



**O PROVIDOR DE JUSTIÇA**

Na defesa do Cidadão: perceber para prover.

## **A garantia do cumprimento e eficácia das normas de organização e funcionamento da Administração: Natureza das recomendações e seu impacto na atuação da Administração Pública (\*)**

José de Faria Costa, *Provedor de Justiça de Portugal*

1. Ancorado, o presente seminário internacional, no tema agregador do papel dos Provedores de Justiça e Comissões Nacionais de Direitos Humanos na garantia da boa governação, permitam que principiemos por brevíssima consideração circundante a este último conceito, em jeito de antecâmara ao caminho que nos propomos trilhar com a presente intervenção.

É consabida a multiplicidade de dimensões que entroncam na noção de boa governação e adensam os valores a ela subjacentes. Seja qual for o ponto de partida de análise do conceito, a ideia de boa governação, aplicada à *res publica*, leva necessariamente em si a tríade dos valores da democracia, do Estado de direito e do respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Em momentos de incerteza e de sombra que vão matizando o tempo presente, não nos esqueçamos de “tomar a sério” esses valores fundadores, essenciais a toda a comunidade que se quer de cidadãos «livres de falar e de crer, libertos do terror e da miséria», na expressão preambular e perene de significado da Declaração Universal dos Direitos do Homem, proclamada há praticamente sete décadas.

---

(\*) Este texto teve a colaboração da Dra. Catarina Sampaio Ventura, Assessora do Provedor de Justiça, e foi proferida no *Primeiro Seminário Internacional da Rede de Provedores de Justiça e Comissões Nacionais de Direitos Humanos da Comunidade dos Países da Língua Portuguesa*, realizado em Maputo, nos dias 16 e 17 de fevereiro de 2017.



Neste pressuposto axiológico, se não dispomos de uma conceção estanque de boa governação, é, contudo, possível identificar, sem dissenso perceptível, alguns dos seus elementos constituintes. Realçaríamos na presente circunstância os seguintes: abertura e transparência, participação, responsabilidade, prestação de contas, capacidade de resposta às necessidades das pessoas, qualidade, integridade, eficiência e eficácia. Permanecendo sempre na esfera do público – que é aquela que centralmente nos ocupa –, estes valores de uma boa governação respeitam, afinal, a «um processo de governo que disciplina o modo como são dirigidas» as instituições públicas, «como produzem decisões, como interagem umas com as outras, como atuam diante dos seus “públicos” e como são escrutinadas»<sup>1</sup>.

Neste horizonte e conforme releva muito particularmente de uma perspetiva de direitos humanos, um verdadeiro teste à boa governação, tendo por paradigma central a figura do Estado, passa pelo degrau de adequação do respetivo quadro institucional e normativo, bem como dos processos de decisão e gestão, aptos à realização dos direitos dos cidadãos e à satisfação das necessidades coletivas. O que não sendo coisa pouca, mais não é do que uma exigência basilar de todo o Estado de direito democrático materialmente conformado.

2. Por ser extrínseco à clássica trilogia de poderes estatais – e só neste recorte se pode conceber a instituição em que estamos investidos –, o Provedor de Justiça<sup>2</sup> tem um papel a desempenhar em vista da boa atividade do complexo funcionamento que é o exer-

---

<sup>1</sup> Seguimos Pedro Costa Gonçalves, no enquadramento que faz do tema da boa governação, especificamente a respeito do sistema administrativo, no seu «Ensaio sobre a boa governação da Administração Pública a partir do mote da “New Public Governance”», in Pedro Costa Gonçalves *et al.*, *O Governo da Administração Pública*, Coimbra: Almedina, 2013, p. 10.

<sup>2</sup> Note-se, no caso português, que mesmo em relação ao poder legislativo, pelo qual o Provedor de Justiça é ungido de uma legitimidade robusta que lhe advém da eleição parlamentar por maioria fortemente qualificada, a instituição é daquele verdadeiramente autónoma, não se prefigurando, no controlo que exerce, como um “delegado” ou uma *longa manus* do Parlamento.



**O PROVIDOR DE JUSTIÇA**

Na defesa do Cidadão: perceber para prover.

cício de poderes públicos, beneficiando da plasticidade própria que caracteriza a figura do *Ombudsman*, desde a sua génese escandinava, e intervindo em patamares que não são estranhos aos valores da boa governação, como sejam aqueles respeitantes à organização e funcionamento da Administração, mote específico do presente excurso.

Não que ao Provedor de Justiça esteja cometida uma dimensão politicamente conformadora. Indubitavelmente, o Provedor não se imiscui no debate das opções políticas e dos juízos de oportunidade em torno da materialização e operacionalização da máquina administrativa, os mesmos competindo aos órgãos de soberania democraticamente legitimados para tal. Repetimo-lo à saciedade: o Provedor de Justiça não legisla, não governa, não julga mas faz coisa diferente e é sua missão ir mais além e mais fundo.

Sem embargo, não se obnubila o relevo daquela dimensão de corporização e andamento da Administração na qualidade substantiva do seu relacionamento com os cidadãos e, por sobre tudo, do modo de ação dos direitos que cabe à função administrativa, legalmente enquadrada, honrar e pôr em marcha. Nessa medida, interessa indubitavelmente ao Provedor de Justiça, sendo seu dever incompressível velar por uma Administração de qualidade, transparente e ao serviço dos cidadãos.

Na sua dimensão institucional própria, o território em que o Provedor de Justiça privilegiadamente se movimenta é o da juridicidade, não circunscrita à legalidade estrita, da norma escrita e não escrita, ou da sua aplicação concreta, mas, muito mais vastamente, envolvendo os imperativos de justiça, fim último do direito. De outro modo dito, o seu agir move-se pelas normas, princípios e axiomas que moldam e densificam o ordenamento jurídico em que se insere, por uma ideia de justiça que irradia da consciência jurídica geral, na busca de patamares mais elevados ou equitativos de proteção dos direitos dos cidadãos.



Toca, outrossim, o mundo do pré jurídico ou quase jurídico, bem como da conduta eticamente exigível a todos aqueles que exercem funções públicas, é dizer, o quadro valorativo de referência da atuação administrativa.

3. Dirigida que vem a Administração à satisfação das necessidades da comunidade, em um mundo necessariamente imperfeito e em que tantas vezes se trava a questão fulcral da possibilidade da efetiva e real concretização dos direitos fundamentais dos cidadãos, o Provedor de Justiça assume, deste jeito, um mandato inequívoco na resolução dos problemas que afetam os cidadãos ante as interferências da atividade administrativa, na sua multiplicidade de expressões, isto é, nas vertentes de autoridade, de prestações ou de garantia, relevando da esfera normativa, senão mesmo da implementação das condições materiais necessárias à consecução de tarefas pública, seja discricionária ou não.

Com relevo para o tema que nos ocupa, encontram-se ancorados, na própria Constituição com que nos comprometemos, um conjunto de preceitos aplicáveis à estrutura e atuação da Administração, que, na perspectiva do atuar vigilante do Provedor de Justiça, constituem verdadeiros parâmetros de boa administração. Note-se que convocamos aqui este conceito no seu sentido mais amplo, vale por dizer, não acantonado apenas (mas, sublinhe-se a traço grosso, sem que tal lhes retire a importância devida, aliás firmada no próprio texto constitucional<sup>3</sup>), a critérios de eficiência e economicidade, na roupagem com

---

<sup>3</sup> Veja-se o n.º 2 do artigo 267.º da Constituição da República Portuguesa, postulando a eficácia e unidade de ação da Administração. A este respeito e em alusão, justamente, ao “princípio da boa administração (ou princípio do bom andamento da administração)”, J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira observam que o mesmo «exige o exercício da função administrativa de forma *eficiente e congruente*, dando cumprimento: (a) à lei geral definidora dos interesses públicos primários e garantidora da unidade de acção; (b) às regras técnicas, da experiência e da racionalidade, asseguradoras da adequação, da economicidade, do rendimento, da simplicidade e da prontidão da actividade administrativa; (c) aos princípios e prescrições de coordenação, de forma a evitar duplicações, interferências e sobreposições desnecessárias» (*in Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.ª ed. rev., Coimbra Editora, 2010, pp. 809-810).



que, a par da exigência de celeridade, o “princípio da boa administração” foi recentemente acolhido, de modo explícito, no quadro dos princípios gerais da atividade administrativa, no novo Código do Procedimento Administrativo (CPA) português<sup>4</sup>.

Ali se ancoram, pois, “medidas materiais vinculativas da administração”<sup>5</sup>, expressas na obrigatoriedade da prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, na subordinação à Constituição e à lei, nas exigências de igualdade, proporcionalidade, justiça, imparcialidade e boa-fé. Acresce ainda, na Constituição portuguesa, a afirmação da Administração como uma estrutura que não admite a burocratização e favorece a proximidade, a participação dos cidadãos e a transparência. De igual modo, procura o Provedor de Justiça refletir, na sua atuação, o âmbito de proteção constitucionalmente recortado de diversos direitos substantivos e garantias procedimentais dos cidadãos. Sem carácter exaustivo e em patamar infraconstitucional, o Provedor não perde, outrossim, de vista, como referentes de organização, funcionamento e outros padrões de conduta no exercício de poderes administrativos, o citado CPA e demais legislação administrativa, incluindo medidas de modernização da Administração. Extravassando o seu agir a estrita legalidade, conforme anteriormente anotado, acresce a ponderação de um quadro valorativo de referência da atuação administrativa.

4. Esta amplitude outorga ao Provedor de Justiça uma capacidade singular de intervenção, apta a influenciar positivamente o curso de ação na administração pública.

O Provedor – não é novidade – configura na sua esfera própria de atuação um mecanismo de *soft law*. Vale por dizer, as suas tomadas de posição revestem, pela natureza das

---

<sup>4</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 42/2014, de 11 de julho. Veja-se o artigo 5.º do novo CPA.

<sup>5</sup> Veja-se J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *in op. cit.*, pp. 791 e seg.



coisas, um cariz recomendatório e persuasivo (logo, sem poder decisório), sustentadas, outrossim, em uma ação que privilegia as tónicas da informalidade, flexibilidade e celeridade. Não se trata de um mero modo de estar do Provedor de Justiça, é verdadeiramente o seu modo de ser.

Na fórmula constitucionalmente firmada, o Provedor dirige «aos órgãos competentes as recomendações necessárias para prevenir e reparar injustiças»<sup>6</sup>. Por seu turno, na densificação estatutária desse que é o seu poder por excelência – ademais, indelegável e que, na prática da instituição, vem sendo reservado aos casos em que a agressão à ordem jurídica é mais infausta ou a resistência da entidade destinatária mais forte –, as recomendações do Provedor de Justiça têm por desiderato, por um lado, a correção de atos ilegais ou injustos dos poderes públicos ou a melhoria da organização e procedimentos administrativos dos respetivos serviços, e, por outro, a interpretação, alteração ou revogação de atos legislativos e regulamentares, ou mesmo a elaboração de nova legislação e regulamentação<sup>7</sup>.

Por definição, a recomendação, enquanto ato próprio do Provedor de Justiça, distinto dos demais atos típicos dos poderes do Estado, visa persuadir ou advertir a entidade destinatária relativamente à necessidade de adoção de determinado comportamento, em vista de uma mudança do curso dos acontecimentos que motivam a sua formulação. A recomendação é, nesse sentido, uma proposta, um oferecimento para a criação de uma nova realidade. É trazer à superfície uma solução justa da patologia ou disfuncionalidade identificada e confiar a sua concretização à entidade pública com o poder de decisão.

---

<sup>6</sup> Artigo 23.º, n.º 1, *in fine*, da Constituição portuguesa.

<sup>7</sup> Vejam-se as alíneas *a*) e *b*) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto do Provedor de Justiça.



Neste sentido, a recomendação não consubstancia um ato vinculativo ou obrigatório, é certo, e o seu incumprimento não é suscetível de acarretar sanções jurídicas para a entidade a quem foi dirigida e que não se conforme com o respetivo teor. Porém, a natureza leve da recomendação – como, de resto, dos demais modos, menos protocolares, de exteriorização da maneira de ver do Provedor de Justiça – faz dela, e por paradoxal que possa parecer, um poder que é forte<sup>8</sup>. Expliquemo-nos.

As recomendações transportam uma “injuntividade” dialógica ou de ponderação. Elas não podem ser simplesmente ignoradas pela entidade destinatária, que deve transmitir ao Provedor a posição que assume quanto ao respetivo teor, a sua recusa tendo sempre de ser fundamentada<sup>9</sup>.

Nesse horizonte, o sentido das recomendações do Provedor de Justiça, uma vez que enformam o repúdio pelo estado de coisas que visam superar, é tornar patente, aos olhos da entidade visada, a iniquidade da situação, de tal modo que aquela reconheça, pela razoabilidade e solidez da argumentação que o Provedor exhibe, a necessidade da mudança, com reflexos, no tema que nos ocupa, no modo de ser e agir da Administração. Desse jeito, trata-se de um ato de convencimento, que não obnubila a necessidade de uma deci-

---

<sup>8</sup> Veja-se Catarina Sampaio Ventura, «O Poder da Recomendação» (texto que serviu de base a comunicação apresentada no *III Encontro Nacional de Provedores do Estudante*, Coimbra, 11 de outubro de 2013, disponível em [http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Catarina\\_S\\_Ventura\\_-\\_O\\_poder\\_da\\_Recomendacao\\_-\\_IIIENPE.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Catarina_S_Ventura_-_O_poder_da_Recomendacao_-_IIIENPE.pdf)), com abordagem às virtualidades do sentido recomendatório da intervenção do Provedor de Justiça.

<sup>9</sup> Vejam-se os n.ºs 2 e 3 do artigo 38.º do Estatuto do Provedor de Justiça. Note-se, ainda no caso do exercício do poder por excelência do Provedor de Justiça que é o poder de recomendação, o seguinte: ao abrigo das alíneas *a)* ou *b)* do n.º 1 do artigo 20.º do respetivo Estatuto, «[s]e as recomendações não forem atendidas, e sempre que o Provedor não obtiver a colaboração devida, pode dirigir-se ao superior hierárquico competente ou, sendo caso disso, ao respetivo ministro da tutela»; tratando-se de órgão executivo da autarquia local, o Provedor, perante o não acatamento das suas recomendações, «pode dirigir-se à respetiva assembleia deliberativa»; acresce que «[s]e a Administração não atuar de acordo com as suas recomendações ou se recusar a prestar a colaboração pedida, o Provedor pode dirigir-se à Assembleia da República, expondo os motivos da sua tomada de posição» (vejam-se os n.ºs 4 a 6 do artigo 38.º do Estatuto do Provedor de Justiça).



**O PROVIDOR DE JUSTIÇA**

Na defesa do Cidadão: perceber para prover.

são do órgão competente, no exercício do que são as suas competências. E ao anuir em uma recomendação, sugestão ou proposta alternativa de atuação, impulsionada pelo Provedor, sempre o fará, não pelos ditames de uma ordem, mas em livre aceitação, ponderação e conformação das exortações deste órgão do Estado. Não se desconsidere, pois, a força de convencer pela legitimidade substantiva dos argumentos, desarmados de uma qualquer “instância de coação”, outra para além do que possa ser o peso do que na ética se designa de responsabilidade moral. Acatamento voluntário esse que, por sua vez, frutifica e nutre a legitimidade consequencial de uma instituição como o Provedor de Justiça – dimensão a que regressaremos mais adiante.

Por ora, deixemos claro que se assim não fosse o modo de ser do Provedor, a sua instituição nada teria a acrescentar ao que desde há muito existe já. E afirmá-lo não consubstancia um estrito exercício de dogmática.

A força motriz da capacidade de mudança que o Provedor de Justiça traz, assenta, a montante, na sua legitimidade democrática, suportada que está na eleição parlamentar, por maioria fortemente qualificada, outrossim, em robustecimento inequívoco da independência e autonomia do seu agir, condições sem as quais o Provedor não o é verdadeiramente. Acresce que este pressuposto de distanciamento político-partidário e em relação às forças que sustentam, em cada momento, o *indirizço politico* da coisa pública, aliado ao bom senso e à ponderação que sempre devem nortear as tomadas de posição do Provedor, configuram traves-mestras da sua vocação institucional de persuasão junto das entidades públicas, em vista das alterações necessárias ao bom funcionamento ou andamento da Administração.





**O PROVIDOR DE JUSTIÇA**

Na defesa do Cidadão: perceber para prover.

O impacto positivo que pode ter uma intervenção assente na propositura da adoção de determinada conduta, em vista da superação das disfuncionalidades detetadas no exercício dos poderes públicos, incluindo na esfera administrativa, não pode, por outro lado, deixar de ser percecionado à luz da tónica de informalidade que privilegiadamente caracteriza as diligências efetuadas pelo Provedor de Justiça. Como não se desconhece, tais diligências ocorrem «por meios informais e expeditos, sem sujeição às regras processuais relativas à produção de prova»<sup>10</sup>. Neste horizonte, os poderes de investigação de que dispõe o Provedor estão recortados a partir de um código de informalidade, celeridade e contraditório, e contemplam a liberdade de acesso a toda a informação e documentação considerada relevante (com a ressalva das restrições legais aplicáveis<sup>11</sup>), bem como de visita, sem pré-aviso, aos serviços e estabelecimentos abrangidos no seu âmbito de atuação, incluindo aqueles territórios mais apartados do olhar comum dos cidadãos, como prisões e outros locais onde se encontram pessoas privadas ou cerceadas na sua liberdade.

Este jeito ou modo de atuar, ao mesmo tempo que sustenta as tomadas de posição do Provedor de Justiça em uma valoração “informada, esclarecida, correcta”<sup>12</sup>, compreensivelmente amplia, por outro lado, os ângulos de proatividade e de aproximação construtiva aos problemas cuja solução é chamado a prover, porquanto facilita o diálogo com as entidades visadas, assente, outrossim, sobre o dever destas – constitucionalmente ancora-

---

<sup>10</sup> Artigo 28.º, n.º 1, do Estatuto do Provedor de Justiça.

<sup>11</sup> Respeitantes ao segredo de justiça, bem como à invocação de interesse superior do Estado, em casos devidamente justificados, em questões respeitantes à segurança, à defesa ou às relações internacionais (veja-se o n.º 3 do artigo 29.º do Estatuto do Provedor de Justiça).

<sup>12</sup> Veja-se Ana Fernanda Neves, «O Provedor de Justiça e a Administração Pública», *in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Joaquim Moreira da Silva Cunha*, Coimbra Editora, 2005, p. 81.



**O PROVIDOR DE JUSTIÇA**

Na defesa do Cidadão: perceber para prover.

do<sup>13</sup> – de cooperarem com o Provedor na realização da sua missão. Tudo, por conseguinte, a confluir no recorte da instituição como mecanismo de controlo “pró-ativo” e, como tal, catalisador da mudança tida por adequada e desejável.

O poder ou o magistério de persuasão, de convencimento ou de recomendação – assim o temos exibido<sup>14</sup> – é assim algo verdadeiro, apreensível, e real que se insere, a jusante, na já mencionada legitimidade consequencial, ou seja, aquela legitimidade que se avalia pelos resultados. Isto, porque uma instituição só vive se se impuser e legitimar pelo seu próprio agir; e a legitimidade consequencial de que falamos manifesta-se tanto na confiança dos cidadãos que recorrem ao Provedor de Justiça, nele vendo uma instituição operante e consequente na defesa dos seus direitos, como também (e sempre que Provedor conclua pelo bem fundado da situação denunciada, provendo-a) na reparação da ilegalidade ou injustiça que logra alcançar em consequência do seu impulso junto das entidades públicas, seja no decurso dos esclarecimentos que vai solicitando, seja em resposta às propostas de atuação que sugere como intervenção final, em afirmação firme e sustentada da solução justa da situação que motiva o seu agir.

Indubitavelmente, a prática do Provedor de Justiça, sustentada na forte sedimentação institucional e no contributo que a intervenção provedoral logrou e logra perdurantemente ter na afirmação do Estado de direito democrático (naquelas que vão sendo as exigências de cada um dos tempos circunstancialmente vividos pela comunidade a que pertence), espelha bem o sentido e o alcance da instituição, na sua especificidade própria de guardião dos direitos dos cidadãos e mecanismo de recomendação. Daí que surpreenda uma

---

<sup>13</sup> Veja-se o n.º 4 do artigo 23.º da Constituição portuguesa, bem como a sua densificação no artigo 29.º do Estatuto do Provedor de Justiça.

<sup>14</sup> José de Faria Costa, «Razões de uma razão (VIII)» e «Razões de uma razão (X)», in *Diário de Notícias*, de 6 de janeiro de 2015 e 23 de abril de 2015, respetivamente.



**O PROVIDOR DE JUSTIÇA**

Na defesa do Cidadão: perceber para prover.

certa ideia que, em fluxo e refluxo, vai espraçando e fazendo o seu caminho, mesmo no seio da comunidade de *Ombudsman*, em defesa da para-judicialização do respetivo papel, advogando-se para este atributos de força vinculativa e coativa.

Permitam-nos deixá-lo bem claro: não compreender a força do poder recomendatório do *Ombudsman* sinonimiza não captar, na sua marca matricial, a razão e o sentido de ser da instituição. Recorde-se que a mesma despontou em complemento dos demais meios tradicionais de controlo político-parlamentar, administrativo e jurisdicional do exercício de poderes públicos, aqueles conservando a plenitude do lugar que lhes compete no quadro das funções do Estado e seus pilares fundamentais. Extravasando esse que é um horizonte do atuar formalizado, circunscricional, segundo regras e procedimento ritualizados, o Provedor de Justiça representa algo de bem diferente e ocupa espaços onde aqueles não chegam – e isto, para que não restem dúvidas, sem qualquer desígnio concorrencial com os referidos remédios clássicos.

5. Não surpreende, deste modo, que não obstante a ausência do poder de «anular, revogar ou modificar os atos dos poderes públicos»<sup>15</sup>, a intervenção do Provedor tenha impacto na Administração, seja na prevenção e correção de instâncias de ilegalidade ou injustiça, seja na melhoria da organização e procedimentos administrativos dos respetivos serviços, bem como, ainda, no aperfeiçoamento da legislação e ou da sua regulamentação, senão mesmo da própria ação administrativa.

---

<sup>15</sup> Artigo 22.º, n.º 1, do Estatuto do Provedor de Justiça.



Como vimos afirmando ao longo do tempo<sup>16</sup>, é no jogo complexo, onde entram afirmações de direitos, desconstruções de valores, antagonismos de interesses, necessidade de esperança, assunção da realidade, defesa das soluções justas, luta pelo futuro, sentido da proporção, cuidado com os “outros” que o Provedor intervém e age – ali, onde a Administração falha, nesse vincos, nessas rugas, nesses gorgulhos, nessas imperfeições. Deste jeito, o trabalho tantas vezes invisível do Provedor de Justiça faz-se na redundância de práticas que depois se afirmam como boas e corretas; faz-se partindo sempre do pressuposto de que a ideia de justiça é um ideal a realizar com denodo e tenacidade e nunca qualquer coisa que já se cumpriu ou exauriu; faz-se com argumentação sustentada em bom direito; faz-se na dura persistência e no inabalável comprometimento ético da tutela e defesa dos mais elementares direitos dos cidadãos.

Nesse sentido, na sua demanda da solução justa das dissonâncias da máquina administrativa e estando habilitado a fundamentar a sua atuação em dimensões de estrita de legalidade, mas também, muito para além desta, em valores, princípios ou exigências de equidade, éticas ou, simplesmente e consoante as situações, de boa prática administrativa, a atuação do Provedor nunca descarta a reafirmação dos princípios comumente aceites como estruturantes de toda a atividade administrativa, autênticos parâmetros também de boa administração. Por sobre tudo, revela na sua atividade a materialização concreta dos valores que irradiam das exigências de igualdade, proporcionalidade ou proibição do excesso, imparcialidade, proteção da confiança, transparência, justiça ou boa-fé, ante o frêmito da vida real e as quotidianas pretensões que os cidadãos reclamam, com frequência sus-

---

<sup>16</sup> José de Faria Costa, «Razões de uma razão (II)», «Razões de uma razão (V)» e «Razões de uma razão (XIV)», in *Diário de Notícias*, de 7 de outubro de 2013, 3 de junho de 2014 e 6 de março de 2016, respetivamente.



**O PROVIDOR DE JUSTIÇA**

Na defesa do Cidadão: perceber para prover.

citando-se, nas condutas administrativas contestadas, uma defeituosa interpretação e aplicação da lei.

Sobressai, outrossim, a defesa intransigente dos direitos dos cidadãos no quadro das relações encetadas com a Administração, colocando em relevo, sempre que a situação assim o exija, os deveres que recaem sobre os órgãos e serviços públicos e os que neles exercem funções. Nesse patamar, destaca-se a intervenção provedoral dirigida, nomeadamente, a materializar a exigências concretas do direito a uma fundamentação expressa, concreta, clara e acessível das decisões administrativas, dos direitos a uma decisão em um prazo razoável, à privacidade dos dados pessoais, à informação e acesso aos documentos administrativos, com incidência no recorte do respetivo âmbito de proteção e suas condições de exercício.

Outros patamares que suscitam a atenção do Provedor de Justiça na esfera da Administração respeitam às garantias de imparcialidade indispensáveis à preservação da isenção administrativa. Por sua vez, no domínio da modernização administrativa e em uma fase de generalização e disponibilização eletrónica de informação, bem como de implementação de plataformas informáticas para intermediação entre os cidadãos e os distintos serviços públicos, vão sendo crescentes as intervenções junto dos organismos públicos motivadoras do reforço e aperfeiçoamento da correção e adequação do acesso às mesmas e suas funcionalidades.

Porque o Provedor de Justiça não está limitado por critérios de legalidade, refira-se, ainda, aquele território da discricionariedade administrativa, onde a ponderação dos distintos interesses públicos e privados ocorre em um horizonte de livre apreciação, ainda que sempre juridicamente enquadrado. Não estando em causa, como no início advertimos,



**O PROVIDOR DE JUSTIÇA**

Na defesa do Cidadão: perceber para prover.

tomar posição acerca da bondade ou oportunidade das opções adotadas e para além das dimensões de legalidade, não deixa o Provedor de aferir a racionalidade e razoabilidade das escolhas que contendem com direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, não se inibindo de atuar em caso grave e patente de má administração (*v.g.* erro manifesto ou total irrazoabilidade).

O seu agir toca igualmente aspetos da prática quotidiana dos servidores públicos, como sejam o relacionamento com o público, o cumprimento do dever de resposta, informação ou esclarecimento relativamente aos assuntos que lhes sejam apresentados pelos cidadãos, no quadro das respetivas funções, e, se necessário for, de encaminhamento dos mesmos, ou, ainda, a conservação de registos adequados da atividade administrativa, a articulação entre serviços e a uniformização de procedimentos.

Uma última consideração, prévia a nota conclusiva. Se muitas das mudanças que o Provedor de Justiça prossegue com a sua ação logram concretizar-se no “tempo breve” – aquele condizente com a sua compleição institucional mais profunda, cujo escopo primeiro é a prossecução da justiça, levada a cabo dentro do mais curto tempo possível –, outras apenas se alcançam em um “tempo longo”. O que, mais uma vez, não fragiliza o agir do Provedor, antes o robustece. Vale por dizer, a sua matriz de “magistratura da persuasão” faz da instituição uma voz que persiste; voz que, convicta da bondade e razoabilidade da sua argumentação, não desiste perante o não seguimento imediato das recomendações ou sugestões formuladas e mantém o acompanhamento da evolução da questão, voltando a insistir, logo que adequado, junto da entidade competente ou, se necessário for, equacionando vias alternativas para se alcançar idêntico desiderato. Sem embargo, no seu modo típico de prestação de contas, mediante relatório de atividades anualmente remetido ao



**O PROVIDOR DE JUSTIÇA**

Na defesa do Cidadão: perceber para prover.

Parlamento, ou pelo recurso aos demais meios de publicitar as suas tomadas de posição, sempre permanece ao olhar dos cidadãos e dos poderes públicos o sentido do agir do Provedor e o seguimento que lhe é dado pelas entidades visadas.

6. Destituído da prerrogativa de fazer prevalecer as suas decisões, nesta singularidade se afirma, pois, o Provedor de Justiça como órgão de resolução dos conflitos de ilegalidade e de injustiça com que os cidadãos se confrontam no quotidiano no seu relacionamento com a Administração. Este desenho institucional faz do Provedor não apenas um observador privilegiado da realidade com que se entrecruza, mas, por sobre tudo, um impulsionador da mudança.

Uma instituição como o Provedor de Justiça é a prova viva da possibilidade de um direito que não se afirma através da coação – e de um direito que é válido em si porque transporta, imediata ou mediamente, os valores que de modo explícito ou implícito se exprimem na Constituição, o referente insubstituível do seu comprometimento para com comunidade que integra e em nome da qual atua. De um direito que resulta do trabalho de persuasão, de insistência, de perseverança e tenacidade que caracteriza o modo de agir do Provedor.

A figura do *Ombudsman* ou Provedor de Justiça logrou indubitavelmente, pela sua perenidade e adaptabilidade às exigências de cada tempo, afirmar-se como órgão de defesa dos direitos dos cidadãos contra a má administração. Em tempos de incerteza e de sombra, não nos deixemos toldar pela desesperança e, com a força motriz única de instituições de defesa e promoção dos direitos dos cidadãos, persistamos, mesmo no mais denso nevoeiro, como farol, abrindo e iluminando caminhos pela força da razão.