele incluídas as directivas constantes dos Princípios de Paris, aprovados pela Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas n.º 48/134, de 20 de Dezembro, de 1993, por se tratar de um órgão independente e eleito pela Assembleia Nacional.

Com a 2ª revisão ordinária da Constituição em 2010, o órgão Provedor de Justiça sai reforçado, ao ser incluído na parte II da Constituição que dispõe sobre os direitos e deveres fundamentais dos cidadãos e ao ser-lhe conferido, no artigo 280º, a legitimidade para suscitar a fiscalização abstracta da constitucionalidade e legalidade de normas e resoluções de conteúdo normativo ou individual e concreto.

1.A presente proposta pretende em primeiro lugar, adaptar o Estatuto do Provedor de Justiça à Constituição da República de Cabo Verde (revisão de 2010). Isto é feito nomeadamente:

a) na alínea a) n.º 2 do artigo 24.º da proposta que consagra que o Provedor de Justiça tem assento no Conselho da República, de acordo com a alínea d) do n.º 2 do artigo 253.º da Constituição (revisão de 2010);

b) na alínea b) do n.º 2 do artigo 24.º da proposta que consagra a possibilidade de o Provedor de Justiça suscitar a fiscalização abstracta da constitucionalidade, de acordo com o artigo 280.º da Constituição da República

c) na alínea do nº1 do artigo 11º, no nº2 do artigo e n.º 1 do artigo 19.º, todos da proposta, que adequam a parte do Estatuto que dispõe sobre o limite temporal concernente à garantia de imunidade ao Provedor de Justiça com o disposto no n.º 1 do artigo 199.º da Constituição.

d) n.º 4 do artigo 46.º da proposta, em que se reforça o dever de cooperação de órgãos e entidades públicos, quando solicitados pelo Provedor de Justiça, garantindo a este último o poder de convocá-los, caso assim o entenda, dando maior efectividade ao conteúdo do nº4 do artigo 21º da Constituição da República.

2.Em segundo lugar, é mister colocar à consideração da Assembleia Nacional a possibilidade de atribuir ao Provedor de Justiça um mandato explícito em matéria de protecção de direitos humanos e liberdades fundamentais à luz da assunção de compromissos internacionais relativos a esta matéria, dando ainda maior fundamento e explicitação à função pedagógica de educação da população para os direitos humanos, de “capacitação para a cidadania” à semelhança do que ocorre em outras ordens jurídicas, nomeadamente na Suécia, Finlândia, Argentina, Bolívia, Colômbia, Portugal,

França e Grécia, competências não enquadradas na função típica de controlo da administração pública mas que lhe são adicionais.

Esta interpelação está implícita logo no artigo 1º da proposta. Caso a Assembleia Nacional decida pela continuação do quadro actual, ou seja, manter um Provedor de Justiça que não intervenha expressamente em matérias relacionadas com os direitos humanos, deverá ser suprimido o número 2 daquele artigo 1.º ora proposto.

3. Em terceiro lugar pretende-se consagrar estatutariamente aspectos relevantes extraídos dos 2 anos de exercício do cargo que trazem à tona a necessidade de uma melhor adequação quer à actividade do Provedor de Justiça, quer aos princípios que o regem enquanto órgão constitucional, mormente a defesa dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos dos cidadãos. Para isso, destacam-se:

a) O artigo 37º da proposta que reformula a «colaboração» com a Justiça antes prevista no artigo 34º, permitindo que o Provedor de Justiça, pelo menos nos casos mais evidentes, não tenha sempre de encaminhar todas as comunicações para os Conselhos Superiores (da Magistratura e do Ministério Público);

b) O n.º 2 do artigo 42.º da proposta que estabelece expressamente um prazo de 15 a 45 dias, conforme o caso, para as entidades públicas responderem às solicitações do Provedor de Justiça, (à semelhança do artigo 28.º da Lei n.º 39/VI/2004, de 2 de Fevereiro), isto atendendo à demora que nalguns casos se verifica na resposta às solicitações do Provedor de Justiça.

4. Finalmente, pretende-se dar maior eficácia e efectividade à actuação do Provedor de Justiça. Para isso,

a) no artigo 2.º da proposta, se preconiza o alargamento do âmbito de actuação do Provedor de Justiça, de forma a abarcar a Administração autónoma ou independente do Estado, bem como as fundações e associações públicas e os estabelecimentos públicos;

b) no artigo 22.º da proposta se atribuem poderes de autoridade aos seus colaboradores, incluindo para efeitos penais, nomeadamente aos seus Assessores, tendo em conta a impossibilidade do Provedor de Justiça se envolver sempre pessoalmente na execução de todas as tarefas que se venham a impor para o cabal desempenho das funções que lhe são cometidas, pelo que necessitará do auxílio dos mesmos no exercício daqueles poderes;

c) por forma a garantir a continuidade da prestação de serviços atinentes às actividades do Provedor de Justiça junto dos cidadãos, o artigo 12.º da proposta preconiza as formas de substituição do Provedor de Justiça, em caso de vacatura do cargo até à eleição do titular.

Sendo o Provedor de Justiça um órgão constitucional e cuja actividade não só tem na Administração pública (em sentido lato) o seu objecto de actividade, entendeu-se que a própria concepção da Provedoria de Justiça que o apoia deve estar ao abrigo de qualquer cedência à concepção de um departamento com actividade eminentemente administrativa, pelo que se propôs que seja a Assembleia Nacional a aprovar a respectiva Orgânica.

Anexo 6 - Nota Justificativa de Alteração do Decreto-Lei 10/2014 de 21 de Fevereiro (Orgânica da Provedoria de Justiça)

I -Nota Justificativa

O Provedor de Justiça enquanto órgão constitucional, independente, eleito pela Assembleia Nacional tem por atribuição essencial a defesa e promoção dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos dos cidadãos.

Pelo facto de o Provedor de Justiça ser eleito pela Assembleia Nacional e a aprovação do seu Estatuto ser da competência desse mesmo órgão, entende-se que deva ser a Assembleia Nacional a aprovar a respectiva orgânica. Porque a actuação do Provedor de Justiça não só tem na Administração pública (em sentido lato) o seu objecto de actividade, também se entendeu que a própria concepção da Provedoria de Justiça que o apoia deve estar ao abrigo de qualquer cedência à concepção de um departamento com actividade eminentemente administrativa. Veja-se a título de exemplo, que a imparcialidade que lhe é exigida não é da mesma natureza daquela que é exigida aos titulares de cargos políticos, nem aos agentes da administração pública. No âmbito da iniciativa própria, o Provedor pode fazer visitas e proceder a investigações podendo, por exemplo, ter que apreciar, de forma juridicamente fundamentada, o mérito de uma decisão da administração e/ou accionar meios jurisdicionais.

A presente proposta recolhe a experiência e os ensinamentos destes dois primeiros anos de funções do Provedor de Justiça, procura melhorar a estrutura orgânica então criada visando mais eficácia, celeridade e transparência à sua actividade e, visando sobretudo a garantia da sustentabilidade dos seus serviços. Verifica-se então ser necessário um ambiente e um quadro de trabalho que propiciem ao número reduzido de colaboradores do Provedor de Justiça, alta motivação para as funções a desempenhar e que estimule a procura de excelência no domínio da realidade jurídica, nacional e internacional cada vez mais complexa. Entende-se que esta pretensão pode esbarrar com a vastidão de temas que no dia-a-dia têm que ser tratados, especialmente resultantes do teor das queixas admitidas. São exigências importantes a que acrescem restrições também intrínsecas ao trabalho do pessoal da Provedoria de Justiça.

Ao criar um regime próprio para o pessoal da Provedoria de Justiça, o diploma pretende fazer face à problemática enunciada, responder aos desafios nela contidos e às decorrentes exigências impostas aos coordenadores e assessores. De entre estas exigências são de realçar: i) a imposição de incompatibilidades aos coordenadores e assessores; ii) a sua sujeição a um regime de isenção de horário e trabalho em dedicação exclusiva; e iii) a possibilidade do Provedor de Justiça delegar nos assessores a realização de visitas, delegação até agora só passível de ser feita nos coordenadores. Nessa sequência sentiu-se a necessidade de explicitar a composição e competências do Gabinete do Provedor de Justiça e da Assessoria, tendo em conta a especial natureza, exigências, funções e tarefas do director de gabinete, coordenadores e assessores.

Os pontos i) e ii) respondem ao desafio da transparência que é intrínseco à atividade do Provedor de Justiça, bem como à necessária celeridade e qualidade do trabalho a fazer, exigências compensadas no quadro remuneratório com a criação de subsídios de isenção de horário e de dedicação exclusiva, deixando ao Provedor de Justiça a faculdade de avaliar a viabilidade ou inviabilidade da sua atribuição. A incompatibilidade e independência previstas na presente sugestão de legislação, visam criar condições de imparcialidade no exercício das suas funções, para as quais o Provedor de Justiça conta com o apoio direto e pessoal dos coordenadores e assessores. Daí que essas condições de imparcialidade, nomeadamente a imposição de incompatibilidades, devam ser estendidas aos seus próprios colaboradores. Isto é tanto necessário quanto é certo ser o âmbito das suas atribuições suficientemente vasto, para, pontualmente se ver obrigado a delegar alguns poderes aos seus colaboradores, inclusivamente, por não se poder envolver pessoalmente na execução de todas as tarefas que se venham a impor.

O ponto iii) visa contribuir para uma maior exequibilidade das iniciativas do Provedor de Justiça na prossecução da sua missão, o que, em parte, reforça as exigências a fazer aos coordenadores e assessores nessa matéria.

A sustentabilidade da estrutura orgânica é um objectivo maior e passa antes de mais pela capacidade de manter e atrair os melhores quadros, criando assim condições para elevados níveis de motivação colocando-os à altura das actuais demandas sociais, donde a necessidade imperiosa da revisão salarial ora proposta.

Quanto aos técnicos, visando a constituição e estabilização de um quadro de pessoal técnico capacitado, inserido no processo de formação contínua e especializada, necessária à afirmação do Provedor de Justiça, os valores das remunerações propostos para cada cargo e nível não podem ser equiparados aos do regime geral da função pública, como o são actualmente, tendo em conta, repita-se, as elevadas exigências de qualificação em vários ramos do direito, postas a um pequeno número de técnicos a que o Provedor terá de recorrer para apoiar e fundamentar as suas tomadas de posição. Acresce que, sendo a Provedoria de Justiça um órgão no início de preenchimento do quadro não é de se prever nos próximos anos remunerações acima de técnico nível I.

Finalmente, pretende-se criar a possibilidade de conservar os quadros envolvidos na instalação do primeiro Provedor de Justiça mediante a sua futura integração no quadro da Provedoria de Justiça, através de uma disposição transitória, como garantia de uma memória institucional futura das experiências acumuladas e por essa via constituírem um elemento de sustentabilidade da instituição e contraponto a desnecessários recomeços.

Em face do exposto, ao abrigo do disposto na alínea d) do nº1 e do nº 2, todos do artigo 22.º do Estatuto do Provedor de Justiça, proponho a revogação do Decreto-lei n.º 10/2014, de 21 de Fevereiro, que regula a orgânica da Provedoria de Justiça e consequente aprovação de legislação conforme a proposta que remeto em anexo.

Anexo 7 - A escolha do nome próprio – Quanto à Onomástica

O direito ao nome (art.º 70º do Código Civil) é um direito de personalidade que confere ao seu titular o direito de usá-lo e de não ser privado deste, dispondo dos mecanismos da tutela da personalidade para impedir o seu uso por terceiros.

Contudo, é preciso notar que a escolha do nome próprio não é ilimitada. É o que claramente resulta do artigo 84º da lei 75/VIII/2014, de 9 de Dezembro a (CRC) que estabelece limitações à composição do nome.

Resulta da alínea a) do citado artigo que: *“os nomes próprios devem ser em língua cabo-verdiana ou portuguesa de acordo com a onomástica nacional aprovada por diploma próprio, não devendo, em caso algum, suscitar justificadas dúvidas sobre o sexo do registando, nem envolver referências de carácter político (...)”*.

É nosso entendimento que a redação do preceito, composto por um conceito indeterminado (justificadas dúvidas), confere uma grande margem de discricionariedade ao intérprete na aplicação da lei.

O que são justificadas dúvidas? O que para alguns pode constituir uma justificada dúvida, poderá ser cristalino para outros.

Quanto à referência constante naquele artigo *“os nomes próprios devem ser em língua cabo-verdiana ou portuguesa de acordo com a onomástica nacional aprovada por diploma próprio (...)”*, começemos por analisar o estudo realizado por Paulo Feytor Pinto¹⁷, que explica a origem da onomástica portuguesa e a sua evolução até pelo menos 2013.

Diz-nos o referido autor, quanto à génese da onomástica portuguesa: *“(...) Com o objetivo de transformar Portugal num país monocultural e monolíngue, através da ingerência na vida privada e do controlo do acesso ao conhecimento, foi estabelecida a Inquisição em 1536 - com a primeira execução em auto-de-fé, em 1540 - e todo o ensino, da alfabetização à universidade, passou a ser exclusivamente em latim sob responsabilidade dos Jesuítas, em 1555. Em 1559, foi promulgada a primeira versão do Index Librorum Prohibitorum, lista de livros proibidos que incluiu a Bíblia em português. Foi neste contexto*

¹⁷ Purificação Onomástica e Mudança Social em Portugal, Instituto Politécnico de Setúbal

de política de imposição da mudança social que, também no século XVI, se instituiu a obrigatoriedade de nomes próprios cristãos através do registo de batismos nos assentos paroquiais. (...) “Em meados do século XVIII, depois de mais de dois séculos de combate feroz à diversidade étnica, cultural, religiosa e linguística que tinha constituído a base fundacional do país, Portugal era já um país com uma língua, uma religião, uma cultura.” O mesmo autor refere que “A liberdade de escolha dos nomes próprios, porém, é concedida a alguns, poucos portugueses, aqueles que têm alguma forma de relação com o estrangeiro. Ela começou por ser concedida ainda no Estado Novo salazarista e alargada durante o regime democrático. Em 1967, foram libertados da restrição onomástica os portugueses com dupla nacionalidade, em 1982, os portugueses nascidos no estrangeiro, em 1997, os filhos de progenitor estrangeiro ou com dupla nacionalidade, e, por fim, em 2001, a Lei da Liberdade Religiosa (LLR) reconheceu o direito de “Escolher para os filhos os nomes próprios da onomástica religiosa da religião professada”

Paulo Feytor Pinto aborda a política onomástica no contexto internacional explicando: “ Com efeito, na generalidade das democracias ocidentais e em muitos outros países de todo o mundo, não há políticas de restrição onomástica como a portuguesa, nem mesmo em países tradicionalmente católicos como o Brasil ou Espanha. Na verdade, Portugal também já rejeitou formalmente esta política ao aderir, em 1978, ao Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos¹⁸ (PIDCP), de 1966. No seu artigo 17º, sobre o direito à vida privada, declara-se que “Ninguém poderá ser objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra e reputação.”. De acordo com jurisprudência posterior, a Comissão de Direitos Humanos da ONU “considerou que a proteção dada pelo artigo 17º inclui o direito a escolher e mudar o nome” acrescentando em 2007 “que a modificação unilateral [pelas autoridades civis] do nome em documentos oficiais não é razoável e, portanto, é encarada como uma ingerência arbitrária na vida privada. Este parecer foi emitido na sequência de uma queixa apresentada por um cidadão letão judeu russófono cujo nome próprio e apelido as autoridades queriam letanizar acrescentando-lhes um –s final. A Letónia, país independente apenas entre 1918 e 1940 e após 1990, tem atualmente uma única língua oficial, o letão, que é a língua materna de apenas 63% da população. Apesar de ter ratificado o PIDCP em 1992, é o único país da União Europeia com uma política onomástica comparável à portuguesa. Na Turquia também vigora uma política restritiva que obriga à adoção da onomástica turca. A partir de 1934 tornaram-se obrigatórios os apelidos turcos e desde 1972 são obrigatórios nomes próprios conformes à cultura turca. Quem avalia a turquicidade do nome é o funcionário do registo civil. A Turquia aderiu ao PIDCP em 2003 e, em 2013,

¹⁸ Cabo Verde ao aderir ao Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos em 1993, conforme publicado na I Série do B.O. n.º 8 de 15 de Março de 1993, vinculou as autoridades civis à não ingerência arbitrária na vida privada dos cidadãos, conforme o disposto no seu artigo 17º, que declara: “Ninguém poderá ser objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra e reputação.”

encetou um processo de legalização dos antropónimos e topónimos curdos. Entretanto, em 1996, foi aprovada a Declaração Universal dos Direitos Linguísticos (DUDL), uma iniciativa do PEN Internacional com o patrocínio da UNESCO. Não se trata, portanto, de um documento de direito internacional aberto a adesão dos estados, mas antes de um conjunto de princípios com que se pretende influenciar políticas linguísticas. Na sua terceira secção, dedicada à onomástica, declara-se o seguinte: Artigo 31º Todas as comunidades linguísticas têm direito a preservar e usar em todos os domínios e ocasiões o seu sistema onomástico. Artigo 34º Todos têm direito ao uso do seu antropónimo na sua própria língua e em todos os domínios de utilização, bem como a uma transcrição para outro sistema gráfico, quando necessário, tão fiel quanto possível.”

Por ultimo veja-se o que diz o autor quanto ao impacto da politica de purificação onomástica em Portugal: “(...) relativamente às restrições onomásticas os nove nomes próprios, masculinos e femininos, mais frequentes em Lisboa, no século XVI, e em todo o país, entre os nascidos em 2010., e em todo o país, entre os nascidos em 2010. Nos nomes masculinos, coincidem João, Martim, Afonso e Gonçalo sendo ainda reconhecíveis outros nomes frequentes na atualidade: Pedro, Lourenço e Vicente. Nos nomes femininos, com Maria em primeiro lugar tanto no século XVI como no século XXI, só se repete o nome Margarida. Também aqui, porém, se reconhecem nomes quinhentistas que perduram até aos nossos dias: Teresa, Clara, Catarina e Constança. Tendo em conta que há largas centenas de nomes admitidos, é evidente a semelhança entre os nomes próprios, em particular os masculinos, escolhidos pelos portugueses hoje e há 500 anos. Nos nomes femininos há uma diferença maior entre os dois momentos que se deverá à tendência para a inovação nos nomes femininos também atestada nos pedidos de admissibilidade de novos nomes. Estes dados indiciam que a maioria dos portugueses tem uma atitude conservadora diante da escolha dos nomes próprios dos seus filhos, contexto em que a política restritiva será aceitável porque desnecessária.”

O autor sustenta a sua tese da desnecessária politica restritiva da onomástica comparando a atitude conservadora generalizada quanto à escolha dos nomes próprios em Portugal com a controvérsia gerada “em janeiro de 2011 pelo nome que a atriz portuguesa Luciana Abreu e o futebolista guineense Yannick Djaló inventaram e deram à sua primogénita: Lyonce Viiktórya. Tiveram esta liberdade porque ela existe no país estrangeiro de onde é originário o pai, a Guiné-Bissau. Num levantamento feito na imprensa digital e nas redes sociais era clara a tendência para condenar e ridicularizar a admissibilidade destes dois nomes próprios. Os argumentos apresentados centravam-se nos mesmos tópicos da defesa oficiosa da política restritiva – a preservação do património nacional e do bom gosto. Era recorrente a referência à necessidade de evitar, em Portugal, a política de liberdade onomástica do Brasil e dos países africanos, de modo a garantir a decência, o bom senso e o discernimento. (...). Ao fim de 500 anos de política onomástica restritiva, a maioria dos portugueses

parece encará-la como aceitável ou mesmo necessária. A atitude generalizada coincide com os valores que estarão na base do quadro legal: o nacionalismo e o elitismo. (...) Paradoxalmente, apesar de haver uma lista oficial (sempre incompleta) de nomes proibidos, não há uma lista da onomástica nacional imposta pela lei à maioria dos portugueses (...)”.

Face ao contido no estudo suprarreferido, que deverá servir de elemento de estudo para uma séria e multidisciplinar reflexão na preparação da onomástica nacional a ser proposta pelo governo, tendo sempre em conta a idiossincrasia do povo de Cabo Verde (os elementos/aspectos culturais e linguísticos distintivos do povo de CV).

Quanto ao princípio da igualdade

Em rigor, a atribuição do nome aos recém-nascidos não é objecto de regulação sistemática. Podemos dizer que essa regulação é exercida pelas conservatórias de Registo Civil. É aos seus balcões que os casos normais decorrem, ou seja, os casos em que há aceitação imediata do nome, para tal, bastando que sejam indicados não mais de dois nomes próprios que pareçam familiares ao funcionário, sendo que este pode apenas fazer apelo, ao conhecimento empírico que tenha do corpo antroponomástico da língua portuguesa, procedendo ao registo com base em conhecimentos empíricos.

Refira-se, porém, que, se o nome escolhido não for aceite pelo funcionário, e os requerentes acatarem essa decisão, ficarão privados de uma escolha legítima e que, em outras circunstâncias ou perante outro funcionário, lhes poderia ter sido permitida (sem prejuízo dos instrumentos ao dispor em sede de processo administrativo, bem como a possibilidade de recurso aos tribunais).

Existe, pois, no actual sistema um potencial elemento criador de desigualdade no tratamento de escolhas idênticas e mesmo iguais.

In casu, parece que inexistente um critério uniforme a utilizar pelas diferentes conservatórias do país, em relação à composição do primeiro nome, o que poderá levar a situações de injustiça e pôr em causa o princípio consagrado no artigo 24º da CRCV.

Apesar dos critérios estarem perfeitamente delimitados na Lei, constata-se que a atuação dos Conservadores tem sido pautada por um elevado grau de discricionariedade.

O princípio da igualdade é um dos princípios estruturantes do nosso sistema constitucional, segundo o qual são proibidas discriminações, conforme resulta do art.º 24º da Constituição da República de Cabo Verde. Porém, tal “não significa uma exigência de igualdade absoluta em todas as situações, nem proíbe diferenciações de tratamento.”

A Lei n.º 75/VIII/2014, de 9 de Dezembro, no n.º 1 do artigo 3.º determina que “o *Governo deve aprovar, no prazo de um ano, por Decreto-lei, a onomástica nacional*”, o que não aconteceu até à presente data.

Sendo certo que o actual sistema funciona bem para as situações normais, de aceitação imediata do nome, que são esmagadoramente maioritárias, parece-me que seja de ponderar a publicitação por parte da Direcção Geral dos Registos, Notariado e Identificação de uma lista contendo nomes de cabo-verdianos admitidos e não admitidos como nomes próprios, servindo esta, até à publicação da onomástica nacional, como referencial por forma eliminar o potencial elemento criador de desigualdade no tratamento de escolhas idênticas ou mesmo iguais.

BIBLIOGRAFIA

Paulo Feytor Pinto, *in* Purificação Onomástica e Mudança Social em Portugal, Instituto Politécnico de Setúbal.

Ivo Castro, *in* Descensão de Maria, (FLUL/CLUL), 2002

Ivo Castro, *in* O nome dos portugueses, (FLUL/CLUL), 2001

JURISPRUDÊNCIA: Acórdão n.º435/08.0TBFAR.E1 do Tribunal da Relação de Évora de 2/7/2009

Anexo 8 – Denegação de Justiça ?

RESUMO

A justiça é indissociável da ideia de sociedade e de estado, de cidadãos sujeitos de direito e deveres numa comunidade, num sistema, regulado por normas, leis e políticas, necessariamente existentes em todo e qualquer Estado de Direito.

As normas constitucionais, nomeadamente os direitos fundamentais dos cidadãos, estão imbuídas de conceptualizações de justiça, encontrando a razão da sua existência na própria existência de uma sociedade que se quer justa.

Assim, quando se diz que o “Estado de Direito” é aquele que visa assegurar a dignidade humana, a liberdade, a justiça (e a segurança), tem-se em linha de conta um conceito constitucional de justiça que pode ser extraído, por via interpretativa, do sistema normativo fundamental.

O acesso ao direito, à justiça e aos tribunais, é um direito consagrado na Parte II (Direitos e Deveres Fundamentais) da Constituição da República de Cabo Verde (CRCV), e por isso goza da especial força jurídica constante do artigo 18.^{o19} da CRCV.

O artigo 22.^o da Constituição, que consagra o direito de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva (n.^{o1}) constitui uma garantia imprescindível na proteção de direitos fundamentais.

O n.^o 6 do referido artigo diz ainda que: *“Para defesa dos direitos, liberdades e garantias individuais, a lei estabelece procedimentos judiciais céleres e prioritários que assegurem a tutela efectiva e em tempo útil contra ameaças ou violações desses mesmos direitos, liberdades e garantias”*.

Assim, o direito em causa pressupõe a existência de toda uma *máquina estadual*, com meios suficientes que garantam a sua concretização.

¹⁹ “As normas constitucionais relativas aos direitos, liberdades e garantias vinculam todas as entidades públicas e privadas e são directamente aplicáveis”.

1. OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Refere Jorge Reis Novais²⁰ que, “*ser um direito fundamental significa, em Estado constitucional de direito, ter uma importância, dignidade e força constitucionalmente reconhecidas que, no domínio das relações gerais entre o Estado e o indivíduo, elevam o bem, a posição ou a situação por ele tutelada à qualidade de limite jurídico-constitucional à atuação de poderes públicos (...) significa, por outro lado, já no plano das relações entre os poderes públicos, que os bens, posições ou situações tuteladas pelos direitos fundamentais são retirados da plena disponibilidade decisória do poder político democrático, sendo a sua garantia atribuída, em última análise, ao poder judicial, designadamente, à justiça constitucional.*”

Portanto, “*os direitos fundamentais garantem juridicamente o acesso individual a bens que, pela sua importância para a dignidade da pessoa humana, o desenvolvimento da personalidade, a autonomia, a liberdade e o bem-estar das pessoas, a constituição entendem merecedores de proteção máxima, forte e estável.*”

Sabemos que os direitos, liberdades e garantias estão ligados, respetivamente, ao *status positivus* e *status activus* (direitos), ao *status negativus* (liberdades) e ao *status processualis* (garantias). Sendo os negativos aqueles que não consistem em prestações estaduais.

O Estado regulador, orienta-se hoje no sentido de uma “efetividade de gozo” dos direitos, liberdades e garantias jusfundamentais, impendendo sobre o Estado obrigações positivas que se traduzem numa obrigação de *facere*: uma atividade positiva, uma ação por parte dos poderes públicos.

O dever de proteção do Estado implica a proteção e segurança da propriedade privada e da liberdade individual. Estes deveres estatais de proteção são, por natureza, essencialmente realizados através de atuações positivas, normativas ou fácticas, orientadas à proteção efetiva dos bens jusfundamentais.

Por outro lado, quando está em causa a obrigação do Estado proteger o exercício de um direito fundamental, os órgãos responsáveis pela proteção têm de escolher as vias que consideram mais adequadas para proceder a uma proteção tão efetiva quanto possível.

²⁰ Jorge Reis Novais, *Direitos Sociais, Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais*, Coimbra Editora, 2010, p. 251.

2. OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E O PRINCÍPIO DA TUTELA JURISDICIONAL EFETIVA

O artigo 22.º da Constituição, sob a epígrafe acesso à justiça, que consagra o direito de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva (n.º1)²¹ constitui uma garantia imprescindível na proteção de direitos fundamentais, sendo ele mesmo um direito fundamental.

Este artigo traduz o princípio constitucional do acesso ao direito e aos tribunais; princípio que, juntamente com o da universalidade consagrado no artigo 23º, e o da igualdade previsto no artigo 24º, integra o regime geral de todos os direitos fundamentais. Este princípio assume uma natureza garantística ou de defesa, já que se apresenta como um instrumento de efectivação de todos os direitos.

Na verdade, o direito de acesso ao direito e à justiça pressupõe obviamente um *facere* por parte do Estado, já que a este compete colocar à disposição dos cidadãos os serviços, instituições e mecanismos necessários ao acesso à justiça, bem como uma intervenção legislativa conformadora. Contudo, pensemos na consequência de um cidadão ser privado de ver a sua causa apreciada em juízo. Apenas uma tutela jurisdicional verdadeiramente eficaz trará ao cidadão as condições para que este veja respeitado todo e qualquer direito que pretenda ver defendido e apreciado.

Gomes Canotilho²² considera o acesso à justiça como o coroamento do Estado de Direito, expressão utilizada para salientar a importância da proteção jurídica individual. Todavia, reconhece que não basta garantir o acesso ao Poder Judiciário, este tem que funcionar de forma eficaz, pois justiça tardia equivale a denegação de justiça.

Segundo este autor, o Estado ao trazer para si o poder de solucionar conflitos, proibindo a realização da autotutela pelos cidadãos, assumiu a obrigação de conferir a todos aqueles que provocam a sua intervenção

²¹ “A todos é garantido o direito de acesso à justiça e de obter, em prazo razoável e mediante processo equitativo, a tutela dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos.”

²² José Joaquim Gomes Canotilho, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 11ª reimpressão da 7.ª edição, Coimbra, Almedina 2011, p. 415.

o resultado que lhe seria garantido caso a norma de direito material fosse cumprida, ou a justiça realizada.

Acrescenta ainda que, *“a garantia do acesso aos tribunais pressupõe também dimensões prestacionais, na medida em que o Estado deve criar tribunais e processos adequados (direitos fundamentais dependentes da organização e procedimento) e assegurar prestações (apoio judiciário, patrocínio judiciário, dispensa total ou parcial de pagamento de custas e preparos), tendentes a evitar a denegação da justiça”*.

Como observam Gomes Canotilho e Vital Moreira, *“Este preceito reconhece dois direitos, conexos mas distintos: (a) o direito de acesso ao direito e (b) o direito de acesso aos tribunais. A sua conexão é evidente, pois o conhecimento dos seus direitos (e dos seus deveres) por parte de cada um é condição para os exercer e fazer valer (e para cumprir e observar os deveres). (...)”*

No entanto, a consagração como direito a uma decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo, que sublinha a materialidade do direito à tutela jurisdicional efetiva, permite que este direito seja classificado como um direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias. Ainda a propósito da atividade prestadora do Estado, refere Canotilho que *“o direito de qualquer cidadão a um ato positivo (facere) dos poderes públicos (Estado) tanto pode consistir: 1. no direito de o cidadão exigir do Estado proteção perante outros cidadãos (exemplo, através de normas penais); 2. no direito a que o Estado atribua aos cidadãos uma posição organizatória e procedimentalmente relevante para a defesa ou exercício de outros direitos (exemplo, participação em órgãos colegiais, participação no procedimento administrativo); e, 3. no direito a prestações fáticas (subvenções, lugares na Universidade, postos de trabalho, serviços de saúde), falando-se aqui de um direito a prestações em sentido restrito.”*

De facto, o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva tem sido encarado pela doutrina como um direito fundamental que carece de um procedimento, consagrado constitucionalmente quer ao nível dos direitos fundamentais quer ao nível do conteúdo processual.

– O DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA

1. CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA

O artigo 22.º da Constituição de Cabo Verde determina que *“a todos é garantido o direito de acesso à justiça e de obter, em tempo razoável e mediante processo equitativo, a tutela dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos”*.

A possibilidade de recurso ao sistema judiciário, integrada sistematicamente no capítulo dos “direitos, liberdades e garantias” constitucionais reflete-se, pois na garantia do acesso ao direito e aos tribunais, e é corolário lógico de um direito fundamental, qual seja o do princípio da igualdade jurídica de todos os cidadãos perante a lei.

Este princípio decorre diretamente também da previsão constitucional, que garante a todos os cidadãos cabo-verdianos o direito de aceder à justiça, de forma célere e prioritária, sempre que pretendam ver os seus direitos e interesses legalmente protegidos salvaguardados, mais esclarecendo que a todos é constitucionalmente garantido o acesso aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legítimos afetados por quaisquer atos de particulares ou do poder estadual.

Por outro lado, o Estado e demais entidades públicas são responsáveis pelas acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, resultar a violação dos direitos, liberdade e garantias ou prejuízo para outrem.

Nestes termos, hoje, a tutela jurisdicional efetiva corresponde a um direito subjetivo público que assume a natureza de direito fundamental dos cidadãos administrados. Este direito pode ser desdobrado nos seguintes planos essenciais: deve ser assegurado ao cidadão uma tutela efetiva, o que significa não só que deve ser garantida a prevalência e obrigatoriedade da decisão judicial para os seus destinatários, pelo que a decisão deve surgir no mais curto lapso de tempo; quanto maior for o tempo entre a prática do acto criminoso e a devida punição do seu autor, maior será o grau de ineficiência do aparato público de controle social. Isto é, quanto maior for a diferença entre o tempo previsto em lei (morosidade legal) e o tempo real de processamento (morosidade necessária) menor a capacidade de incriminação do sistema.

Ressalte-se ainda que a “duração ilimitada” do processo judicial afecta não apenas de forma directa a protecção judicial efectiva, como compreende de modo decisivo a protecção da dignidade da pessoa humana, na medida em que permite a transformação do ser humano em objecto de processos estatais.

Desta forma, as dilações processuais indevidas ferem o princípio da dignidade da pessoa humana sobre o qual está fundado todo o arcabouço constitucional, prejudicando não apenas os direitos das vítimas como também do agressor.

Um processo que se desenvolve de forma excessivamente lenta deixa de poder garantir direitos e passa a ser violador do direito das partes. Nesta medida, o processo penal, enquanto um sistema de garantias, não pode desenvolver-se de forma excessivamente lenta.

A elevação do princípio da tutela jurisdicional efetiva a direito fundamental, nos termos dos artigos 22º da Constituição, implica a concretização do seu conteúdo percetivo mínimo ao nível da Constituição, traduzido nos seguintes vetores: a) primeiro, a garantia de uma tutela jurisdicional administrativa sem lacunas, consubstanciada no princípio de que a qualquer ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos e a qualquer ilegalidade da Administração Pública deve corresponder uma forma de garantia jurisdicional adequada; b) segundo, a garantia da existência de meios necessários com vista à sua plena exequibilidade e operatividade, no sentido de que o direito à tutela jurisdicional efetiva tem que se traduzir obrigatoriamente na plena eficácia da decisão jurisdicional na esfera do particular.

Por outro lado, a aplicabilidade direta dos direitos, liberdades e garantias, implica uma tutela jurisdicional acrescida. De facto, a própria terminologia do legislador constituinte parece adotar esse caminho, ao utilizar a expressão “direitos de” quando se refere aos direitos e liberdades tradicionais e a designação “direitos a” para os direitos sociais.

A existência de uma efetiva judiciabilidade é o elemento que permite fazer a distinção entre os direitos fundamentais e aqueles que não podem ser classificados como tal, não se bastando a sua efetividade com uma mera prescrição normativa, necessitando ainda de mecanismos processuais que garantam a sua proteção, máxime através da sindicabilidade judicial.

Os cidadãos têm o direito a exigir do Estado procedimentos e processos adequados que garantam os respetivos direitos perante o Estado e perante os seus concidadãos, que poderá transmutar-se até num “direito dos particulares à defesa perante outros particulares ou perante o Estado”. É importante ter em vista que a concretização do acesso à justiça perpassa, entre outros aspectos, pela confiança que os cidadãos têm no sistema de justiça criminal. A problemática actual que envolve o sistema de justiça criminal, refere-se à sua incapacidade de exercer o seu papel de maneira eficiente, nomeadamente a sua incapacidade de processar num prazo razoável e de modo adequado os delitos que dão entrada no sistema. Aliás, segundo Goerlich, *“qualquer direito material postula uma dimensão procedimental / processual e, por isso, reconhecer um direito*

material constitucional implica necessariamente reconhecer um direito subjetivo ao procedimento / processo indispensável para garantir a eficácia do direito material”.

No que concerne aos “direitos de procedimento em sentido estrito”, serão procedimentos que se mostram essenciais e absolutamente imprescindíveis à realização de uma proteção jurídica efetiva do direito material dos respetivos titulares. Na relação entre os procedimentos jurídicos e os direitos fundamentais, os primeiros apresentam-se como meios de proteção dos segundos, uma vez que reforçam o nível e a efetividade da respetiva proteção e garantia jurídicas. Como tal, para garantir uma plena proteção da dignidade da pessoa humana, deverão ser tidos em conta os direitos em que a mesma se concretiza.

A plena efetividade do direito subjetivo atribuído irá depender da exequibilidade que lhe for concedida pelo legislador ordinário, através da regulação dos respetivos meios de tutela, aplicando-se assim ao direito fundamental a tutela jurisdicional efetiva.

Tudo quanto foi acima exposto está em perfeita sintonia com a garantia constitucional do acesso ao direito, o disposto na Declaração Universal dos Direitos do Homem²³, no Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos de 16 de Dezembro de 1966²⁴ e na Convenção Europeia dos Direitos do Homem, sendo este o primeiro diploma a reconhecer o direito à tutela jurisdicional em tempo razoável.

²³ Art.º 8º DUDH – “Toda a pessoa tem direito efetivo a recurso para jurisdições nacionais competentes contra os actos que violem os direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição ou pela lei.”

Art.º 6.º (Direito a um processo equitativo) – *Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela. (...)*

²⁴ Art.º 14.º – “Todas as pessoas são iguais perante os tribunais. Toda a pessoa terá direito a ser ouvida publicamente e com as devidas garantias por um tribunal competente, segundo a lei, independente e imparcial, na determinação dos fundamentos de qualquer acusação de carácter penal contra ela formulada ou para a determinação dos seus direitos ou obrigações de carácter civil.” (...)

CONCLUSÃO

Ao longo do nosso estudo, pretendemos abordar a relação que a justiça partilha com as normas de direitos fundamentais constantes da Constituição e mais concretamente, o direito de acesso à justiça por parte dos particulares.

O artigo 22.º da Constituição que consagra o direito de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efectiva, constitui uma garantia imprescindível na protecção de direitos fundamentais. Na constante observação deste princípio, contido na Constituição como um direito fundamental, vimos que o direito de acesso ao direito e à justiça pressupõe um *facere* por parte do Estado, já que a este compete colocar à disposição dos cidadãos os serviços, instituições e mecanismos necessários ao acesso à justiça, bem como uma intervenção legislativa conformadora. No entanto, concluímos igualmente que apenas uma tutela jurisdicional verdadeiramente eficaz trará ao cidadão as condições para ver respeitado todo e qualquer direito que pretenda ver defendido e apreciado. Trata-se de um princípio que, juntamente com o da universalidade consagrado no artigo 23.º e o da igualdade, previsto no artigo 24.º, integra o regime geral de todos os direitos fundamentais, assumindo uma natureza garantística ou defensiva, já que se apresenta como um instrumento de efectivação de todos os direitos, encontrando-se em sintonia com o disposto na Declaração Universal dos Direitos do Homem, no Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos de 16 de Dezembro de 1966 e na Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Observando as várias dimensões deste direito (direito a uma decisão em prazo razoável, direito a um processo equitativo, e direito à tutela efectiva) vimos estar subjacente uma preocupação igualitária, visando assim, a consagração como direito a uma decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo, que sublinha a materialidade do direito à tutela jurisdicional efectiva, permite que este direito seja classificado como um direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias.

Nestes termos, a tutela jurisdicional efectiva corresponde hoje a um direito subjetivo público que assume a natureza de direito fundamental dos cidadãos.

Este direito configura-se numa prestação positiva, cuja realização incumbe ao Estado e que deve ser disponibilizada a quem efetivamente dela necessite.

Em suma, o direito de acesso ao direito deverá afigurar-se como pleno. O direito do homem a que se faça justiça em tempo útil e razoável é um dos princípios fundamentais de um Estado de Direito, sendo certo que, se tem uma nítida dimensão negativa, nunca será concretizável sem que o estado coloque à disposição todos os meios necessários ao seu gozo efetivo.

BIBLIOGRAFIA

Jorge Reis Novais, *in* Direitos Sociais, Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais, Coimbra Editora 2010.

José Joaquim Gomes Canotilho, *in* Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 11ª reimpressão da 7.ª edição, Coimbra, Almedina 2011.



O Provedor de Justiça,

António do Espírito Santo Fonseca

/António do Espírito Santo Fonseca/

Praia, 30 de Junho de 2016