

O Provedor de Justiça como figura de garante de direitos fundamentais¹

*Dora Resende Alves*²

*Márcia Costa Bento*³

Resumo:

O Provedor de Justiça apresenta-se, entre outras características, como um órgão de natureza informal objetivo, independente, neutro e vigilante na defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Com igual objetivo, o Provedor de Justiça Europeu aprecia queixas apresentadas pelos cidadãos relativamente a instituições e organismos da União Europeia, promovendo, assim a defesa dos direitos fundamentais e dos direitos Humanos, no âmbito do direito comunitário.

A Justiça deve pois, justa homenagem aos *Ombudsmen* cuja nobre função têm desempenhado ao longo destes anos.

Palavras-chave: *Ombudsman*; Provedor de Justiça; direitos fundamentais; direitos Humanos; União Europeia

Sumário: Introdução; 1. O sistema constitucional português dos direitos fundamentais; 1.1. A Constituição da República Portuguesa e os direitos fundamentais: caracterização dos direitos, liberdades e garantias e dos direitos económicos, sociais e culturais; 2. Os meios de defesa dos direitos fundamentais; 2.1. Os meios jurisdicionais; 2.2. A tutela graciosa; 3. O Provedor de Justiça; 3.1. Atividade Internacional do Provedor de Justiça; 3.2. O Provedor de Justiça Europeu; 3.2.1. A rede Europeia dos Provedores da criança; Conclusão.

¹Trabalho realizado com base na Comunicação proferida no I CIBENJUR - Congresso Iberoamericano sobre Novos Desafios Jurídicos, que decorreu na Universidade de Santiago de Compostela em 29 e 30 de Outubro de 2015.

²Doutora em Direito. Professora Auxiliar e Investigadora da Universidade Portucalense Infante D. Henrique.

³Doutoranda em Direito. Investigadora do Instituto Jurídico da Universidade Portucalense Infante D. Henrique.

Introdução

Num Estado de Direito, para verificação se os direitos fundamentais se encontram efetivamente protegidos, não se deve apenas ler a Constituição. Efetivamente, a forma correta de verificar se tais direitos se encontram acautelados é apreciando os seus meios de defesa. Uma vez que, os mesmos são necessários para uma reação rápida e eficiente, por parte dos cidadãos. Ora, no ordenamento jurídico Português, existem meios de defesa, quer jurisdicionais, quer gratuitos, como é o caso do direito de petição ao Provedor de Justiça.

No âmbito da União Europeia, para além dos Provedores nacionais de cada Estado-Membro, existe um Provedor Europeu. Entre todos, procura-se manter uma relação de cooperação, por via da Rede Europeia dos Provedores de Justiça, permitindo-se assim, um maior controlo de violações de direitos fundamentais e, também, de direitos Humanos.

A Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia prevê pela primeira vez, o conceito de boa administração.

Com o presente estudo, pretende-se enaltecer as características dos *Ombudsman*, mas, acima de tudo, explicar no que consistem, para que os cidadãos saibam que se trata de uma instituição à qual podem recorrer, mediante realização de queixas.

1. O sistema constitucional português dos direitos fundamentais⁴

“Qualquer sociedade em que não seja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação de poderes não tem Constituição”⁵.

Os direitos fundamentais eram considerados classicamente como "meios de limitação do poder político". De acordo com, os jusnaturalistas, estes limites resultavam da própria natureza do ser humano, corporizando-se em princípios de direito natural, acolhidos na Constituição do Estado de Direito. Para outros autores positivistas, tratava-se de um limite jurídico-positivo⁶, caracterizando a existência de um Estado de legalidade.

⁴ O presente trabalho, reproduz parte dos apontamentos policopiados da Autora ALVES, Dora Resende. Cronologia da Construção Europeia Comunitária. Universidade Portucalense, 2015, também, Autora no presente trabalho, especificamente o ponto 1, 1.1, 2., 2.1., 2.2., e parte do ponto 3.

⁵Artigo 16.º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789.

⁶Outros limites criados pela Constituição seriam os condicionalismos de revisão, separação de poderes e formas democráticas de designação, exercício e controlo do poder político.

Atualmente entende-se que os direitos fundamentais⁷ são verdadeiras estruturas políticas do Estado-coletividade, estruturas que as Constituições acolhem como matéria de relevância essencial.

Neste sentido, Maria Luísa Duarte afirma que: “*O reconhecimento de direitos fundamentais, como princípio fundador da ideia de cidadania e como instrumento de limitação jurídica do poder do Estado, integra a própria noção material de Constituição*”⁸. Assim, os direitos fundamentais são-no, enquanto tais, na medida em que encontram reconhecimento nas Constituições e deste reconhecimento derivam consequências jurídicas.

Importa, ainda, salientar que os direitos fundamentais não se confundem com o conceito de direitos Humanos. Os Direitos humanos indicam os direitos que se encontram em instrumentos de Direito Internacional.

Hoje, em Portugal, como em todos os países membros da União Europeia, “*a protecção dos direitos fundamentais baseia-se em três distintos níveis de produção normativa: o nível constitucional, o nível internacional (...) e o nível da União Europeia*”⁹, crendo que tais níveis funcionem juntos e em correlação¹⁰.

1.1. A Constituição da República Portuguesa e os direitos fundamentais: caracterização dos direitos, liberdades e garantias e dos direitos económicos, sociais e culturais¹¹

A Constituição da República Portuguesa (de agora em diante, de modo abreviado, CRP) consagra no seu artigo primeiro o princípio da dignidade da pessoa humana¹², o que significa que a conceção antropológica consagrada na nossa Constituição é a do humanismo

⁷Ainda que adaptáveis ao momento histórico, todo o Estado contemporâneo se deve congratular pelo seu cumprimento.

⁸DUARTE, Maria Luísa. “O modelo europeu de protecção dos direitos fundamentais – dualidade e convergência” in *Revista de estudos europeus*. Ano I, n.º 1. Almedina, 2007, p. 31.

⁹MARTINS, Ana Maria Guerra. “A protecção dos direitos fundamentais em Portugal e a Constituição Europeia” in *Revista de estudos europeus*. 2007, p. 114.

¹⁰*Idem*, p. 118, pelo princípio da interdependência ou da harmonia (ou da amizade) da Constituição com o Direito Internacional (*die Voelkerrechtsfreundlichkeit der Verfassung*).

¹¹MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV, 1988, pp. 129 a 131.

¹²Segundo Hannah Arendt, a dignidade da pessoa humana, apenas faz sentido no âmbito da intersubjetividade e da pluralidade. Aliás, por este motivo é que se impõem o seu reconhecimento e protecção pela ordem jurídica, que deve zelar para que todos recebam igual – já que todos são iguais em dignidade – consideração e respeito por parte do Estado e da comunidade. (ARENDDT, Hannah. *A condição Humana*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p.15 e ss.).

ocidental. Pelo que, deve entender-se o princípio da dignidade da pessoa humana como o princípio de valor que confere unidade de sentido ao conjunto de preceitos relativos aos direitos fundamentais. Assim sendo, este princípio é o fundamento destes direitos.

As normas fundamentais na CRP dividem-se em normas relativas a direitos, liberdades e garantias (artigos 24.º a 57.º) e normas relativas a direitos económicos, sociais e culturais (artigos 58.º a 79.º).

Na nossa Constituição existe uma dicotomia entre direitos, liberdades e garantias dos direitos económicos, sociais e culturais. Esta distinção está, antes de mais relacionada com a própria história dos direitos fundamentais. Para além disso, parte do entendimento de que os direitos liberdades e garantias se consubstanciam em direitos de defesa, de não intervenção dos particulares face ao Estado, e, por sua vez, os direitos económicos, sociais e culturais são direitos a prestações estaduais positivas.

Ao distinguir, a CRP concede uma diversa proteção aos direitos, liberdades e garantias diferente da atribuída aos direitos económicos, sociais e culturais. Sem deixarem de ser ambos direitos fundamentais e constantemente relacionados, os primeiros gozam de uma relevância superior¹³.

Quanto às regras aplicáveis aos direitos fundamentais¹⁴ existem dois níveis, por um lado as regras comuns¹⁵ aplicáveis a todos os direitos de liberdade e aos direitos sociais e, bem assim, válidas para todos os direitos previstos na ordem jurídica portuguesa, regras que, portanto, correspondem à constitucionalização de princípios estruturadores do sistema legislativo. Por outro lado, existem regras específicas para os direitos liberdades e garantias e regras específicas dos direitos económicos, sociais e culturais.

¹³MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV, 1988, pp. 135 e 136. Consiste tal relevância: a) Na decisão afirmada no Preâmbulo de garantir os direitos fundamentais dos cidadãos e na referência do Estado de Direito democrático ao respeito e à garantia dos direitos e liberdades fundamentais (artigos 2.º e 9.º, alínea b)); b) Na vinculação imediata para as entidades públicas e privadas das normas constitucionais atributivas de tais direitos (artigo 9.º, alínea b), citada, e artigo 18.º, n.º 1), enquanto a efetivação dos direitos económicos, sociais e culturais requer, como acabámos de mostrar, a transformação das estruturas económicas e sociais (citado artigo 9.º, alínea d)), ou seja, no carácter incondicional dos direitos, liberdades e garantias e na dependência dos direitos económicos, sociais e culturais da realidade constitucional; c) Na previsão constitucional explícita de um regime específico e muito completo dos direitos, liberdades e garantias (artigos 17.º e seguintes, 164.º, 167.º, 168.º e 290.º), ao passo que o regime específico dos direitos económicos, sociais e culturais tem de se encontrar indutivamente e é muito menos exigente. Por direito entende-se os direitos inerentes ao homem como indivíduo ou como participante na vida política por liberdades - defesa da esfera jurídica dos cidadãos perante os processos políticos. Por garantias, garantias ou meios processuais adequados para a defesa dos direitos.

¹⁴MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV, 1988, pp. 136 a 139.

¹⁵Os princípios da universalidade (artigo 12.º) e da igualdade, (artigo 13.º), com os corolários de extensão dos direitos aos portugueses no estrangeiro (artigo 14.º) e aos estrangeiros em Portugal

2. Os meios de defesa dos direitos fundamentais¹⁶

No ordenamento jurídico português existem meios de reação, jurisdicional e não jurisdicional, previstos na própria Constituição. Contudo, o nosso sistema interno apresenta, no domínio da defesa dos direitos fundamentais, debilidades, pois, são poucos os mecanismos formais de proteção específica dos direitos, que habilitem os cidadãos que se sintam vítimas de atuações que ponham em causa bens jurídicos fundamentais, a uma reação célere e eficaz.

2.1. Os meios jurisdicionais¹⁷

De acordo com o artigo 20.º, n.º 1, da CRP, que tem como epígrafe “*Acesso ao direito e tutela jurisdicional efectiva*”, prevê-se que “*A todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos.*”

Os tribunais são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo, e, nessa função, cabe-lhes assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados (artigos 205.º e 206.º da Constituição, que prescrevem, assim, a reserva da função jurisdicional aos tribunais).

Para além desta reserva de jurisdição dos tribunais, reduto essencial do princípio da separação dos poderes, característica do Estado de Direito, vem a ser a possibilidade de os cidadãos defenderem e realizarem os seus direitos em relação a quaisquer entidades públicas através dos tribunais, ou seja, a eliminação das imunidades do poder.

Os direitos fundamentais serão sempre insuficientemente protegidos enquanto estiverem desprovidos de tutela jurisdicional. Daí ser significativa a colocação do artigo 20.º da CRP, entre os princípios gerais dos direitos fundamentais. Quer os direitos, liberdades e garantias, quer os direitos sociais, se bem que em termos mais fortes os primeiros do que os segundos, são por ele abrangidos.

Garantia jurisdicional especialíssima é, assim, o *habeas corpus* contra abuso de poder, por prisão ou detenção ilegal, a requerer pelo próprio ou por qualquer cidadão no gozo dos

¹⁶MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV, 1988, pp. 254 a 259.

¹⁷*Ibidem*, pp. 259 a 263.

seus direitos políticos, perante o tribunal judicial ou militar, consoante os casos (artigo 31.º da CRP).

A tutela jurisdicional não implica, porém, necessidade de intervenção ou de intervenção imediata de um tribunal quando se tenha que dispor sobre as relações recíprocas do Estado e dos cidadãos. Num sistema administrativo de tipo francês, como o nosso, a Administração tem a faculdade de praticar atos administrativos definitivos e executórios (privilégio de execução prévia). Necessário é, sim, que cada ato administrativo possa ser submetido à apreciação de um tribunal e que este, pelo menos, tenha o poder de o anular quando ilegal ou contrário aos direitos dos administrados.

O que o artigo 20.º, n.º 1, da CRP, decerto, veda é qualquer tipo de restrição, nomeadamente económica ao acesso aos tribunais, e por outro lado exige que, quando esteja em causa qualquer direito, a última palavra caiba aos tribunais. E porque o próprio princípio pode configurar-se como um direito, liberdade e garantia, nessa medida participa do regime correspondente aos direitos, liberdades e garantias.

O direito de acesso aos tribunais envolve o direito de obter uma decisão jurisdicional em prazo razoável (artigo 6.º da Convenção Europeia), que em processo penal deve ser o mais curto possível com as garantias de defesa (artigo 32.º, n.º 2, da CRP).¹⁸

2.2. A tutela graciosa¹⁹

Os meios gratuitos de garantia definem-se, negativamente, por se contraporem aos meios contenciosos (a cargo dos tribunais) e, posteriormente, por se dirigirem a uma atividade por parte dos próprios órgãos competentes para praticar os atos relativos aos direitos em causa. Uma vez, visam a reconsideração de decisão anteriormente tomada e, outras vezes, uma atividade que ponha termo à inércia daqueles órgãos.

O mais antigo e o mais genérico desses meios é o direito de petição (artigo 52.º, n.º 1, da CRP), tomado aqui não tanto como direito político autónomo - o chamado direito de representação, através do qual se leva ao conhecimento ou à iniciativa das autoridades públicas determinadas questões, com finalidade de prossecução do interesse geral - quanto como direito de defesa dos direitos dos cidadãos ou da Constituição e das leis - direito de petição *stricto sensu*, de reclamação ou de queixa.

¹⁸ ALVES, Dora Resende. Cronologia da Construção Europeia Comunitária. Universidade Portucalense, 2015, apontamentos policopiados.

¹⁹MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV, 1988, pp. 263 a 265.

O direito de petição não consiste no direito a obter uma decisão segundo estritos critérios jurídicos ou de legalidade, como sucede com o direito de ação. Consiste no direito de: a) tratando-se de órgãos de administração ativa obter uma decisão de harmonia com os critérios próprios desses órgãos (ou uma nova decisão que substitua a decisão contestada); b) tratando-se de órgão político ou análogo, suscitar tão só a sua atenção, sem necessariamente pôr em causa a sua liberdade de agir.

Servindo para a defesa de qualquer direito - mesmo nas relações privadas e no interior de empresas, associações ou grupos privados – o direito de petição serve, antes de mais, para a defesa dos direitos fundamentais. E bem importante pode ser a sua função, quando, na ausência entre nós de ação direta de inconstitucionalidade, a petição seja endereçada a um dos órgãos com poder de requerer ao Tribunal Constitucional a apreciação e a declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral de quaisquer normas (artigo 281.º da CRP) ou a verificação de não cumprimento da Constituição por omissão das medidas legislativas necessárias para tornar exequíveis as normas constitucionais (artigo 283.º da CRP)²⁰.

3. O Provedor de Justiça²¹

“O Provedor não legisla, não governa, não julga mas faz coisa diferente e é sua missão ir mais além e mais fundo”²².

A figura do Provedor de Justiça permite uma defesa não jurisdicional dos direitos fundamentais dos cidadãos. Pelo que, as suas funções específicas devem ser sempre enaltecidas como figura especialmente atenta e vocacionada para a defesa e promoção dos direitos fundamentais, com uma estrutura preparada para acolher queixas e dar-lhes seguimento.

Este órgão do Estado tem por fonte imediata a figura de *Ombudsman* escandinavo instituído na Suécia nos primórdios do século XIX (1809). Esta figura expandiu-se para outros territórios, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, sob diversas

²⁰ ALVES, Dora Resende. Cronologia da Construção Europeia Comunitária. Universidade Portucalense, 2015, apontamentos policopiados.

²¹MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV, 2012, pp. 379 a 383.

²²Citando as palavras do atual Provedor de Justiça, Prof. José de Faria Costa. In *Razões de uma razão (II)*, artigo publicado no *Diário de Notícias*, de 7 de outubro de 2013 (texto disponível em <http://www.provedor-jus.pt/site/public/?idc=49&idi=15299>).

especificações por exemplo, na França (como *Médiateur de la République*), na Espanha (como o *Defensor del Pueblo*), em Itália (como o *Difensore Civico*).

A figura do Provedor de Justiça foi introduzida no dia 21 de Abril de 1975, em Portugal, ainda antes da Constituição de 1976. Surgiu por via do Decreto-Lei n.º 212/75, de 21 de Abril, inspirado, por seu turno, num Plano de Acção do Ministério da Justiça aprovado em Conselho de Ministros no dia 20 de Setembro de 1974. Foi constitucionalizada no artigo 23.º da Constituição de 1976 e o seu Estatuto consta da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril²³.

Este órgão constitucional do Estado, que ganhou assento na Constituição de 1976, caracteriza-se por ser um órgão unipessoal, inamovível, “desformalizado”²⁴, imparcial e independente dos poderes do Estado, que recebe queixas dos cidadãos contra as ilegalidades, abusos ou arbitrariedades dos poderes públicos, garantido assim, os direitos e liberdades fundamentais e de defesa dos Direitos Humanos, servidor ainda da Justiça e do Direito, reforçando, através da sua atividade a cultura democrática e a dignidade da pessoa humana²⁵.

O Provedor age em consequência de queixas dos cidadãos, diretamente recebidas ou vindas através da Assembleia da República, as quais não dependem de interesse direto, pessoal ou legítimo, nem de quaisquer prazos e também por iniciativa própria, relativamente a factos de que tenha conhecimento. A sua atividade é independente dos demais meios gratuitos e contenciosos e termina, não por decisões²⁶, porque não pode anular, revogar ou modificar quaisquer atos administrativos, mas por recomendações²⁷ aos órgãos competentes destinadas a prevenir ou reparar injustiças, evidenciando-se assim, num específico poder de fiscalização e de recomendação em relação aos poderes públicos²⁸.

O Provedor é um dos órgãos com poder de pedir ao Tribunal Constitucional a apreciação e a declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade, com força obrigatória geral, de qualquer norma (artigo 281.º, n.º 2, alínea d), da CRP) e a verificação da existência

²³Já alterada pelas Lei n.º 30/96 de 14 de Agosto; Lei n.º 52-A/2005 de 10 de Outubro e Lei n.º 17/2013, de 18/02.

²⁴ Veja-se ALVES CORREIRA, Fernando. *Do Ombudsman ao Provedor de Justiça*. Coimbra, 1979, p. 88.

²⁵GOMES CANOTILHO, J.J.; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol.I, 4 ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, pp. 440-441.

²⁶Quanto à ausência do poder decisório. Veja-se BAPTISTA, Filipe Boa, «O modelo de unidade e a criação de instituições afins do Ombudsman: Uma tensão recorrente na experiência parlamentar», in *O Cidadão, o Provedor de Justiça e as Entidades Administrativas Independentes*. Lisboa, 2002 *cit.*, p. 15-16. Disponível em: http://www.provedor-jus.pt/archive/doc/Cidadao_ProvedorJustica_EntidadesAdministrativasIndependentes.pdf.

²⁷O conjunto das recomendações legislativas e administrativas, emitidas pelo Provedor de Justiça, encontra-se disponível no seu sítio na Internet em <http://www.provedor-jus.pt/recomendacoes.php>.

²⁸NEVES, Ana Fernanda, «a actividade do provedor de Justiça não se exprime por meio de qualquer tipo de acto próprio das funções do Estado» (« O Provedor de Justiça e a Administração Pública», in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Joaquim Moreira da Silva Cunha*, Coimbra: Coimbra Editora, 2005, p. 86.

da inconstitucionalidade por omissão (artigo 283.º, n.º 1, da CRP)²⁹. Noutro plano, cabe-lhe ainda assinalar as deficiências da legislação e promover a divulgação do conteúdo e do significado de cada um dos direitos e liberdades fundamentais (artigo 20.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 9/91), bem como emitir parecer a solicitação da Assembleia da República e tomar parte nos trabalhos das comissões parlamentares a fim de tratar assuntos da sua competência (artigos 20.º, n.º 1, alínea c), e 23.º, n.º 2, da mesma Lei).

O Provedor é designado pela Assembleia da República por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções (artigo 166.º, alínea h), da CRP). É designado por quatro anos e poder reconduzido apenas uma vez por igual período (artigo 6.º, n.º 1, da Lei n.º 9/91).

Independente e inamovível, goza de imunidade e proteção criminal. Todas as autoridades deverão prestar-lhe o auxílio que solicitar. Anualmente, envia um relatório à Assembleia da República e que esta aprecia (aos lermos dos artigos 238.º e seguintes do Regimento³⁰), mas apesar desta conexão com a Assembleia, não pode dizer-se, em rigor, que seja seu órgão auxiliar.

Além disso, de acordo com o artigo 2.º, n.º 2, da Lei n.º 9/91, o âmbito de atuação do Provedor de Justiça pode ainda incidir em relações entre particulares que impliquem uma especial relação de domínio, no âmbito da proteção de direitos, liberdades e garantias.

Importa salientar, que o Provedor de Justiça não tem apenas uma função corretiva ou reparadora das ilegalidades mas, igualmente, a sua atividade possui uma função preventiva de atos ou omissões, que possam, de alguma forma lesar os direitos fundamentais dos cidadãos.

No ano de 2015, em Portugal, o Provedor de Justiça comemora 40 anos, celebra-se, assim, o quadragésimo aniversário³¹ deste órgão ao serviço da democracia, do Estado de Direito e dos direitos fundamentais³².

²⁹O nosso Tribunal Constitucional não aprecia queixas de cidadãos relacionadas com violações de direitos fundamentais. Aprecia apenas pedidos de fiscalização da inconstitucionalidade promovidos pelo Provedor, podendo a iniciativa deste ser motivada por queixas dos cidadãos, ou de recursos de decisões judiciais em que se discutiu nos tribunais *a quo* a eventual inconstitucionalidade das normas aplicáveis. Assim sendo, no nosso ordenamento jurídico Português, verifica-se uma ausência de um recurso de amparo constitucional. Neste sentido, ARAÚJO, António de, e PEREIRA, J. A. Teles. “A justiça constitucional nos 30 anos da Constituição portuguesa: notas para uma aproximação ibérica” in *Jurisprudência Constitucional*, n.º 6, Abr-Jun 2005, AATRIC, pp. 15 a 27.

³⁰Regimento da Assembleia da República n.º 1/2007, Diário da República n.º 159 de 20 de Agosto de 2007, pp. 5362 a 5398.

³¹Veja-se entrevista da Escola Superior de Comunicação Social. O Provedor de Justiça: 40 anos com o cidadão. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Wxbo2L95meo>.

³²Sendo que o Provedor de Justiça é a única Instituição Nacional de Direitos Humanos portuguesa acreditada no sei das Nações Unidas com o estatuto “A”. Acresce ainda, que este órgão foi chamado a desenvolver a missão

Em suma, “o Provedor de Justiça é um guardião dos direitos das pessoas, seja na sua veste de contribuintes, de beneficiários da segurança social, de consumidores, de agentes económicos, de trabalhadores, de reformados ou aposentados, de estudantes, entre outras”³³.

3.1. Atividade Internacional do Provedor de Justiça

Desde o seu aparecimento na Suécia no início do século XIX, a instituição do *Ombudsman* expandiu-se estando atualmente previsto, em 140 países e ao mesmo tempo consagrou-se a nível Europeu.³⁴

No caso do Provedor de Justiça Português, esta função de ligação entre o plano nacional e o internacional quanto à defesa dos direitos Humanos³⁵ permite-lhe, uma nova colaboração com instituições homólogas previstas em outros países e relação com culturas completamente diferentes. Para coadjuvar, ao desenvolvimento desta colaboração, muitas vezes, e aqui, a título de exemplo são celebrados Protocolos e Acordos de Cooperação, como sucedeu já com o Defensor do Povo de Espanha (2002) e com a Comissão para os Direitos Humanos do Parlamento da Ucrânia (2008)³⁶.

3.2. O Provedor de Justiça Europeu

Na União Europeia, aos poucos, foi-se verificando uma europeização do *Ombudsman*, designado por Provedor de Justiça Europeu (artigos 20.º, n.º 2, alínea d), 24.º e

de Mecanismo Nacional de Prevenção contra a tortura no âmbito das obrigações internacionais assumidas pelo Estado português emergentes da ratificação do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes.

³³SAMPAIO VENTURA, Catarina. *O Poder da Recomendação*. Provedoria da Justiça. Disponível em: https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAAahUKEwjY_a4p_I AhXCvRoKHbjwAWs&url=http%3A%2F%2Fwww.provedor-jus.pt%2Fsite%2Fpublic%2Farchive%2Fdoc%2FCatarina_S_Ventura_-_O_poder_da_Recomendacao_-_IIIENPE.pdf&usq=AFQjCNFbwa5dItDT9lq2Aljt-um3_MK-SA&sig2=iDRNBHYNCyjjPCVJwe-a_A&bvm=bv.104226188,d.d2s&cad=rja.

³⁴CASTRO, Osvaldo. In O Provedor de Justiça o Garante dos Direitos Fundamentais, conferência realizada na Assembleia da República em 27 de Abril de 2010. Provedoria de Justiça, disponível em: http://www.provedor-jus.pt/archive/doc/Garantedosdireitosfundamentais_2011.pdf

³⁵Noutras latitudes, o Provedor de Justiça é membro fundador da Federação Ibero-Americana de Ombudsman, criada em 1995 em Cartagena das Índias, Colômbia, com o objetivo de cooperação, troca de experiência e de promoção de direitos Humanos naquelas áreas geográficas, especificamente direitos das mulheres.

³⁶Para mais informações consultar o sítio da *internet* do Provedor de Justiça Português, disponível em www.provedor-jus.pt.

228.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e artigo 43.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia)³⁷.

Portanto, atualmente, no espaço europeu, para além dos Provedores de Justiça nacionais de cada Estado-Membro, também existe um Provedor Europeu. Mantendo-se entre todos, uma relação de cooperação, promovida pela Rede Europeia de Provedores de Justiça.

A Rede Europeia de Provedores de Justiça foi criada em 1996, atualmente é constituída por mais de 95 provedorias em 36 países europeus, comportando os provedores de justiça constantes em cada Estado-Membro, bem como os regionais e ainda órgãos homólogos dos Estados-Membros, de países candidatos à União Europeia, bem como a Provedora de Justiça Europeia e a Comissão das Petições do Parlamento Europeu³⁸.

Pelo exposto, a rede representa um importante instrumento de cooperação, permitindo-se através da mesma, partilhar experiências e práticas, através, por exemplo de seminários e reuniões, de um boletim informativo periódico, de um fórum interativo na *Internet*³⁹ e de um serviço de noticioso eletrónico diário.

Em termos práticos, a figura do Provedor de Justiça Europeu permite a um cidadão deduzir queixa contra uma instituição, órgão, serviço ou agência da União Europeia, apresentar queixa ao Provedor e pode fazê-lo, através de um sítio na *Internet*⁴⁰.

O cidadão para efetuar a queixa deve indicar a sua identidade, a instituição, órgão, serviço ou agência da União Europeia, objeto da mesma, e relatar a situação. Caso, pretenda, pode o mesmo, indicar, que pretende, que o assunto seja tratado confidencialmente. Importa ainda referir, que o cidadão possui um prazo de dois anos contado desde a data que tomou conhecimento dos factos, para deduzir queixa. Perante, a realização da queixa, o Provedor irá analisar a mesma, e caso verifique que não consegue resolver o problema, informa-o sobre outras entidades que pode recorrer⁴¹.

Neste contexto, o Provedor de Justiça Europeu garante, ainda, o cumprimento dos direitos previstos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, especificamente o direito à boa administração.

³⁷CASTRO, Osvaldo. In O Provedor de Justiça o Garante dos Direitos Fundamentais, conferência realizada na Assembleia da República em 27 de Abril de 2010. Provedoria de Justiça, disponível em: http://www.provedor-jus.pt/archive/doc/Garantedosdireitosfundamentais_2011.pdf

³⁸Conforme o disponível em: <http://www.ombudsman.europa.eu/pt/atyourservice/en/introduction.faces>.

³⁹Toda a informação disponível em: <http://www.ombudsman.europa.eu/pt/atyourservice/en/introduction.faces>.

⁴⁰<https://secure.ombudsman.europa.eu/pt/atyourservice/secured/complaintform.faces>.

⁴¹Conforme o disponível em: <http://www.ombudsman.europa.eu/pt/atyourservice/en/introduction.faces>.

Em 7 de dezembro de 2002, surgiu pela primeira vez o conceito de boa administração, como um direito das pessoas na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia⁴². O conceito de boa administração levou ao desenvolvimento de um Código de Boa Conduta Administrativas⁴³, aprovado pelo Parlamento Europeu, em 6 de Setembro de 2001.

Acresce que, o Provedor de Justiça Português tem vindo a colaborar com a Agência dos Direitos Fundamentais, criada em 2007, com o propósito de permitir às instituições e autoridades da União Europeia, bem como aos restantes Estados-Membros, auxílio quanto à aplicação dos direitos fundamentais⁴⁴.

3.2.1. A Rede Europeia de Provedores da Criança

A este propósito refere-se a criação da Rede Europeia de Provedores da Criança, da qual faz parte o Provedor de Justiça Português, em 1997, em Trondheim, na Noruega, e atualmente integrada por 37 instituições independentes de direitos das crianças. O propósito desta rede reside na promoção e proteção de direitos das crianças como previstos na Convenção sobre os Direitos das Crianças das Nações Unidas⁴⁵, com vista à melhoria das suas condições de vida.

Uma recente participação do Provedor de Justiça Português, sobre este tema, verificou-se na Conferência Anual dedicada ao tema “Ouvindo as crianças e envolvendo-as na promoção e implementação dos seus direitos”, realizada em Estrasburgo, nos dias 7 a 9 de Outubro de 2010⁴⁶.

Diga-se ainda que, em 1981, a Noruega foi o primeiro país do mundo a nomear um Provedor da Criança (*Barn Ombudsman*), figura específica apenas para a defesa e promoção

⁴²CASTRO, Osvaldo. In O Provedor de Justiça o Garante dos Direitos Fundamentais, conferência realizada na Assembleia da República em 27 de Abril de 2010. Provedoria de Justiça. cit., p. 70, disponível em: http://www.provedor-jus.pt/archive/doc/Garantedosdireitosfundamentais_2011.pdf

⁴³Este documento foi elaborado a partir da proposta redigida pelo Provedor Europeu, Jacob Soderman.

⁴⁴CASTRO, Osvaldo. In O Provedor de Justiça o Garante dos Direitos Fundamentais, conferência realizada na Assembleia da República em 27 de Abril de 2010. Provedoria de Justiça. cit., p. 70, disponível em: http://www.provedor-jus.pt/archive/doc/Garantedosdireitosfundamentais_2011.pdf

⁴⁵Adotada por unanimidade em 20 de Novembro de 1989, pela Resolução da Assembleia Geral n.º 44/25. Este tratado internacional é um importante instrumento legal devido ao seu carácter universal e também pelo facto de ter sido ratificado pela quase totalidade dos Estados do mundo (192). Apenas dois países, os Estados Unidos da América e a Somália, ainda não ratificaram a Convenção sobre os Direitos da Criança. A entrada em vigor na ordem internacional aconteceu em 2 de Setembro de 1990. Portugal assinou a Convenção em 26 de Janeiro de 1990. A ratificação aconteceu pelos Decreto do Presidente da República n.º 49/1990 e Resolução da Assembleia da República n.º 20/1990, ambos de 12 de Setembro, publicados no Diário da República, I Série, n.º 211, pp. 3738 (2) a (20). Entrou em vigor, para Portugal, foi em 21 de Outubro de 1990

⁴⁶ Informação disponível em: <http://www.provedor-jus.pt/>.

do superior interesse da criança. Outros países seguiram a ideia, encontrando-se o cargo por exemplo na Irlanda, desde 2004, ou na Catalunha, em Espanha. Portugal tentou a ideia em 1995, mas não vingou. Nesse mesmo ano foi criada a Comissão Nacional dos Direitos da Criança, que teria a seu cargo a elaboração do relatório previsto na Convenção de 1989 (artigo 44.º), dever de cada Estado-parte, mas o órgão não se manteve. Curiosamente, veio recentemente, a reaparecer na criação da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens, em 2015⁴⁷.

Importa ainda salientar, que no sítio da *Internet* do Provedor de Justiça Português, existe a linha da criança⁴⁸ que consiste numa linha telefónica gratuita, a qual é vocacionada para problema de crianças e jovens, tais como: maus tratos, negligência, carências, abandono, questões sobre a regulação das responsabilidades parentais.

Para além, da referida linha, existe, também, uma página na *Internet*⁴⁹ direcionada para as próprias crianças, onde de forma simples e interativa são explicados os seus direitos.

Conclusão

A atuação dos *Ombudsman* serve para lembrar às administrações públicas de todos os Estados-Membros a sujeição da sua atividade à Lei e ao Direito.

Quarenta anos passados desde o seu aparecimento, o Provedor de Justiça é sem dúvida um órgão de garantia da justiça administrativa em Portugal, promovendo a proteção dos direitos fundamentais de todos os cidadãos e também, cada vez mais, assume-se como protetor de direitos Humanos.

Por tudo o exposto, ao longo do presente estudo, conclui-se que a atividade de Provedor de Justiça implica um trabalho contínuo, conhecimento de várias temáticas e sem dúvida, sensibilidade para o efeito.

Quanto ao conceito de boa administração previsto na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, entendemos que cumpre ao Provedor de Justiça lembrar, sempre, as Administrações Públicas que têm de submeter a sua atividade ao princípio da legalidade.

⁴⁷Pelo muito recente Decreto-Lei n.º 159/2015 de 10 de agosto, no DR n.º 154, p. 5695.

⁴⁸Disponível em: <http://www.provedor-jus.pt/?idc=54>. Neste sítio também são facultados casos exemplificativos para ilustrar o funcionamento de tal linha. Citando o caso 1: “*Um familiar de uma criança com 6 anos contactou a Linha da Criança para relatar que a menor vivia com a mãe e o seu companheiro, o qual era toxicodependente. Este era muito agressivo e, por isso, a criança desejava morar com outro elemento da família, mas a sua progenitora não denunciava a situação por receio de represálias. A Linha da Criança sinalizou o caso junto do competente serviço da Segurança Social e falou com a mãe da criança. Mãe e filha foram, depois, para uma casa abrigo*”.

⁴⁹Disponível em: <http://criancas.provedor-jus.pt/index.php>.

Assim, tornar-se necessário para uma boa administração, por partes dos órgãos e entidades públicas, que as mesmas informem, escutem e respondam aos cidadãos, atuando com transparência⁵⁰.

Por fim, o Provedor, como “ouvidor” das “*queixas destes cidadãos pelo incumprimento da lei por parte do Estado, o procurador do povo perante a má administração é, mais que tudo, um aquis da humanidade*”⁵¹.

Referências bibliográficas:

NEVES, Ana Fernanda, «a actividade do provedor de Justiça não se exprime por meio de qualquer tipo de acto próprio das funções do Estado» (« O Provedor de Justiça e a Administração Pública», in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Joaquim Moreira da Silva Cunha, Coimbra: Coimbra Editora, 2005.

ALVES CORREIRA, Fernando. *Do Ombusman ao Provedor de Justiça*. Coimbra, 1979.

ALVES, Dora Resende. *Cronologia da Construção Europeia Comunitária*. Universidade Portucalense, 2015, apontamentos policopiados.

ARAÚJO, António de, e PEREIRA, J. A. Teles. “A justiça constitucional nos 30 anos da Constituição portuguesa: notas para uma aproximação ibérica” in *Jurisprudência Constitucional*, n.º 6, Abr-Jun 2005, AATRIC, pp. 15 a 27. ISSN 1645-9938.

ARENDDT, Hannah. *A condição Humana*. 10.^a ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

CASTRO, Osvaldo. In *O Provedor de Justiça o Garante dos Direitos Fundamentais*, conferência realizada na Assembleia da República em 27 de Abril de 2010. Provedoria de Justiça. cit., p. 70, disponível em: http://www.provedor-jus.pt/archive/doc/Garantedosdireitosfundamentais_2011.pdf.

DUARTE, Maria Luísa. “O modelo europeu de protecção dos direitos fundamentais – dualidade e convergência” in *Revista de estudos europeus*. Ano I, n.º 1. Almedina, 2007. ISBN 978-972-40-2265.

⁵⁰CASTRTO, Osvaldo. In *O Provedor de Justiça o Garante dos Direitos Fundamentais*, conferência realizada na Assembleia da República em 27 de Abril de 2010. Provedoria de Justiça, disponível em: http://www.provedor-jus.pt/archive/doc/Garantedosdireitosfundamentais_2011.pdf.

⁵¹CASTRTO, Osvaldo. In *O Provedor de Justiça o Garante dos Direitos Fundamentais*, conferência realizada na Assembleia da República em 27 de Abril de 2010. Provedoria de Justiça. cit., p. 70, disponível em: http://www.provedor-jus.pt/archive/doc/Garantedosdireitosfundamentais_2011.pdf.

FARIA COSTA, José. In *Razões de uma razão (II)*, artigo publicado no *Diário de Notícias*, de 7 de outubro de 2013 (texto disponível em <http://www.provedor-jus.pt/site/public/?idc=49&idi=15299>).

BAPTISTA, Filipe Boa, «O modelo de unidade e a criação de instituições afins do Ombudsman: Uma tensão recorrente na experiência parlamentar», in *O Cidadão, o Provedor de Justiça e as Entidades Administrativas Independentes*. Lisboa, 2002 cit., p. 15-16. Disponível em: http://www.provedor-jus.pt/archive/doc/Cidadao_ProvedorJustica_EntidadesAdministrativasIndependentes.pdf.

GOMES CANOTILHO, J.J.; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol.I, 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

MARTINS, Ana Maria Guerra. “A protecção dos direitos fundamentais em Portugal e a Constituição Europeia” in *Revista de estudos europeus*. 2007.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV, Coimbra: Coimbra Editora 1988.

SAMPAIO VENTURA, Catarina. *O Poder da Recomendação*. Provedoria da Justiça. Disponível em: https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAAAhUKEwjnY_a4p_IAhXCvRoKHbjwAWs&url=http%3A%2F%2Fwww.provedor-jus.pt%2Fsite%2Fpublic%2Farchive%2Fdoc%2FCatarina_S_Ventura_-_O_poder_da_Recomendacao_-_IIINPE.pdf&usg=AFQjCNFbwa5dItDT9lq2Aljt-um3_MK-SA&sig2=iDRNBHYNCyjjPCVJwe-a_A&bvm=bv.104226188,d.d2s&cad=rja.