



O PROVIDOR DE JUSTIÇA

*Atividade - de  
Com urgência  
23/04/2008  
Lil*

21 ABR 2008 005951

Assembleia da República Gabinete do Presidente
N.º de Entrada <b>258272</b>
Classificação <b>06,03,09, / /</b>
Data <b>08,04,21</b>

*Dever receber.  
Ao GP,  
A P. Comissão  
22.4.08  
7 C*

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA Divisão de Apoio às Comissões CACDLG
N.º Útiliz. <b>258272</b>
Entrada/Nota n.º <b>465</b> Data: <b>23/04/2008</b>

Sua Excelência  
O Presidente da Assembleia da República  
Palácio de São Bento  
Largo das Cortes  
Lisboa

Vossa Ref.ª

Vossa Comunicação

Nossa Ref.ª

GP

*1. Sub. / Habemus:  
- Proposta carta PAN  
- Proposta n.º 12 C. GS do GP  
2. - A DAC p/ a A. Comissão*

**Assunto:** Proposta de Lei n.º 169/X; revisão do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

*08.04.22  
[Signature]*

Dirijo-me à Assembleia da República, na pessoa de Vossa Excelência, a respeito da proposta de Lei que, apresentada no âmbito da sua iniciativa exclusiva pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, visa a aprovação pelo Parlamento da República, também como é de sua competência exclusiva, da terceira revisão ao Estatuto Político-Administrativo daquela Região Autónoma.

Votada agora que foi, na generalidade, a referida proposta de Lei e passando-se, por isso, à sua discussão na especialidade, é particularmente azado o momento para o Provedor de Justiça exprimir à Assembleia da República a sua mais funda preocupação com uma das inovações cuja introdução vem sugerida.

Não desconhece Vossa Excelência que, no uso das minhas competências constitucionais e legais, tenho-me sempre abtido, por princípio, de intervir em debate parlamentar que esteja em curso, por considerar que cabe exclusivamente aos Senhores Deputados, nessa fase, aquilatar dos méritos e deméritos desta ou

*[Handwritten mark]*



## O PROVIDOR DE JUSTIÇA

de aquela solução. Todavia, na presente situação, considerando a possibilidade de, com eventual aprovação da solução que questiono, colocar-se em crise a instituição «Provedor de Justiça» e os mais salutares princípios da boa administração do Estado, julgaria de todo inoportuno o silêncio a que não posso nem devo votar-me.

Reporto-me, no quadro da iniciativa legislativa em apreço, à permissão que se pretende consagrar da criação da figura do provedor sectorial regional. Assim, no art.º 7.º, n.º 1, o), elenca-se, entre os direitos da Região, o de «**criar provedores sectoriais regionais**», cujos titulares seriam designados por método análogo ao do Provedor de Justiça a nível nacional (art.º 46.º, 4, c), e com criação e estatuto a integrem a reserva de competência da Assembleia Legislativa da Região (art.º 66.º, n.º 1, d).

A delimitação da figura desenha-se, ainda que de forma imprecisa, no art.º 127.º da proposta de Lei. Este normativo, salvaguardando, é certo, que a eventual existência de provedores sectoriais regionais não poderia constituir uma restrição ao direito de queixa ao Provedor de Justiça ou ao exercício das suas competências, acaba por reincidir, em tudo, nos vícios que afectaram anteriores experiências similares, a vários níveis da Administração, de que é exemplo paradigmático o «*Defensor do Contribuinte*», arremedo de provedor sectorial estadual que, criado pelo Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de Setembro, foi extinto pelo Decreto-Lei n.º 320-A/2002, de 30 de Dezembro, com remessa ao Provedor de Justiça do remanescente dos processos pendentes.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> A tal facto fiz larga referência no meu Relatório à Assembleia da República respeitante ao ano de 2003, pg. 15 e 324.



## O PROVIDOR DE JUSTIÇA

Não me alargarei na crítica que se pode fazer à figura – mais exactamente, às figuras, pois aquilo que se pretenderá é a criação de **vários provedores sectoriais** – nem à forma como, em concreto, está plasmada no referido art.º 127.º da proposta de Lei. Mantendo-se válidas as objecções, de **constitucionalidade e de mérito**, que de há muito se exprimiram sobre a admissão de tais órgãos, relembro que, em Outubro de 2001, tive ocasião de reunir, num colóquio realizado no auditório da Assembleia da República, e sob a égide do então seu Presidente, Dr. Almeida Santos, um conjunto de reputados juristas, os quais, de forma salutarmente diversa na sua motivação e nas conclusões parcelares, foram, contudo, **unânicos no juízo negativo** a respeito da proliferação de órgãos públicos análogos ao Provedor de Justiça no espaço jurídico nacional, ora por razões de constitucionalidade, ora por razões de outra índole.

Recolhidas e publicadas essas intervenções sob o título de «*O Cidadão, o Provedor de Justiça e as Entidades Administrativas Independentes*»<sup>2</sup>, permito-me, numa primeira linha de argumentação, sublinhar as palavras críticas que a propósito da criação de provedores sectoriais foram proferidas pelo então Vice-Presidente da Assembleia da República, Senhor Deputado João Bosco Mota Amaral<sup>3</sup>, e pelo antigo Defensor del Pueblo de Espanha e Comissário de Direitos Humanos do Conselho da Europa, Doutor Álvaro Gil Robles<sup>4</sup>. Reconheceu o primeiro que «*a pluralidade de figuras institucionais afins [ao Provedor de Justiça] (...) na prática precludem ou pelo menos complicam a intervenção constitucional do Provedor de Justiça*». E acentuou o segundo que «*a ideia dos*

---

<sup>2</sup> [http://www.provedor-jus.pt/restrito/pub\\_ficheiros/Cidadao&ProvedorJustica&EntidadesAdministrativasIndependentes.pdf](http://www.provedor-jus.pt/restrito/pub_ficheiros/Cidadao&ProvedorJustica&EntidadesAdministrativasIndependentes.pdf)

<sup>3</sup> Coincidentemente, uma figura incontornável da autonomia açoriana. Cfr. loc. cit., pg. 10.

<sup>4</sup> Loc. cit., pg. 38.



## O PROVIDOR DE JUSTIÇA

*ombudsmen sectoriais é, ou está sendo, em grande parte, produto de pressões de grupos sociais que têm interesses muito concretos a defender e que nem sempre são coincidentes com os interesses gerais. Procuram ter um representante específico para os seus interesses, esquecendo o conceito global de cidadão».*

De um ponto de vista jurídico-constitucional, é de salientar, por um lado, as posições também contrárias que foram então assumidas pelo Senhor Professor Doutor Jorge Miranda e, posto que de modo diverso, pelo Senhor Dr. Filipe da Boa Baptista, cuja dissertação de mestrado, aliás, incidiu sobre a figura do Provedor de Justiça.<sup>5</sup>

Limito-me, para além de remeter para tais estudos, a submeter à consideração da Assembleia da República o parecer oportunamente elaborado pelo Senhor Professor Doutor Jorge Miranda, tendo como pretexto a análise da figura do «Defensor do Contribuinte» (doc. nº 1 em anexo).

Sob um prisma diverso, com ênfase na adequação entre estrutura e função, a Senhor Professora Doutora Maria Lúcia Amaral<sup>6</sup>, concluindo, em sentido diverso dos antecedentes, quanto à licitude teórica da figura, condiciona-a à apreciação que se faça da compatibilidade da mesma com o dever de boa administração, em perspectiva muito similar, neste aspecto, à que o meu antecessor neste cargo, o Senhor Conselheiro Menéres Pimentel<sup>7</sup>, tomou como base das suas críticas.

---

<sup>5</sup> Cfr. respectivamente as afirmações registadas a pgs. 47 e 21, da publicação citada, com especial ênfase no que afirma o Senhor Dr. Filipe da Boa Baptista na pg. 27.

<sup>6</sup> Loc. cit., pg. 64 e, em especial, 66 e segs.

<sup>7</sup> Loc. cit., pg. 81.



## O PROVIDOR DE JUSTIÇA

Em plano doutrinal convergente convém, ainda, recordar a lição que o Senhor Professor Doutor João Caupers, administrativista e cientista da administração, proferiu a respeito de figuras análogas às que agora se visam criar<sup>8</sup>, admitindo-as na sua primeira qualidade, mas criticando-as na segunda.

Não acrescentarei, por ora, quaisquer considerações ao raciocínio exposto pelos autores acima citados, em especial ao do Senhor Professor Doutor Jorge Miranda, de cujo parecer compartilho inteiramente. Julgo, pelas referências que acabo de fazer, poder concluir-se que **muitos dos nossos melhores académicos coincidem ora no entendimento de que seria inconstitucional a criação de provedores públicos, sectoriais e/ou regionais, ora na perspectiva da inconveniência estrutural ou institucional da sua criação.**

Mais do que a bondade da figura, que aparentemente, e só aparentemente, surge como «simpática» para a tutela dos direitos dos cidadãos – neste caso, os que entram em relação com as entidades designadas de modo muito impreciso no art.º 127.º da proposta – é na sua necessidade que desejo aqui vincar **alguns dados muito objectivos e de leitura incontroversa.**

Assim, como se pode retirar da análise dos vários Relatórios que, anualmente, eu e os meus antecessores temos apresentado à Assembleia da República, é patente que, até 1996, o número de reclamações oriundas do território da Região Autónoma dos Açores era muito reduzido, isto em termos absolutos como relativos à população residente. Este fenómeno, aliás, afectava também a Região Autónoma da Madeira.

---

<sup>8</sup> Loc. cit., pg 89 e 90.





## O PROVIDOR DE JUSTIÇA

Foi precisamente a consciência desse défice de cidadania, plausivelmente causado pelo afastamento geográfico e pelo conseqüente desconhecimento da instituição nacional, que motivou a criação e instalação, no ano referido, de uma **Extensão da Provedoria de Justiça na Região Autónoma dos Açores**, localizada em Angra do Heroísmo<sup>9</sup>.

As poucas dezenas de queixas anuais que anteriormente eram recebidas, situando a Região Autónoma com um dos valores mais baixos face à população residente, multiplicaram-se, em poucos anos, em várias centenas. A existência de um assessor do **Provedor de Justiça** nessa Extensão motivou, naturalmente, um maior contacto com a população e com as entidades administrativas localizadas na Região.

Por via desse incremento de queixas, devo sublinhar que, em termos de colocação numa série descendente da relação entre queixas e população residente nos vários distritos e regiões autónomas do País, logo no ano de inauguração da Extensão a Região Autónoma dos Açores **assumiu o quarto lugar, subindo para o terceiro no ano imediato, para, de 1998 a 2000, se revelar aquele cuja população mais reclamava ao Provedor de Justiça. De 2001 para cá, a posição ocupada tem oscilado entre o segundo e o terceiro lugar** (cf. Relatórios à Assembleia da República, «dados estatísticos»).

---

<sup>9</sup> Extensão similar foi criada no Funchal quatro anos depois. A institucionalização legal destas duas Extensões foi operada pelo artigo 5.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 279/93, de 11 de Agosto, na versão do Decreto-Lei n.º 195/2001, de 27 de Junho.



## O PROVIDOR DE JUSTIÇA

A isto acresce que foi exactamente com a Região Autónoma dos Açores que, **em 2001 e pela primeira vez**, se estabeleceu um "protocolo de acordo" (vd. doc. n.º **2 em anexo**) entre o Provedor de Justiça e o Presidente do Governo Regional, tendente a agilizar a instrução das queixas dirigidas à Administração Regional dos Açores, a evitar atrasos injustificados no seu tratamento e, numa palavra, a potenciar a boa resolução das queixas.

**Este protocolo mantém-se plenamente em vigor**; e nunca, ao longo dos meus dois mandatos, qualquer entidade pública regional, ou qualquer cidadão açoreano ou outro, expressou queixa significativa relativamente à actuação da Extensão do Provedor de Justiça naquela Região Autónoma.

É, aliás, muito interessante recordar, agora, as palavras com que o Senhor Presidente do Governo Regional dos Açores se me dirigiu então (doc. n.º **2/B, anexo**), ao assinalar expressivamente o «**excelente relacionamento entre o Governo Regional e os serviços do Provedor de Justiça a partir daquela data**» – apreciação que, até hoje, não vi desmentida ou de algum modo colocada em causa.

Sob a capa da multiplicação de entes públicos de controle externo da actividade administrativa e de tutela dos direitos dos cidadãos, creio, portanto, que com a aprovação das normas que permitem a criação de provedores regionais sectoriais se provocará inevitável desvalorização do órgão Provedor de Justiça – **eu diria mesmo, a sua desconfiguração constitucional – sem, em contrapartida, ao menos, se proporcionar palpáveis vantagens ou ganhos no exercício da sua cidadania aos açoreanos, ou daqueles outros que queiram apresentar queixa contra entidades públicas da Região Autónoma dos Açores.**



## O PROVIDOR DE JUSTIÇA

Senhor Presidente da Assembleia da República,

Estou convicto de que o nosso Parlamento me concederá a justiça de admitir que me pauto **exclusivamente** por aquilo que – bem ou mal, é evidente – considero ser do superior interesse do Estado, unitário nos termos do artigo 6.º da nossa Constituição, e do Estado de direito democrático, tal como concebido no artigo 2.º do nosso texto fundamental.

Se tem ocorrido expressivo consenso quanto à importância e ao sucesso do órgão constitucional Provedor de Justiça<sup>10</sup>, que **razões concretas** de boa administração, de defesa do cidadão na titularidade global dos seus direitos, de maior proximidade no tratamento das queixas dos cidadãos ou de averiguação de situações mais frágeis de cidadania<sup>11</sup> poderão justificar (excluída que seja a questão nuclear da inconstitucionalidade da criação de figuras públicas paralelas) a pretensão de estabelecer tantos provedores sectoriais quantos a imaginação possa conceber (o provedor regional para o Ambiente; o provedor regional para a Criança; o provedor regional para o Contribuinte; o provedor regional para os Reformados e Pensionistas; o provedor regional para os Consumidores)?!

---

<sup>10</sup> “A Provedoria de Justiça é uma das instituições mais marcantes do Estado de Direito Democrático” (Jorge Miranda, *in Provedor de Justiça. 20.º aniversário*, 1995); “ Entre os maiores sucessos institucionais no âmbito da Constituição de 1976 encontra-se seguramente o Provedor de Justiça” (Vital Moreira, *in O Cidadão, o Provedor de Justiça e as Entidades Administrativas Independentes*, 2002).

<sup>11</sup> Permita-se-me, já agora, que aqui recorde que acabei de ultimar a primeira grande inspecção a **todos os estabelecimentos de acolhimento de crianças e jovens na Região Autónoma dos Açores**; e que se encontra em curso a primeira grande inspecção **aos lares de idosos na Região Autónoma da Madeira**.



## O PROVIDOR DE JUSTIÇA

Não se trata só – embora se trate também – de fragilizar o órgão constitucional Provedor de Justiça, que é **multifuncional** e detém «**jurisdição nacional**» sobre todos os poderes públicos do País, nos limites, claro, da sua competência constitucional e legal. Trata-se, sobretudo, de **assim se seccionar** os direitos fundamentais do cidadão, em função desta ou daquela sua categorização, ou deste ou daquele sector geográfico do País, **como se esses direitos não fossem titularizados num único e só polo: o cidadão, na plenitude dos seus direitos, na integralidade da sua cidadania.**

Esta fragmentação, ademais, para além de indevida e incorrecta, só poderá potenciar naturais e inevitáveis **choques de posição** entre o Provedor nacional e os provedores regionais sectoriais<sup>12</sup>, confundindo o cidadão e parализando a administração interpelada diferentemente por ambos (por muito que, normativamente, se pretendam estabelecer idílicos princípios de cooperação e de não interferência nas competências do Provedor de Justiça).

É antevisível, assim, o **desconcerto** que se pode causar aos vários sectores da Administração Regional dos Açores, provocado por posições **eventualmente díspares** do Provedor de Justiça e dos provedores sectoriais regionais. **Será desse modo que se deseja alcançar a «boa administração do Estado», no sentido lato do termo?**

---

<sup>12</sup> Recordo que foi exactamente isso que ocorreu com o Defensor do Contribuinte e que conduziu o Governo à sua extinção.

42



## O PROVIDOR DE JUSTIÇA

Enfim, e por fim, **quanto custa** ao Estado unitário português a multiplicação destas estruturas, ao fim e ao cabo paralelas? Não é dever do legislador parlamentar nacional sopesar estes custos, que inevitavelmente recairão sobre **todos** os contribuintes portugueses? Está realizada ou, ao menos, prevista, uma análise «custo-benefício» para o cidadão-contribuinte?

Acentuo, Senhor Presidente da Assembleia da República, que não coloco minimamente em questão a mais ampla autonomia das nossas Regiões Autónomas, princípio de que fui sempre, e continuo a ser, um defensor firme. Mas ele tem que ser necessariamente balizado e enquadrado por outros valores, princípios e regras constitucionais. E, sobretudo, talvez seja oportuno recordar as palavras de Sua Excelência o Presidente da República, quando, dirigindo-se à Assembleia Legislativa Regional dos Açores, afirmou:

*«E pode ainda dizer-se que os grandes desafios que se colocam ao futuro das autonomias, passam, hoje, mais pelas políticas do que pela consagração formal de novas competências e de novos poderes»<sup>13</sup> (sublinhado meu).*

Eis por que, com toda a firmeza e o maior respeito, expresso à Assembleia da República o meu total desacordo com a previsão da criação de «provedores regionais sectoriais» na proposta de Lei sob referência.

---

<sup>13</sup> Discurso do Presidente da República à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, 8 de Outubro de 2007.



**O PROVIDOR DE JUSTIÇA**

Muito grato ficaria se Vossa Excelência tivesse a amabilidade de transmitir esta minha opinião aos diversos Grupos Parlamentares e ao Senhor Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, disponibilizando-me para qualquer esclarecimento ulterior que se entenda pertinente.

Queira aceitar, Senhor Presidente da Assembleia da República, os meus mais respeitosos cumprimentos, *de António Casaca e outros*

  
H. Nascimento Rodrigues

**JORGE MIRANDA**  
DOUTOR EM DIREITO  
PROFESSOR CATEDRÁTICO  
DA  
UNIVERSIDADE DE LISBOA  
E DA  
UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

Doc. nº 1

**PARECER**

**JORGE MIRANDA**  
DOUTOR EM DIREITO  
PROFESSOR CATEDRÁTICO  
DA  
UNIVERSIDADE DE LISBOA  
E DA  
UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA



## Consulta

A Assembleia da República acaba de aprovar na generalidade projectos de lei que estabelecem a eleição parlamentar e reforçam os poderes do “Defensor do Contribuinte” (criado pelo Decreto-lei nº 205/97, de 12 de Agosto, com as alterações da Lei nº 87-B/98, de 31 de Dezembro).

Na prática, vai assim formar-se um autêntico “Provedor de Justiça sectorial”.

Pretende-se saber se esta decisão legislativa se conforma com a Constituição.

## Parecer

### I

1. Introduzida em Portugal, na fase pré-constituente, pelo Decreto-lei nº 212/75, de 21 de Abril<sup>1</sup>, a figura do Provedor de Justiça ficou consignada no art. 24º (no texto original), hoje (após 1982), art. 23º da Constituição.

Como aqui se lê, os cidadãos podem apresentar queixas por acções ou omissões dos poderes públicos ao Provedor de Justiça, que as apreciará sem poder decisório, dirigindo aos órgãos competentes as recomendações necessárias para prevenir e reparar injustiças (nº 1) e sendo a sua actividade independente dos meios gratuitos e contenciosos previstos na Constituição e nas leis (nº 2).

---

<sup>1</sup>De acordo com o “plano de acção” do Ministério da Justiça aprovado em 20 de Setembro de 1974 (in *Boletim do Ministério da Justiça*, nº 240) e na sequência das *Conclusões do I Congresso Nacional dos Advogados*, Lisboa, 1973, pág. 30.

Presidiu à constitucionalização – fenómeno até então nunca verificado em Direito comparado<sup>2</sup>, apesar da relativa antiguidade do instituto nos países nórdicos – o objectivo geral, assumido pela Assembleia Constituinte, de salvaguarda dos direitos fundamentais após quarenta e oito anos de regime autoritário e de defesa contra tentativas de instauração de regimes análogos, fossem quais fossem as suas tendências ideológicas<sup>3</sup>.

Previsto no título I, de “Princípios Gerais”, da parte I da Constituição, o Provedor de Justiça insere-se *de pleno* no regime comum dos direitos fundamentais – não se circunscreve aos direitos, liberdades e garantias, abrange também, com as devidas adaptações, os direitos económicos, sociais e culturais. Por outro lado, tal como os princípios da universalidade, da igualdade, da tutela jurisdicional e da responsabilidade civil das entidades públicas, bem pode estender o seu alcance a quaisquer direitos, ainda que não

---

<sup>2</sup>Depois da Constituição de 1976, outras Constituições viriam a proceder a análoga consagração da figura: assim, a espanhola de 1978 (art. 54º) ou a cabo-verdiana de 1992 (art. 20º, nºs 3 e 4).

<sup>3</sup>V. *Diário da Assembleia Constituinte*, nºs 36 e 37, sessões de 22 e de 26 de Agosto de 1975, págs. 990 e segs. e 1005 e segs., respectivamente.

considerados direitos fundamentais<sup>4</sup>.

2. A Constituição não se limita a uma garantia institucional, impedindo a lei ordinária de suprimir a figura. Recorta, desde logo, o seu lugar no sistema, a par de outros órgãos.

O Provedor é um órgão independente (art.23º, nº 3, 1ª parte, após 1989), com o titular eleito pela Assembleia da República, por maioria de dois

---

<sup>4</sup>Cfr., na doutrina, ANDRÉ LEGRAND, *Une institution universelle: l'ombudsman?*, in *Revue du droit public*, 1973, págs. 851 e segs.; ROBERT PIEROT, *Le médiateur: rival ou allié du juge administratif?*, in *Mélanges offerts à Marcel Waline*, obra colectiva, Turim, 1974; ANTONIO LA PERGOLA, *Ombudsman y Defensor del Pueblo. Apuntes para ua investigación*, in *Revista de Estudios Políticos*, Janeiro-Fevereiro de 1979, págs. 69 e segs.; GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Omnudsman*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXIX, 1979, págs. 879 e segs.; FERNANDO ALVES CORREIA, *Do Ombudsman ao Provedor de Justiça*, Coimbra, 1979; ALVARO GIL ROBLES Y GIL DELGADO *El control parlamentario de la Administración (El Ombudsman)*, 2ª ed., Madrid, 1983; LUÍS SILVEIRA, *O Provedor de Justiça*, in *Portugal – O sistema político e constitucional – 1974-1987*, págs. 701 e segs.; MENÉRES PIMENTEL, *Provedor de Justiça*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, VI, págs. 653 e segs.; *O Provedor de Justiça – Sessão comemorativa*, obra colectiva, 1996. V. ainda parecer da Procuradoria-Geral da República nº 8/84, de 27 de Abril, in *Boletim do Ministério da Justiça*, nº 341, Dezembro de 1984, págs. 59 e segs., e o relatório e parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias sobre um projecto de lei de modificações do estatuto do Provedor de Justiça, in *Diário da Assembleia da República*, V legislatura, 1ª sessão legislativa, 2ª série, nº 51, págs. 1010 e segs.

terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções [art. 23º, nº 3, 2ª parte, e art. 163º, alínea i)].

Os órgãos e agentes da Administração Pública cooperam com o Provedor na realização da sua missão (art. 23º, nº 4, também vindo da revisão constitucional de 1989)<sup>5</sup>.

Dotado de poder de iniciativa de fiscalização sucessiva abstracta de inconstitucionalidade quer por acção quer por omissão [arts. 281º, nº 2, alínea e), e 283, nº 1] – pela natureza das coisas, funcionalizada ou especializada ao serviço dos direitos fundamentais<sup>6</sup> – o titular faz parte, por outro lado, do Conselho de Estado [art. 145º, alínea d)].

O estatuto (constante da Lei nº 9/91, de 9 de Abril, alterado pela Lei nº 90/96, de 14 de Agosto, e da Lei nº 19/95, de 13 de Julho) acrescenta alguns aspectos instrumentais, como o poder do Provedor de incidir

---

<sup>5</sup>Sobre o Provedor de Justiça na revisão de 1989, v. *Diário da Assembleia da República*, V legislatura, 1ª sessão legislativa, 2ª série, nº 8-RC, actas da sessão de 7 de Abril de 1988, págs. 174 e segs., e 2ª sessão legislativa, 1ª série, nº 66, reunião de 19 de Abril de 1989, págs. 2305 e segs.

<sup>6</sup>Diferentemente, admitindo o Provedor de Justiça como órgão de garantia da Constituição, independentemente dos direitos fundamentais, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª ed., Coimbra, 1993, pág. 171.

actuação nas relações entre particulares que impliquem uma “especial relação de domínio” no âmbito dos direitos, liberdades e garantias (art. 2º, nº 2), o poder de iniciativa própria quanto a factos que, por qualquer modo, cheguem ao seu conhecimento (arts. 4º e 24º), o de inspecção de serviços administrativos (art. 21º, nº 1), o de determinar a presença na Provedoria ou noutro local de qualquer titular de órgão sujeito ao seu controlo ou de qualquer agente de entidade pública (art. 29º) e o de formular recomendações ou sugestões legislativas à Assembleia da República [art. 20º, nº 1, alínea *b*)].

Anualmente, o Provedor envia um relatório à Assembleia da República (art. 23º, nº 1 do estatuto) que esta aprecia nos termos do seu regimento; e, a fim de tratar de assuntos da sua competência, pode tomar parte nos trabalhos das comissões parlamentares, quando o julgue conveniente e sempre que estas solicitem a sua presença (art. 23º, nº 2).

3. Órgão constitucional<sup>7</sup>, aplicam-se ao Provedor de Justiça os princípios e as regras constitucionais comuns aos órgãos desta categoria<sup>8</sup> e, assim:

- A validade dos actos do Provedor depende da sua conformidade com a Constituição (art. 3º, nº 3);
- Não é permitida a delegação dos seus poderes noutra órgão a não ser nos casos e nos termos expressamente previstos na Constituição (art. 111º, nº 2);
- O titular responde civil e criminalmente pelos actos e omissões que praticar no exercício das suas funções (art. 117º, nº 1);
- O cargo não é vitalício (art. 118º);
- Ninguém pode ser prejudicado na sua colocação, no seu emprego, na sua carreira profissional ou nos benefícios sociais a que tenha direito em virtude do desempenho do cargo

---

<sup>7</sup>ALVES CORREIA (*op.cit.*, pág. 84) nega que o Provedor seja um órgão constitucional; seria tão só um órgão constitucionalizado. O conceito de órgão constitucional de que parte é, porém, igual ao de órgão de soberania.

<sup>8</sup>Algumas formuladas aparentemente apenas para os órgãos políticos.



(art. 50º, nº 2);

- O estatuto do titular recai na reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República [art. 164º, alínea *m*)].

4. A Constituição estabelece que a formação, a composição, a competência e o funcionamento dos órgãos de soberania são os definidos na Constituição (art. 110º, nº 2); e órgãos de soberania são o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os tribunais (art. 110º, nº 1).

Nada justifica, no entanto, interpretar à letra tal norma ou, muito menos, *a contrario*. Ela nem é suficiente para distinguir, com nitidez, os órgãos de soberania dos demais órgãos, nem tem por destinatários somente aqueles órgãos<sup>9</sup>.

Sabe-se bem como os órgãos de soberania estão longe de ter a sua estrutura fixada por completo na Constituição; como são numerosas as normas

---

<sup>9</sup>Cfr. o nosso *Manual de Direito Constitucional*, V, 2ª ed., Coimbra, 2000, págs. 73-74. Sobre o que sejam órgãos de soberania, v. págs. 64 e segs.

legais e (quanto ao Parlamento e ao Governo) as normas regimentais que os têm por objecto e sem os quais mal poderiam subsistir; e como até o próprio Presidente da República recebe de leis ordinárias faculdades não contempladas em normas constitucionais<sup>10</sup>. O alcance do preceito em causa consiste, sim<sup>11</sup>, em reforçar o princípio da constitucionalidade, o princípio da subordinação do Estado à Constituição (art. 3º, nº 2).

Do mesmo passo, se a Constituição cria outros órgãos afora os de soberania, torna-se óbvio que a função desses órgãos não pode deixar de ser a que dela resulta. É isso que se verifica com os órgãos de governo próprio das regiões autónomas (arts. 227º e segs.) e com os órgãos de poder local (arts. 239º, 241º, 244º e segs., 250º e segs. e 259º); e o que se verifica tanto com o Provedor de Justiça quanto com a Alta Autoridade para a Comunicação Social (art. 39º), com o Conselho Económico e Social (art. 92º), com o Conselho de Estado (art. 145º), com o Conselho Superior da Magistratura (art. 217º, nº 1), com o conselho superior para os tribunais administrativos e fiscais (art. 217º, nº 2), com a Procuradoria-Geral da República (art. 220º), com os Ministros da

---

<sup>10</sup>*Manual ...*, V, cit., pág. 59.

<sup>11</sup>Sem se esquecer a sua origem histórica, ligada ao intuito de submeter a regras constitucionais precisas o Conselho da Revolução de 1975.



República para as regiões autónomas (art. 230º) e com o Conselho Superior da Defesa Nacional (art. 274º).

5. A legislação ordinária pode aditar mais competências a qualquer destes órgãos – assim como aos órgãos de soberania – desde que novos poderes não briguem com os poderes, explícitos ou implícitos, de outro ou outros. O que não pode a lei é subtrair alguma das faculdades que lhe caibam ou diminuir o seu conteúdo.

A competência provém da norma, não se presume. A competência de um órgão constitucional decorre da norma constitucional, explícita ou implicitamente, ou tem nela a sua base<sup>12</sup>. E este postulado significa, simultaneamente, que nem pode um órgão constitucional arrogar-se faculdades à margem da Constituição, nem pode ser despojado de faculdades que lhe pertençam, ainda que por lei, em proveito de órgão diferente.

---

<sup>12</sup>Cfr. acórdão nº 81/86 do Tribunal Constitucional, de 12 de Março, in *Diário da República*, 1ª série, nº 93, de 22 de Abril de 1986, pág. 982.



Evidentemente, muito mais grave do que assumir poderes, preterindo a correspondente distribuição constitucional, será a lei ordinária erguer de todas as peças um órgão novo, atribuindo-lhe funções próprias de um órgão constitucional e, por conseguinte – procedendo ao seu desdobramento ilegítimo. Não pode haver duas Altas Autoridades para a Comunicação Social, dois Conselhos Económicos e Sociais, dois Conselhos Superiores de Defesa Nacional, etc. – ou dois Provedores de Justiça.

6. Em 1975 chegou a inscrever-se, num dos projectos de Constituição<sup>13</sup>, a proposta de dois Provedores de Justiça, um para a Administração e para os Poderes Públicos e outro para as Forças Armadas. E, apesar de então se achar prevista uma fase de transição de três a cinco anos, com separação entre poder civil e poder militar<sup>14</sup>, a Assembleia Constituinte não criou senão um Provedor.

---

<sup>13</sup>Por sinal, no único projecto de Constituição donde constava o instituto, o do Partido Socialista (art. 29º).

<sup>14</sup>Nos termos da Plataforma de Acordo Constitucional entre os partidos e o Conselho da Revolução (recorde-se).



Mais tarde, quer na segunda quer na quarta revisão constitucional, Deputados de um partido preconizaram a criação de um “Promotor” ou “Provedor” Ecológico, ao qual os cidadãos poderiam apresentar queixas por acções e omissões de qualquer pessoa ou entidade que atentasse contra o equilíbrio ecológico<sup>15</sup>. E na quarta revisão, noutro projecto, alvitrou-se o aparecimento de um Provedor do Consumidor<sup>16</sup>. Nenhuma destas propostas faria vencimento.

Estas vicissitudes mostram que o legislador constitucional português – o constituinte e o de revisão constitucional – concebe o Provedor de Justiça, ao invés do que sucede com instituições análogas ou homólogas doutros países, como um órgão único, homogéneo e generalista.

---

<sup>15</sup>Projectos de revisão constitucional nºs 8/V e 10/VII (art. 23º-A), subscrito por Deputados do Partido “Os Verdes”. V. o debate na Assembleia da República, in *Diário*, V legislatura, 1ª sessão legislativa, 2ª série, nº 8-RC, acta da sessão de 7 de Abril de 1988, págs. 166 e segs., e 2ª sessão legislativa, 1ª série, nº 66, sessão de 19 de Abril de 1989, págs. 2309 e segs.

<sup>16</sup>Projecto de revisão nº 11/VII do Deputado João Corregedor da Fonseca (art. 60º-A). V. *Diário da Assembleia da República*, VII legislatura, 2ª sessão legislativa, 1ª série, nº 96, sessão de 17 de Julho de 1997, pág. 3511.

## II

7. Em contraste com a orientação acabada de referir, já por diversas vezes o legislador ordinário encarou a hipótese de formação de Provedores sectoriais ou especializados. Foi o que aconteceu:

- Com o Provedor Municipal a criar em cada município, constante do projecto de lei n° 65/VII<sup>17</sup>;
- Com o Provedor da Criança, alvo do projecto de lei n° 553/VII;
- Com o Provedor das Pessoas Idosas, a que se refere o projecto de lei n° 298/VIII;
- E com o Defensor do Contribuinte.

---

<sup>17</sup>V. o relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, in *Diário da Assembleia da República*, VII legislatura, 3ª sessão legislativa, 2ª série-A, n° 68, de 9 de Julho de 1998, págs. 247 e segs. A pág. 249 lê-se que, se a Constituição aponta para uma modalidade de Provedor de Justiça único, não impede a criação de órgãos administrativos independentes com competências coincidentes com a do Provedor de Justiça ...

Aqueles Provedores teriam estatutos muito próximos do estatuto do Provedor de Justiça, conquanto <sup>seus estatutos</sup> não lhes conferissem poderes de autoridade.

8. A lei orgânica do Ministério das Finanças aprovada pelo Decreto-lei nº 158/96, de 3 de Setembro, criou o cargo de “Defensor do Contribuinte”, para “assegurar, *sem prejuízo das funções legalmente atribuídas ao Provedor de Justiça e da prevalência das respectivas decisões*, o acompanhamento por uma entidade independente do respeito dos direitos, liberdades e garantias dos contribuintes e de outros cidadãos que invoquem direitos contra o Estado, representado pelo Ministério das Finanças, a melhor realização dos valores de legalidade, boa gestão e justiça social e o diálogo e participação dos cidadãos e dos grupos de interesses sociais com a actividade da administração fiscal” (art. 27º, nº 1).

Para tanto, o Defensor do Contribuinte analisaria petições, obteria de todos os responsáveis dos serviços informações sobre o andamento de processos, formularia sugestões, propostas e recomendações e dar-lhes-ia publicidade com respeito pela confidencialidade e pelo interesse público, nos termos da lei (art. 27º, nº 4).

O cargo seria exercido, “com estatuto de inteira independência de julgamento e acção” por um cidadão a designar, por despacho conjunto do



Primeiro-Ministro e do Ministro das Finanças, para um mandato de sete anos não renovável (art. 27º, nº 3).

O Decreto-lei nº 205/97, de 12 de Agosto, viria a ocupar-se, exhaustivamente, da instituição, filiando-a nas “modernas tendências de desenvolvimento das relações entre a administração tributária e os contribuintes” (preâmbulo), qualificando-a de órgão administrativo independente (art. 1º), dispondo sobre o seu titular (arts. 7º e segs.) e regulamentando o exercício dos seus poderes (arts. 20º e segs.)<sup>18</sup>.

9. A lei orgânica do Ministério das Finanças de 1996 tem, como acaba de se ver, o cuidado de ressaltar as funções do Provedor de Justiça e o Decreto-lei nº 205/97 estipula mesmo que o Defensor do Contribuinte dará conhecimento dos seus pareceres e recomendações ao Provedor de Justiça (art. 3º, nº 4) e que deverá respeitar as recomendações que, por seu turno, dele

---

<sup>18</sup>A Lei nº 87-B/98, de 31 de Dezembro (lei orçamental para 1999!) introduziria algumas alterações no Decreto-lei nº 205/97: por exemplo, passaria a dizer-se que o Defensor do Contribuinte funcionaria como “observatório do desempenho do sistema fiscal e aduaneiro” (novo art. 5º).

dimanem (art. 3º, nº 6).

Nem por isso parece possível ultrapassar as dúvidas de constitucionalidade<sup>19</sup>, porque não se trata de um mero órgão subsidiário ou preparatório do Provedor de Justiça. Trata-se, sim, de órgão que absorve toda uma sua esfera de actividade: a justiça e a legalidade do exercício dos poderes públicos, no que respeita ao lançamento, liquidação e cobrança, voluntária ou coerciva, de imposto (art. 1º, nº 3 do Decreto-lei nº 205/97). E, embora pudesse contra-argumentar-se que tudo estaria, não em excluir ou dividir, antes em cumular ou sobrepor, não se vê como poderia ser essa uma decisão do legislador ordinário; nem, a poder sê-lo, como poderia vir o Governo a tomá-la, pois ainda antes da revisão constitucional de 1997<sup>20</sup>, a matéria integraria a dos direitos, liberdades e garantias [art. 167º, hoje art. 164º, nº 1, alínea b)].

Acresce que se antolha algo contraditória a estrutura de órgão do Ministério das Finanças e de órgão independente. Na lista já vasta de órgãos ou entidades independentes da Administração (a que alude, em geral, o art.

---

<sup>19</sup>Cfr. já *Manual ...*, IV, 3ª ed., Coimbra, 2000, pág. 288.

<sup>20</sup>Que alterou as normas da reserva de competência legislativa do Parlamento.

267º, nº 3, da Constituição, enxertado em 1997)<sup>21</sup>, não se descobre nada de paralelo ou semelhante. Mas, por outro lado, o Defensor pode comunicar directamente com os órgãos do poder legislativo e do poder judicial (art. 3º, nº 4, *in fine*), o que revela um sentido de intervenção idêntico ao do Provedor de Justiça; e igual corolário se retira do regime das petições (citados arts. 20º e segs.).

10. Tão pouco pode ter-se por determinante a diferença derivada de o Provedor de Justiça ser eleito pela Assembleia da República e de o Defensor do Contribuinte ser nomeado pelo Governo.

O cerne da questão não reside na forma de designação. Reside na função. Reside nisto: a Constituição, consagrando o Provedor de Justiça, fixa-lhe uma reserva de competência; há uma *reserva constitucional de competência* em favor do Provedor de Justiça quanto à apreciação não

---

<sup>21</sup>Sobre órgãos independentes da Administração, v. *Manual ...*, V, págs. 37 e segs., e autores citados; e CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Le autorità amministrative indipendenti nell'ordinamento portoghese*, separata de *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2000-III, Turim, 2000.

contenciosa de queixas por acções ou omissões dos poderes públicos que afectem os direitos dos cidadãos. E o Defensor do Contribuinte infringe esta reserva.

Admitindo sem conceder que o Defensor representa uma garantia adicional para os cidadãos, pelo menos uma coisa é segura: que importa uma redução, directa ou indirecta, dessa reserva, do âmbito de acção do Provedor.

A circunstância de, em vez de escolha parlamentar por maioria qualificada, se adoptar a simples nomeação pelo Governo como título designativo do Defensor ainda mais agrava a inconstitucionalidade.

11. A Assembleia da República, há poucos dias, terá pretendido ultrapassar as dúvidas, através da aprovação de projectos de lei correctivos dos diplomas governamentais de 1996 e 1997 – os projectos de lei n.ºs 288, 337 e 341/VIII.

Ora, o exame dos textos aprovados (todos voltados para a eleição parlamentar por maioria de dois terços e o primeiro propiciando a intervenção do Provedor em processos judiciais) permite asseverar que a Assembleia não conseguiu tal desiderato (nem poderia consegui-lo), porque continua a verificar-se a decomposição do objecto da actividade do Provedor de Justiça ao arrepio dos princípios constitucionais.

Não é um problema de legitimação democrática do Defensor que está em causa – ao contrário do que pretendem esses projectos de lei. É, sim, um problema de legitimação constitucional.

12. Imagine-se o que aconteceria se, além do Defensor do Contribuinte, houvessem sido criados e postos a funcionar os múltiplos Provedores que, desde 1975, têm sido propostos: Provedor para as Forças Armadas, Promotor Ecológico, Provedor do Consumidor, Provedores Municipais (em todos os concelhos do país), Provedor da Criança, Provedor das Pessoas Idosas.

Ou imagine-se que, na sequência do Defensor do Contribuinte, se retomariam algumas destas figuras ou que surgiriam outras, designadamente a nível de regiões autónomas.

A que ficaria reduzido o Provedor de Justiça? Para que serviria firmá-lo como órgão constitucional do Estado? Como se entenderiam, doravante, os seus poderes?

**13. Resumindo e concluindo:**

- a) O Provedor de Justiça é um órgão independente, com competência e estatuto basicamente definidos pela Constituição;
- b) Órgão constitucional do Estado, aplicam-se-lhe os princípios e as regras comuns a todos os órgãos constitucionais;
- c) Porque a sua competência vem da Constituição, não pode ser despojado por lei ordinária de qualquer parcela dessa competência ou de qualquer área sobre que esta incida;
- d) Muito menos poderá a lei ordinária criar um ou mais órgãos novos com funções idênticas ou análogas às do Provedor de Justiça; não pode haver dois ou mais Provedores de Justiça, tal como não pode haver duas ou mais Altas Autoridades para a Comunicação Social ou dois ou mais Conselhos Económicos e Sociais;
- e) Quer em sede constituinte, quer em sede de revisão constitucional, quer mesmo em sede de lei ordinária sempre se aceitou o princípio do Provedor único, homogéneo e generalista, até porque um eventual desdobramento iria reduzir-lhe a autoridade e enfraquecer a sua margem de actuação;
- f) A única excepção – mas que importa uma brecha no sistema – é representada pelo Defensor do Contribuinte, apesar de, aparentemente, ele ter uma posição subalterna em face do Provedor e de até agora ser nomeado pelo

Governo;

g) A alteração do modo de designação do Defensor do Contribuinte (passando a ser eleito pela Assembleia da República) não resolve o problema da inconstitucionalidade da figura, porque o que está em causa não é uma legitimação democrática, mas sim uma legitimação constitucional.

Tal é, salvo melhor, o meu parecer.

Lisboa, 30 de Janeiro de 2001



O PROVIDOR DE JUSTIÇA

Dec. n.º 2/11

Senhor Presidente do Governo da Região  
Autónoma dos Açores,

**Assunto: vosso ofício n.º 79, de 17 de Janeiro de 2001**

Começo por agradecer a amabilidade do <sup>o</sup>ofício de Vossa Excelência em que me propõe – na sequência da Orientação n.º 19/98-VII GRA e do ofício n.º 15, de 15 de Janeiro corrente, dirigido ao Exmo. Chefe do Gabinete de Vossa Excelência pelo meu Assessor na Extensão da Provedoria de Justiça na Região Autónoma dos Açores – um ajustamento de procedimentos no tocante às intervenções do Provedor de Justiça relativamente à Administração Regional dos Açores.

Gostaria de manifestar o meu apreço pelo sentido geral da proposta formulada no ofício de Vossa Excelência. Por um lado, ela em nada contende com os poderes legalmente atribuídos ao Provedor de Justiça – por isso que as intervenções deste, através da extensão na Região Autónoma dos Açores, continuarão a ser dirigidas directamente às entidades públicas visadas pelas queixas ou reclamações dos cidadãos residentes na Região – e, por outro lado, potencia melhores soluções de boa administração e de justa resolução das questões suscitadas pelos cidadãos.

O ligeiro acréscimo burocrático adveniente da proposta de Vossa Excelência – na medida em que a Extensão da Provedoria de Justiça nos Açores passará a remeter ao Chefe do Gabinete de Vossa Excelência cópia dos ofícios de instrução dos processos enviados às entidades públicas sob orientação,

**O PROVIDOR DE JUSTIÇA**

direcção ou tutela do Governo Regional - será totalmente despidendo se, com tal procedimento formal, se conseguir, como se pretende:

- 1º - maior celeridade e cabal fundamentação nas respostas solicitadas à Administração Pública Regional;
- 2º - melhor percepção por parte do Gabinete do Presidente do Governo Regional da natureza e do volume dos problemas levantados pelos cidadãos residentes na Região Autónoma dos Açores perante o Provedor de Justiça;
- 3º - maiores possibilidades de reparação atempada de eventuais ilegalidades ou injustiças nos actos da Administração, evitando-se a propositura de Recomendações do Provedor;
- 4º - reforço das boas relações institucionais já existentes entre a Extensão da Provedoria de Justiça nos Açores e a Administração Pública Regional.

*Não ignoro que o procedimento proposto por Vossa Excelência também acarretará acrescida responsabilidade e trabalho ao Gabinete do Presidente do Governo Regional, na medida em que este ficará como que solidário pelo bom cumprimento dos deveres de resposta, informação e cooperação com o Provedor de Justiça por parte dos diferentes Serviços Públicos Regionais que sejam objecto das queixas dos cidadãos. Mas estou seguro de que Vossa Excelência intenta garantir a maior eficiência da Administração Regional e, por conseguintes, como eu, assegurar a legalidade e a justiça das acções dos órgãos e agentes daquela Administração.*

*Manifestando, deste modo, a minha concordância com a proposta de Vossa Excelência, dou instruções ao meu Assessor na Extensão da Região Autónoma dos Açores para que se efective o procedimento sugerido, sem*

**O PROVIDOR DE JUSTIÇA**

prejuízo de contactos informais com o Gabinete de Vossa Excelência sempre que se constate ser necessário - em ordem à defesa dos direitos e legítimos interesses dos reclamantes - tornar mais expedita uma resposta, mais flexível uma eventual solução, mais célere um contacto dos próprios Serviços Públicos com o cidadão reclamante, de modo a lograr-se a boa e justa solução da queixa apresentada.

*Permito-me manifestar-lhe, Senhor Presidente do Governo Regional, a minha esperança em que a experiência que ora se vai instituir possa vir a gerar o que - à falta de melhor designação - antevêjo como um "protocolo de boa conduta administrativa", quem sabe se não útil precedente para a Administração Pública Central e outros sectores e entidades envolvidos pela actuação do Provedor de Justiça.*

Com os melhores cumprimentos, *do Provedor de Justiça*



**H. Nascimento Rodrigues**

A Sua Excelência  
o Presidente do Governo Regional  
Senhor Carlos Manuel do Vale César  
Região Autónoma dos Açores

3

05.02.2001-001855



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
PRESIDÊNCIA DO GOVERNO  
GABINETE DO PRESIDENTE

Doc. nº 2/B

73

Ao Senhor  
Provedor de Justiça

Ponta Delgada, 17 de Janeiro de 2001

*Isabel Penedes*

Apresso-me a responder a V.Exa., tendo como referência uma comunicação, que remeto em anexo, do Assessor do Provedor de Justiça, Dr. Miguel Menezes Coelho, sobre a minha Orientação nº 17/98 - VII Governo Regional dos Açores, a qual foi mantida em vigor no VIII Governo empossado no passado mês de Novembro.

A Orientação em causa - como bem se depreende do excelente relacionamento entre o Governo Regional e os serviços do Provedor de Justiça a partir daquela data - visa um melhor acompanhamento por parte da presidência do governo das questões em que é parte interveniente o Senhor Provedor de Justiça. Mediante o conhecimento prévio das diligências em curso junto da administração regional, é possível ao Presidente do Governo zelar pelo cumprimento dos deveres de informação e resposta dos serviços, e, em outros casos, através da observância imediata de qualquer irregularidade ou injustiça praticadas, promover a sua antecipada resolução.

Acreditamos que, para os serviços do Provedor de Justiça, são motivos de satisfação quer o acatamento das suas recomendações quer a desnecessidade de as chegar a formular.

Assim sendo - e, face às dúvidas interpretativas colocadas na comunicação do Assessor de V.Exa. - sugiro que os pedidos de informação que a Provedoria faz aos serviços da administração continuem a ser feitos como até agora, no âmbito dos seus poderes de actuação. Todavia, tendo em conta os objectivos mencionados, proponho a V.Exa. a possibilidade de serem remetidos em simultâneo ao meu gabinete cópia dos ofícios respeitantes àqueles pedidos.





REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
PRESIDÊNCIA DO GOVERNO  
GABINETE DO PRESIDENTE

Aguardo, assim, o parecer de V.Exa., de modo a poder garantir a mais adequada articulação para o efeito entre os serviços e as respectivas tutelas na administração regional.

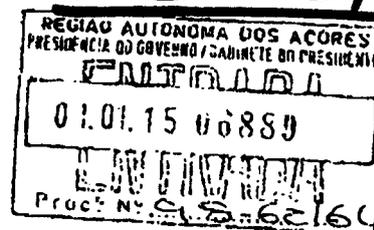
Com os melhores cumprimentos, *unite carolais*

O PRESIDENTE DO GOVERNO REGIONAL

CARLOS MANUEL MARTINS DO VALE CÉSAR



PROVEDORIA DE JUSTIÇA  
www.provedor-jus.pt



Exmº. Senhor

Chefe de Gabinete de Sua Excelência

o Presidente do Governo Regional dos Açores

Palácio de Sant'Ana - Rua José Jácome Corrêa

9500 - 077 PONTA DELGADA

Vossa Ref.º

Vossa Comunicação

Nossa Ref.º

20010105 - 0 015

**Assunto: Orientação nº 17/98 - VII G.R.A.**

Como é do conhecimento de V.Ex.ª, o Provedor de Justiça é um órgão do Estado cuja actuação visa assegurar a justiça e a legalidade do exercício dos poderes públicos [vide artigo 1º, nº 1, da Lei nº 9/91, de 9 de Abril, adiante E.P.J.] e a instrução dos respectivos processos é efectuada por meios informais e expeditos (vide artigo 28º, nº 1, do E.P.J.)

Por outro lado, os órgãos e agentes das entidades públicas, civis e militares, têm o dever de prestar ao Provedor de Justiça todos os esclarecimentos e informações que lhes sejam solicitados (vide artigo 29º, nº 1, do E.P.J.).

Importa destacar que o incumprimento do dever de cooperação para com o Provedor de Justiça é sancionado, no Estatuto do Provedor de Justiça:

- 1) com a convocação do funcionário ou agente para que este se apresente na Provedoria de Justiça ou em qualquer outro local (vide artigo 29º, nº 5, do E.P.J.);
- 2) com a prática do crime de desobediência e de infracção disciplinar (vide artigo 29º, nº 6, do E.P.J.).

*Assessor*



PROVEDORIA DE JUSTIÇA  
www.provedor-jus.pt

Este conjunto de factos tem levado a Provedoria de Justiça a dirigir, no decurso da instrução dos respectivos processos, pedidos de informação aos serviços da Administração Pública que, por lidarem directamente com as questões reclamadas, julgar-se-ia estarem mais habilitados a responder, de forma pronta e cabal, ao Provedor de Justiça.

Acresce que, do mesmo passo, afigurava-se despropositado determinar a presença nas instalações da Provedoria de Justiça, ou em outro local, de membros do Gabinete do Presidente do Governo Regional dos Açores para prestar esclarecimentos relativamente a processos de que não tinham conhecimento directo.

Por outro lado, parecia não fazer sentido que, no caso de não ser assegurado o dever de cooperação, fosse suscitada a desobediência ou a infracção disciplinar de pessoas (do Gabinete do Presidente do Governo Regional dos Açores) cuja actuação ou omissão somente de forma indirecta tivesse contribuído para aquele incumprimento.

Por fim, julgava-se crer que o aperfeiçoamento da acção administrativa para o qual a intervenção do Provedor de Justiça visava contribuir era melhor alcançado através de contactos directos com os funcionários e agentes da Administração.

Não obstante o que ficou dito, este órgão do Estado tem conhecimento do teor da Orientação n.º 17/98 - VII G.R.A., de 23/07/98 (pese embora apenas recentemente tenha sido remetida cópia da mesma à Provedoria de Justiça).

A experiência tem demonstrado que o procedimento adoptado pelo Governo Regional dos Açores, de prestar informações através do Gabinete do Presidente, não só não tem acarretado demora acrescida nas respostas, ou diminuição de efeito útil nas actuações do Provedor de Justiça, como assegurou a celeridade das respostas e, em geral, o cumprimento do dever de fundamentação das mesmas.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA  
www.provedor-jus.pt

Pese embora representar uma alteração profunda no tratamento das matérias habitualmente seguido por este órgão do Estado, e na instrução dos respectivos processos, não parece legítimo deixar de ter em conta o entendimento do dirigente máximo da Administração Regional dos Açores relativamente às relações estabelecidas entre esta e a Provedoria de Justiça; contudo, a aceitar a sugestão contida na Orientação nº 17/98 - VII G.R.A., de 23/07/98, deve compatibilizar-se esta com as disposições que, na Constituição e na lei, regulam a actuação do Provedor de Justiça.

É esta questão que me leva a dirigir a presente comunicação a V.Ex.ª.

Importa, então, saber se o Governo Regional dos Açores julga conveniente que os pedidos de informação que a Provedoria de Justiça faz à Administração Regional sejam, desde o início da instrução, dirigidos ao Gabinete do Presidente; e se pretende designar um canal privilegiado que assegure as relações com este órgão do Estado; e se este canal é consubstanciado em V.Ex.ª, senhor Chefe de Gabinete do Presidente do Governo Regional dos Açores; e se será, então, V.Ex.ª (e unicamente V.Ex.ª) a representar a Administração Regional dos Açores perante o Provedor de Justiça.

Permito-me solicitar a V.Ex.ª que se digne diligenciar para que este órgão do Estado seja informado do entendimento do Governo Regional dos Açores relativamente às questões que deixei expostas e manifesto, desde já, toda a disponibilidade para que venham a ser estabelecidas as formas mais expeditas de relacionamento entre a Provedoria e a Administração Regional dos Açores tendo sempre em vista a solução mais célere e cabal de todas as questões reclamadas perante o Provedor de Justiça.

Com os melhores cumprimentos,

*Também assinado*  
O Assessor do Provedor de Justiça,

*Miguel Menezes Coelho*  
Miguel Menezes Coelho



## **Discurso do Presidente da República na Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, 8 de Outubro de 2007**

Senhor Presidente da Assembleia Legislativa dos Açores  
Senhor Presidente do Governo Regional  
Senhores Deputados  
Minhas Senhoras e meus Senhores,

Tem para mim um especial significado usar da palavra, pela primeira vez como Presidente da República, nesta casa da democracia açoriana.

Agradeço-lhe, Senhor Presidente, as suas palavras e cumprimento muito calorosamente os Senhores Deputados da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, representantes legítimos das aspirações e da vontade dos habitantes deste arquipélago.

Na qualidade de primeiros responsáveis pela concretização da autonomia político-administrativa dos Açores, os Deputados do parlamento regional são também os principais garantes do sistema autonómico e da sua articulação com a soberania da República.

Senhores Deputados,

Mais de trinta anos volvidos sobre a entrada em vigor da Constituição da República, não existe hoje em Portugal uma «querela autonómica» nem um «contencioso das autonomias» verdadeiramente digno desse nome. A existência das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira não suscita a mínima controvérsia entre os Portugueses e pode dizer-se que é absolutamente consensual a ideia de que foi correcta a opção do legislador constituinte.

A consagração constitucional da autonomia, de uma autonomia política e não meramente administrativa, é, na verdade, a solução que melhor se coaduna com o interesse nacional. É ela que permite uma conjugação harmoniosa entre unidade e diversidade, que garante o reconhecimento das especificidades regionais, no respeito pela integridade da soberania do Estado, e que mais favorece a coesão nacional.

A autonomia das regiões insulares é uma das criações mais frutuosas da democracia portuguesa.

Assim, antes de avaliarmos se a actual dimensão da autonomia já é suficiente ou ainda é deficitária, deveremos congratular-nos por termos sabido encontrar uma solução jurídico-constitucional que, ao longo de três décadas, foi fonte de progresso económico e social e assegurou uma sã convivência entre todos os Portugueses.

De facto, quando olhamos para exemplos de Estados onde a fractura entre unidade e diversidade é um problema real e até dramático, deveríamos, nem que fosse por breves instantes, saudar aqueles que, através da fórmula do Estado unitário regional, souberam encontrar um saudável equilíbrio entre dois princípios estruturantes da República Portuguesa.

É, pois, devida uma palavra de reconhecimento aos deputados constituintes e à sabedoria que evidenciaram em 1976. Mas também é justo sublinhar o papel dos responsáveis pelos órgãos de governo próprio das Regiões que, no essencial, sempre defenderam o aprofundamento da autonomia sem pôr em causa a unidade nacional e contribuíram decisivamente para a demonstração prática da correcção do modelo escolhido.

A busca de um equilíbrio entre a integridade do Estado e a autonomia das Regiões e, acima de tudo, a concretização prática dos grandes princípios enunciados na Lei Fundamental nem sempre foram isentas de tensões. Mas essas tensões são próprias da dinâmica da autonomia regional e, dentro de certos limites, os atritos com o poder central são prova de que a autonomia é uma realidade viva que pretende afirmar-se e adaptar-se às mudanças dos tempos.

Senhores Deputados,

Não compete, naturalmente, ao Presidente da República desenhar a arquitectura constitucional do sistema autonómico. O leque de poderes atribuído às Regiões Autónomas, seja na versão originária seja nas suas subsequentes revisões, é matéria da competência exclusiva da Assembleia da República. Nesta sede, o que se oferece dizer, numa apreciação global, é que os órgãos de governo próprio dispõem hoje, sobretudo em virtude das últimas revisões da Constituição, de um conjunto vasto de atribuições, competências e poderes.

E pode ainda dizer-se que os grandes desafios que se colocam ao futuro das autonomias passam, hoje, mais pelas políticas adoptadas do que pela consagração formal de novas competências e de novos poderes.

Na verdade, independentemente de aperfeiçoamentos que venham a ser introduzidos no futuro, o tempo é de concretizar as atribuições que a Constituição confere às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, de desenvolver no terreno os poderes que os órgãos de governo próprio possuem e de aprofundar a solidariedade entre as diferentes partes do todo

nacional, num espírito de diálogo frutuoso entre os órgãos regionais e as autoridades da República.

Senhores Deputados,

Tenho acompanhado de forma particularmente atenta o processo político, económico e social açoriano. Essa é a obrigação natural do Presidente da República, enquanto garante da unidade do Estado. E a circunstância de os Representantes da República para as Regiões Autónomas serem nomeados pelo Presidente da República e responderem exclusivamente perante ele é um motivo adicional para que o Presidente procure conhecer de perto a realidade insular e os seus problemas.

Desejo, por isso, reiterar a minha confiança nos Representantes da República para as Regiões Autónomas, que aqui saúdo, fazendo votos de que os mesmos disponham de um estatuto adequado ao cabal exercício das suas competências de representação da soberania da República.

Desejo, também, enaltecer a força de vencer das populações açorianas. Ainda recentemente, ao deslocar-me aos Estados Unidos, contactei diversas comunidades portuguesas da diáspora, em que se integram muitos cidadãos vindos dos Açores. Em todos encontrei o mesmo inconformismo, o mesmo desejo de ultrapassar dificuldades e, também, o mesmo sentido de ligação às ilhas de onde partiram.

É esse o espírito do povo açoriano, o espírito que sempre marcou desde o mais humilde habitante destas ilhas às grandes figuras da vida pública nacional, como Manuel de Arriaga ou Teófilo Braga, ou aos nomes maiores da nossa cultura, como Antero de Quental, Vitorino Nemésio ou Natália Correia.

Tenho, por isso, confiança em que os açorianos saberão aproveitar as oportunidades que o futuro próximo lhes oferece.

Estou certo de que, com os apoios previstos no Quadro de Referência Estratégico Nacional, os Açores darão novo impulso ao processo de desenvolvimento económico e social que se vem registando desde há anos, sobretudo desde a nossa adesão às Comunidades Europeias.

A União Europeia veio mostrar que o princípio da solidariedade não envolve apenas o Estado e as suas regiões insulares; deve igualmente nortear a relação de toda a Europa com os seus espaços ultraperiféricos.

Senhores Deputados,

Um parlamento é, por essência, a morada do pluralismo. Os representantes do povo, aqui reunidos, pertencem a diversas forças partidárias, perfilham sensibilidades ideológicas distintas, têm ideias próprias quanto aos destinos desta Região Autónoma. A nobreza do trabalho parlamentar decorre justamente da capacidade de representar de modo frutuoso a pluralidade das opiniões e das tendências existentes numa sociedade. E, como é evidente, a sociedade açoriana não foge a esta regra. Co-existem aqui opiniões diferentes quanto ao governo da Região, orientações diversas para o futuro dos Açores.

Este pluralismo, e a riqueza que dele se retira, constituem um património que a vós, Senhores Deputados, cabe preservar. A diversidade de opiniões é atestado da maturidade da vida pública da Região e do empenhamento cívico das suas gentes.

Estou certo de que os Deputados desta Assembleia têm o sentido de responsabilidade necessário para assegurar um relacionamento saudável com as autoridades da República e de que estas estão empenhadas no desenvolvimento de um diálogo frutuoso com os órgãos de Governo próprio da Região.

Estou certo, também, que o pluralismo espelhado nestas bancadas é um valor essencial, que jamais será posto em causa. Daí a minha esperança de que, em articulação com os poderes centrais e através da obtenção de consensos quanto aos grandes designios insulares, será possível aprofundar de forma equilibrada a autonomia dos Açores e promover o seu progresso.

Senhores Deputados,

Ao visitar os Açores, não podia perder de vista a importância que o mar possui para esta Região. Os Açores sempre constituíram uma plataforma fundamental de apoio à navegação e ao início das rotas comerciais atlânticas. Foi a partir destas ilhas que se fixou uma das mais importantes bases da expansão marítima portuguesa, o que mostra a singularidade histórica dos Açores e o seu papel natural de ponto de encontro da terra com o mar.

Por isso, ao realizar aqui uma jornada do Roteiro para a Ciência dedicada às Ciências e Tecnologias do Mar, pretendi associar a minha visita à preocupação pelos oceanos, que expressei desde o início do meu mandato.

Na verdade, logo ao tomar posse como Presidente da República, tive ocasião de dizer: «É tempo de prestar ao mar uma nova atenção. A vasta área marítima sob jurisdição nacional, que nos posiciona como uma grande nação oceânica, ponte natural entre a Europa, a África e a América, encerra potencialidades económicas e um valor estratégico que não podemos ignorar. O mar, para além do seu significado histórico, constitui, para Portugal, uma enorme oportunidade».

Os Açores, ao longo da História, são um exemplo da convivência única que os Portugueses souberam estabelecer com os oceanos. É difícil encontrar melhor local e melhor ocasião para lembrar este tema do que esta sessão no parlamento açoriano.

O mar é um património que Portugal deve preservar e saber aproveitar. Constitui, porventura, o nosso mais importante activo de futuro.

Os açorianos, que desde há séculos souberam explorar as potencialidades oferecidas pelo Atlântico, compreenderão

certamente o sentido deste meu apelo. Um apelo que se dirige a todos os Portugueses, mas que hoje faço, muito calorosamente, aos habitantes de uma terra a que, com inteira razão, já chamaram as «Ilhas Encantadas».

Muito obrigado.

---

<http://www.presidencia.pt/?idc=65&idi=9447>