

O PRINCÍPIO DA TUTELA JURISDICIONAL EFECTIVA NA ACTUAL CONSTITUIÇÃO ANGOLANA: UMA VISÃO ADMINISTRATIVISTA

Manuel Graça Manjolo³

Resumo: este artigo pretende tecer algumas considerações à volta do princípio da tutela jurisdicional efectiva, convocando-nos para vários desafios que irão surgindo ao longo do desenvolvimento da investigação, realizada com o objectivo de compreender e aferir a sua exequibilidade no contexto de controlo da legalidade da actuação administrativa, perante a violação dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares. Com esta abordagem, esperamos, no final, propor um ponto de vista/uma leitura que se insira no longo projecto de reforma da Justiça e do Direito, em curso em Angola, no âmbito da matéria em análise.

Palavras-chave: acesso ao Direito, tutela jurisdicional efectiva, Administração Pública, Particulares.

The Principle of Effective Legal guardianship in the Current Angolan Constitution: an Administrative View

Abstract: This article considers the principle of effective judicial protection, calling us to various challenges. Throughout the investigation, the authors delineate the challenges in order to understand the feasibility of effective judicial protection in the context of legality control and the breach of the legally protected rights and interests of individuals. With this approach, we hope in the end to propose a vision that fits into the long-term justice and law reform project underway in Angola.

Keywords: access to law, effective judicial protection, Public Administration, Individuals.

Recebido aos: 11/10/2019 | Publicado aos: 26/02/2020

Introdução

A reconstrução e o progresso social de qualquer país devem contar, de forma efectiva, com o contributo académico, reconhecido como autoridade científica pela seriedade e isenção no estudo e análise dos direitos e das liberdades essenciais, sob um ponto de vista teórico e prático, sem óbices à livre criação de ideias propícias ao desenvolvimento de uma nação moderna,

³ Doutorando em Direito na Universidade Autónoma de Lisboa. Mestre em Ciências Jurídico-Políticas, na especialidade de Direito Administrativo, pela Faculdade de Direito de Lisboa (Clássica); Pós-graduado em Direito Administrativo e em Direito do Património Cultural pela Faculdade de Direito de Lisboa (FDL); Pós-graduado em Direito do Consumo pelo Instituto de Direito Privado da Faculdade de Direito de Lisboa; Licenciado em Direito pelo Instituto Superior Politécnico Jean Piaget de Benguela.

alicerçada na Paz, Justiça, Igualdade e no bem-estar económico-social. O presente estudo pretende compreender e aprofundar o princípio da tutela jurisdicional efectiva, consagrado nos termos do disposto no artigo 29.º da Constituição de Angola (doravante CRA), desafiando o seu autor e toda a comunidade académica para uma perspectiva administrativista que, por sua vez, explora, por um lado, os direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares – no âmbito de um modelo de Justiça Administrativa voltada para a tutela de tais posições jurídicas subjectivas –, e por outro lado, a actuação dos tribunais em matéria de resolução de conflitos que oponham os particulares à Administração Pública. Mais do que nos limitarmos(-nos) a fazer um exercício de exegese jurídica dos preceitos já contemplados quer no plano constitucional, quer no plano infraconstitucional, afigura-se-nos indispensável (da nossa perspectiva) articular estes aspectos a um conjunto de pré-compreensões, evidenciando um certo inconformismo com a forma como a doutrina tradicionalmente tem abordado o tema e propor, no final, um entendimento que valorize o quadro jurídico-legal e o ajude a repensar (n) uma nova visão.

Quando se faz referência ao princípio que é objecto de apreciação, além de se dar importância aos meios processuais a que os particulares podem lançar mãos, a fim de fazerem valer os seus direitos perante o agir abusivo da Administração Pública, procura-se, de igual modo, informar/alertar os cidadãos sobre/para a possibilidade de recorrerem aos tribunais para defesa dos seus relevantes interesses, respaldados na lei. Pode-se tratar (abordar) o tema em apreço em diferentes dimensões, realçando três domínios: (i) na perspectiva de uma tutela declarativa; (ii) no plano de uma tutela cautelar; (iii) no âmbito de uma tutela executiva.

Portanto, mais do que eleger um sentido ou domínios, o que se procura, com a presente investigação, é saber/verificar se, de facto, o princípio da tutela jurisdicional efectiva tem sido exequível no contexto de controlo da legalidade da actuação administrativa, nos casos em que os direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos são gravemente violados por essa entidade. Que caminhos devem ser percorridos? Perante a inoperância da jurisdição comum, encabeçada pelo Tribunal Supremo angolano, faz sentido advogar a manutenção do actual sistema de protecção dos interesses suscitados na relação jurídico-administrativa ou dever-se-á, antes, preteri-lo com o argumento constitucional de criação de uma jurisdição administrativa autónoma? É em função das questões

colocadas que se justifica o percurso de construção do raciocínio que doravante se fará.

2. Sentido de tutela jurisdicional face aos novos paradigmas introduzidos pela Constituição de 2010

A temática em abordagem tem sido discutida, com uma certa profundidade, pela/na doutrina jurídica, ressaltando-se os contributos das divergências de posicionamentos que enriquecem os debates nesse domínio, sem olvidar a atenção que tem tido por parte da jurisprudência.

Prima facie, é impreterível um olhar atento à Carta Magna de Angola para se inferir o verdadeiro sentido de tutela jurisdicional efectiva. A esse respeito, o artigo 29.º consagra, em termos amplos, o acesso ao direito e à referida tutela, de onde (na nossa perspectiva) se podem retirar os seguintes elementos fundamentais: (1) direito de acesso aos tribunais; (2) não denegação da Justiça por insuficiência de meios económicos; (3) direito à informação e consulta jurídicas; (4) direito ao patrocínio judiciário; (5) direito à decisão, em prazo razoável, e mediante processo equitativo; (6) utilização de procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade na defesa dos direitos, liberdades e garantias pessoais.

A eficiência que se procura na tutela jurisdicional está, em grande medida, dependente do respeito escrupuloso pelos elementos acima elencados e a sua inobservância coloca-nos perante o desafio de desvendar/saber: se se poderá falar, nos mesmos termos, de uma tutela jurisdicional efectiva ou se, por outro lado, a sua mitigação/atenuação (que se verifica) poderá reduzir o alcance e o sentido da tutela que se almeja.

Numa linguagem mais clara, o que se procura com a colocação de tais questões, sob um ponto de vista mais prático, é saber se o não acatamento do prazo razoável compromete o princípio da tutela efectiva, ou dito de outro modo, se ainda se pode falar de tutela efectiva com o não cumprimento do prazo razoável. A dúvida coloca-se, também, em relação ao que se reporta à vedação do direito à informação e consulta jurídicas aos particulares, a quem é reconhecido interesse processual em determinada causa que corre os seus trâmites na Sala do Cível e Administrativo de qualquer Tribunal de Comarca adstrito a determinada circunscrição do território nacional de Angola.

O princípio em apreciação “envolve a obrigação do Estado em colocar à disposição das pessoas, uma organização judiciária para a defesa

dos seus direitos e interesses legalmente protegidos e em assegurar que a função jurisdicional, como actividade jurídica principal servida por essa mesma organização, seja reservada a tribunais independentes e estribada num processo equitativo e legislativamente devido a sua conformação (*due process of law*)”.

Da árdua tarefa de compreender a amplitude do artigo 29.º da CRA e a partir da sua análise, Isabel Celeste M. Fonseca inclui, no âmbito do mesmo, os seguintes direitos: o direito de acção e de acesso aos tribunais; o direito a um processo justo; o direito de obter uma decisão de mérito sobre a causa; o direito à plena execução dessa decisão; o direito à obtenção da tutela jurisdicional efectiva, através de processos temporalmente adequados, mormente quando em causa está a protecção de direitos, liberdades e garantias; o direito a (obter) providências cautelares (que se mostrem) adequadas a salvaguardar a plena execução das sentenças.

O primeiro elemento apontado diz respeito ao direito de acesso aos tribunais. Para haver tutela, em nosso entender, é de extrema importância que seja dada aos particulares – que tenham sido vítimas (ou se tivessem confrontado com) de ilegalidades na conduta administrativa e que não se conformem com a violação dos seus interesses – a possibilidade de recorrerem aos tribunais, a fim de que os seus intentos estejam devidamente acautelados.

A consciência do direito a recorrer às instâncias judiciais para uma solução em consonância com os ditames legais, e com juízes conhecedores da matéria, previne outras tantas situações desastrosas (do ponto de vista da harmonia e estabilização social), como por exemplo, a adopção de medidas arcaicas de composição voluntária de conflitos, fora dos parâmetros legalmente aceites, do domínio da auto-tutela privada, o que em momento algum se pode revelar benéfico para a sociedade, pois tais atitudes violam os princípios plasmados nos distintos instrumentos normativos existentes na ordem jurídica, sem embargo de a lei, excepcionalmente, admitir tal tutela de direitos.

Assim, o direito de acesso aos tribunais é o ponto de partida para se usufruir de todas outras garantias que o processo faculta aos intervenientes da causa. De outro modo, caso haja uma clara negação deste direito, não se poderá falar de uma eventual tutela jurisdicional dos direitos, razão pela qual toda e qualquer construção de raciocínio em volta do princípio em causa deve, indubitavelmente, valorizar este pormenor.

O segundo elemento a assinalar para a concretização da tutela jurisdicional é a obrigatoriedade de “não denegação da justiça por insuficiência de meios económicos”, o que, de imediato, nos leva a uma outra ponderação que tem a ver com o sentido de denegação da justiça, ou seja, saber o que este conceito pretende traduzir. A “denegação da justiça”, é definida por LOUIS FAVOREU, como “a impossibilidade, para o demandante, de obter o confronto da sua situação por um juiz, com as regras de Direito aplicáveis, em consequência de uma falha na organização ou funcionamento jurisdicional.”

Do exposto, pode-se inferir que o tribunal não aprecia a relação litigiosa, verificando-se concomitantemente a falta de aplicação do Direito material à situação levantada pelo interessado que passa a não ter a devida resposta, em tempo razoável, por motivos não inerentes ao próprio, mas, sim, ao tribunal “*a quo*”. A impossibilidade material de acesso aos tribunais configura, igualmente, uma situação de denegação da justiça, assim como a vedação aos meios processuais também se enquadra no âmbito dessa realidade».

«A denegação da justiça por insuficiência de meios económicos» refere-se à situação específica de determinado sujeito que, não tendo condições financeiras para assumir as despesas que a tramitação processual nos tribunais implica (taxa de justiça, os encargos e as custas das partes), não lhe é garantido um patrocínio judiciário condigno, de modo a satisfazer oportunamente a pretensão que a ele interessa.

Destarte, se o arguido não tiver possibilidade de ser devidamente representado, em condições normais, por um advogado – que, do ponto de vista da experiência comum, se mostre apto a protagonizar uma defesa aceitável a favor do seu constituinte –, este facto pode ter influência negativa na decisão a ser expedida pelo Tribunal, embora tenhamos consciência que ao Tribunal cabe o dever de julgar uma causa, tendo como base as normas previstas na lei, as provas produzidas em juízo, bem como a convicção do próprio julgador, como elementos essenciais a serem aferidos para a decisão final da situação controvertida.

É evidente que, neste caso, podemos ir mais longe, subsumindo tal realidade à falta de defesa, o que pode levar à qualificação de injusta a sentença a ser proferida, na medida em que o direito de defesa, bem como o princípio do contraditório, são ferramentais indispensáveis para avaliar se uma sentença ditada contra determinado sujeito é justa ou injusta, sem olvidar outros fundamentos não menos importantes que garantem, à partida, uma maior igualdade para as partes alegarem, convencerem,

ilidindo presunções de culpabilidade e, deste modo, levar o Tribunal a assumir posição diferente daquela que assumiria sem a ocorrência de tal intervenção».

Na nossa perspectiva, parece-nos bastante evidente que a tutela em estudo revela estar enfraquecida, porque o legislador realça a particularidade do caso explícito em “não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos” (cf. artigo 29.º, n.º 1, *in fine* da CRA), o que evidencia, justamente, que estava atento à eficiência da tutela jurisdicional concedida por lei a todos cidadãos, indiscriminadamente, não fazendo qualquer sentido advogar-se a ideia de existência de uma tutela jurisdicional efectiva, sem se levar em consideração a última parte da disposição legal acima indicada.

Das ponderações feitas anteriormente, surgem algumas questões que nos parecem pertinentes e que se apresentam a seguir:

A primeira procura saber se, na actual conjuntura social, económica, política e jurídica de Angola, tal exigência legal de “não denegação da justiça por insuficiência de meios económicos” tem sido cumprida;

A segunda, que se reveste de uma enorme utilidade, dada a sua especificidade, procura, de forma resumida, saber se a inexistência, no quadro jurídico angolano, da lei do acesso ao Direito e à Justiça não tem servido de argumento favorável a discriminações de que, provavelmente, têm sido alvo alguns cidadãos em decorrência dos custos processuais;

A terceira e última questão a colocar: mais do que o legislador em matéria de custas judiciais minimizar os sacrifícios económicos, atribuindo-os à parte vencida ou ainda através do patrocínio judiciário levado a cabo pela Ordem dos Advogados de Angola e outras instituições devidamente autorizadas em favor dos carenciados, não se afigura indispensável pensar-se em outros modelos que ofereçam maior eficácia relativamente ao equilíbrio entre ligantes e órgão julgador, relativamente às despesas a serem efectuadas no desenrolar de todo processo?

Outro elemento que gravita em torno do princípio da tutela jurisdicional efectiva diz respeito ao direito à informação e consulta jurídicas. O direito à informação vem regulado no Ante-Projeto de Lei de Acesso ao Direito e à Justiça de Angola, nos termos do preceituado no artigo 24.º, n.º 2, como um direito cujo acesso é de carácter universal.

O direito à informação é imprescindível aos intervenientes directos do processo, por os ajudar a adquirir informações necessárias sobre a relação controvertida. Mesmo antes de os litígios serem introduzidos em

juízo, a informação jurídica prestada aos cidadãos jogará sempre um papel de grande relevância, na medida em que nem todos os sujeitos ligados à comunidade têm conhecimentos sólidos sobre as normas jurídicas.

Não menos importante é o direito ao patrocínio judiciário, um pressuposto processual relativo às partes, sobre o qual a legislação apresenta duas posições, pois, segundo CREMILDO PACA, se no processo civil, nem sempre é obrigatório (artigos 32.º e 60.º do CPC de Angola), no contencioso administrativo, inversamente, o patrocínio judiciário é sempre obrigatório (al. i) do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 4-A/96, que estabelece o Regulamento do Processo Contencioso Administrativo.

Por último, relativamente à utilização de procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade (cf. artigo 29.º, n.º 5 da CRA), é sobejamente conhecida a demora que a tramitação dos processos, em parte, implica, sendo algumas vezes alheias à vontade das partes, dada a complexidade do tratamento de certas questões, e outras, devido a algumas insuficiências que os operadores da Justiça e do Direito demonstram, o que faz com que os processos se arrastem por mais tempo.

O direito a julgamento justo e conforme é, também, um imperativo salvaguardado a nível do texto constitucional angolano no artigo 72.º : «É preciso que a sociedade e os legisladores entendam que a questão da morosidade da actividade jurisdicional e da demora dos processos não pode ser resolvida sob a concepção esdrúxula de uma jurisdição-relâmpago, o que é impossível existir em qualquer parte do mundo, pois alguma demora na solução decisória sempre haverá nos processos, a fim de que possam ser efectivados os devidos accertamentos das relações de direito e de facto controvertidas ou conflituosas, entre os envolvidos, por meio da moderna e inafastável estrutura normativa (devido processo legal) e dialética (em contraditório) do processo, e não há outro modo racional e democrático de fazê-lo.

O que se deve combater é a demora exagerada ou excessivamente longa da actividade jurisdicional, a fim de que as partes recebam pronunciamento decisório conclusivo em prazo razoável, evitando-se dilações indevidas no processo, resultantes dos períodos prolongados, em que não são praticados actos no processo ou o são fora da previsão legal do tempo, em desobediência aos prazos previstos no próprio código e impostos ao Estado, ao prestar o serviço público jurisdicional que monopoliza».

O princípio da tutela jurisdicional efectiva tem sido analisado em quase todas as Constituições, o que evidencia, de forma inequívoca, a prioridade

e a preocupação que os Estados manifestam em relação à problemática do acesso ao Direito e aos tribunais. A exemplo da afirmação anteriormente formulada, cumpre citar alguns países, começando pela realidade jurídica portuguesa, cujo artigo 20.º da respectiva Constituição (CRP) anuncia a previsão constitucional do acesso ao Direito e tutela jurisdicional efectiva, sem qualquer diferença do que está disposto no artigo 29.º da CRA. No mesmo sentido, no artigo 268.º, n.º 4, a Constituição portuguesa volta a consagrar, a favor dos administrados, a garantia de uma tutela dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, habilitando-os a impugnar quaisquer actos administrativos lesivos dos seus direitos, independentemente da sua forma, a determinação da prática dos actos administrativos legalmente devidos e a adopção de medidas cautelares adequadas. A nível da Justiça Administrativa, o actual código de processo nos tribunais administrativos (CPTA), consagra o mesmo princípio nos termos do n.º 1 do artigo 2.º

O segundo Ordenamento Jurídico, que convém chamar à colação, é o brasileiro, onde a garantia constitucional do acesso à Justiça é, também, denominada de princípio da inafastabilidade da jurisdição, que está consagrada no artigo 5.º, inciso XXXV da Constituição da República Federativa. Das várias interpretações feitas, GOMES CANOTILHO defende tratar-se, em poucas palavras, da possibilidade de provocar a prestação jurisdicional para garantir a tutela de direitos, tendo ido mais além ao considerá-la um direito fundamental formal que carece de densificação através de outros direitos fundamentais materiais.

Finalmente, tal preocupação também é observada na Constituição da República de São Tomé e Príncipe, concretamente no artigo 20.º, onde o legislador constituinte procurou assegurar o acesso aos tribunais a todos os cidadãos.

Considerações Finais

Após a apresentação feita, importa sublinhar os seguintes resultados fulcrais da investigação:

- (i) O princípio da tutela jurisdicional efectiva é indispensável para a consolidação da democracia angolana. A ideia de estado democrático de Direito, plasmada no artigo 2.º da CRA, ganha outra dimensão, observando-se escrupulosamente a garantia de acesso ao Direito, quando os cidadãos inconformados com as injustiças cometidas pela Administração Pública puderem recorrer

- aos tribunais por intermédio de um julgamento justo, célere e em conformidade com os parâmetros legais;
- (ii) Para que a tutela seja efectiva, é nosso entendimento que se cumpram todos os corolários enumerados no artigo 29.º da CRA, nomeadamente, o acesso aos tribunais, a não denegação da justiça por insuficiência de meios económicos, o cumprimento do prazo razoável e a adopção de procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade;
- (iii) Perante a violação dos direitos que a lei assiste aos particulares na relação com a Administração Pública, estes podem, de acordo o artigo 9.º da Lei da Impugnação dos Actos Administrativos, apresentar uma reclamação ao órgão que o praticou; e, se não ficarem satisfeitos, têm a possibilidade de – através de um recurso ao órgão hierarquicamente superior ao que proferiu o acto ou de tutela – ver apreciado o seu pedido, e em última *ratio*, fazer apelo ao recurso contencioso. Através do recurso contencioso, o particular obterá uma tutela jurisdicional dos seus direitos e interesses legítimos.
- (iv) Perante o novo quadro constitucional de 2010, defendemos a criação de uma jurisdição administrativa independente da jurisdição comum, na medida em que imprimirá maior dinamismo e celeridade na resolução de litígios envolvendo os particulares e a Administração Pública. ▲

Referências bibliográficas

ANDRADE, José Carlos Viera de. *A Justiça Administrativa (Lições)*, 15.ª ed., Coimbra, Almedina, 2016.

ALEXANDRINO, José Melo de. *O Novo Constitucionalismo Angolano*, Lisboa, 2013, p. 13. Disponível em: http://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_constitucionalismosmoangolano_2013.pdf.

ALMEIDA, Mário Aroso de Almeida, *O Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos*, Coimbra, Almedina, 2003.

CANNADA- BARTOLI, Eugennio. *Interesse (diritto amministrativo)* EdD, XXII, 1972.

CANOTILHO, J. J. Gomes, e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed., Coimbra, 1993.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris, 1988. Reimpresso em 2002.

GARCIA, Mária da Gloria Ferreira Pinto Dias, *A Justiça Administrativa em Portugal: Sua origem e evolução*, 1.^a ed., Lisboa, Universidade Católica Editora, 1994.

MACHETE, Rui Chancerelle de. *A legitimidade activa dos particulares e a subjectivação das normas administrativas*, in: CJA, n. 986, 2011.

MANCHETE, Rui Chancerelle de. “A relevância processual dos vícios procedimentais no novo paradigma da justiça administrativa portuguesa”, in: *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao prof. Doutor António de Sousa Franco*, III, Coimbra, 2006.

MANJOLO, Manuel Graça. “O princípio da tutela jurisdicional efectiva no Ordenamento Jurídico Angolano e Português”, in relatório de Contencioso Administrativo, apresentado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2015, (Obra não publicada).

MOSCON, Cledi de Fátima Manica. O princípio à suficiente defesa no processo Administrativo, Relatório de Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas, FDL, 2008, (Obra não publicada).

MORAIS, Carlos Blanco de. *Direito Constitucional: Sumários Desenvolvidos*, 2.^a ed., 2.^a reimp., Lisboa, AAFDL, 2015.

MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.^a ed., Coimbra, 1993.

OLIVEIRA, Monique Pimentel de. *Celeridade processual: o direito fundamental a uma decisão em prazo razoável no processo penal*.

OTERO Paulo. *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I., 2.^a ec., Coimbra, Almedina, 2016.

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