

PROVEDOR DE JUSTIÇA

UM GRANDE ADVOGADO

1. Foi designado pela Assembleia da República Provedor de Justiça o Dr. José de Magalhães Godinho.

O que esta Ordem, a defesa das liberdades e o Direito devem ao novo Provedor de Justiça está no espírito de todos nós.

Há, porém, um aspecto nessa escolha que importa ressaltar: o de ela ter recaído *num advogado*.

Sustentámos, muito antes de Abril de 1974, a imperatividade da criação do *Ombudsman* português.

Continuámos a fazê-lo depois de renascida a esperança da Democracia, e sempre considerámos como imprescindível característica do instituto a de ele ser confiado a um advogado (*Bol. do Ministério da Justiça*, 248, p. 45; *Expresso*, 10.5.1975 e *A Capital*, 26.2.1976).

O relevo que atribuímos à intervenção do Provedor de Justiça numa sociedade que queremos aberta e desbloqueada foi objecto de uma comunicação apresentada na Ordem em Fevereiro de 1976.

Dessa comunicação reconstituímos alguns breves passos, a partir da gravação e de apontamentos sumários.

As nossas palavras pouco valem. Valerá, sim, a acção do Dr. Magalhães Godinho, que tão perto continua de todos nós,

como advogado *honorário* que já é no nosso espírito e no nosso coração.

2. Difunde-se, de dia para dia, de país para país, o OMBUDSMAN. Alguém já falou mesmo, embora com evidente exagero, numa «ombudsmania» (André Legrand, *Une institution universelle: l'Ombudsman?* na *Revue Int. de Droit Comparé*, Out-Dez. de 1973, p. 851).

Daniel Rowat põe a tónica característica do *ombudsman* na sua designação pelo poder legislativo (*The Ombudsman plan — Essays on the worldwide spread of an idea*, Toronto, 1973). A ser assim, logo ficaria de fora o *médiateur* francês, criado pela Lei n.º 73-6, de 3.1.1973, porque nomeado por um período de seis anos *pelo governo*. A sua independência estará, no entanto, por alguma forma assegurada, na medida em que não pode ser destituído antes de um sexénio, salvo em caso de impedimento verificado pelo Conselho de Estado. As queixas individuais não são directamente formuladas ao *médiateur*, mas a um deputado ou a um senador. Estes endossá-las-ão ao *médiateur* se entenderem que elas cabem na esfera da competência deste e que justificam a sua intervenção. Para além de todas as diligências que deva efectuar, o *médiateur* apresentará ao Presidente da República e ao Parlamento um relatório anual, que será publicado. Na origem do *médiateur* esteve uma proposta de lei elaborada em Dezembro de 1970 por Michel Poniatowski, tendente à criação dum «alto comissário para a defesa dos direitos do homem» (*Le Monde* de 4.12.1970), o que marca bem a essência e a vocação do instituto.

O *Parliamentary Commissioner for Administration* (P.C.A.) — o *ombudsman* britânico —, surgido em 1967, é nomeado vitaliciamente e actua exclusivamente quanto às irregularidades do *poder central* (e não já, como o *médiateur*, quanto ao funcionamento da administração central, das colectividades públicas territoriais, das empresas públicas e de qualquer organismo investido numa função de interesse público). Mas, como o *mé-*

diateur, não recebe directamente queixas individuais, mas apenas aquelas que lhe são transmitidas através de um dos 630 membros da Câmara dos Comuns. Os deputados não podem ter a iniciativa das queixas mas, por outro lado, podem não transmitir aquelas que lhes são apresentadas. Ocorre um *numerus clausus* quanto à natureza das queixas: estas incidirão apenas sobre os departamentos ministeriais referidos numa lista previamente organizada. Finda a sua intervenção, o P.C.A. limitar-se-á a comunicar as conclusões alcançadas ao deputado que lhe transmitiu a queixa. Daí o ser considerado um verdadeiro *auxiliar* do Parlamento. Ao invés do que sucede nos países nórdicos, a acção do P.C.A. beneficia, como a do *médiateur*, duma publicidade restrita. Limita-se a ser consignada num relatório anual, ao qual, quanto muito, é dada guarida em meia coluna de alguns jornais diários. Poucos ingleses o conhecem e poucos a ele recorrem. Mas os efeitos positivos do P.C.A. são assinaláveis. A administração central, avessa a críticas, funciona hoje, sem dúvida, melhor do que antes de 1967. É o que refere J. F. Garner, em *L'Ombudsman britannique* (na *Revue Int. de Droit Comparé*, Julho-Set. de 1970, p. 457). O juízo de Jacques Robert já lhe não é favorável. O P.C.A. «não satisfaz ninguém». Falta-lhe eficácia. Escasseia-lhe o campo de acção, que deveria abarcar, para além da administração local, um certo número de serviços (empresas nacionalizadas, saúde pública, polícia, educação, etc.). Está numa excessiva dependência do Parlamento (*Libertés Publiques*, 1971, p. 139). De acentuar que o impulso para a criação do *Ombudsman* britânico partiu em 1961 da prestigiosa *Justice*, secção inglesa da Comissão Internacional de Juristas, sobretudo através dum importante relatório usualmente conhecido por *Rapport Whyatt* (assim, A.A.C. Hunter, *Un Ombudsman en Grande-Bretagne?*, na *Revue de la Commission Internationale de Juristes*, 1.º semestre de 1962).

3. Muito mais eficaz e conhecido é, sem dúvida, o *Ombudsman* escandinavo, nas suas diversas formulações.

Nascera, precisamente, o instituto na Suécia em 1809. (*)

A independência do *Ombudsman* escandinavo é total. A sua designação terá que recair num *jurista*, até porque na Suécia e na Finlândia a sua actuação incide sobre a dos próprios tribunais (Henri Desfeuilles, *Le Pouvoir de Controle des Parlements Nordiques*, Paris, 1973, p. 20). Gostam os nórdicos, numa imagem não inteiramente rigorosa num plano científico mas sem dúvida feliz, de estabelecer um paralelo entre os seus *Ombudsman* e os tribunos da plebe dos romanos. Acreditam neles. A sua acção alcança larga difusão nos *mass media*. Formam correntes de opinião — de opinião pública e de opinião dos funcionários.

E a verdade é que se o *Ombudsman* finlandês remonta a 1915, o dinamarquês veio apenas a surgir em 1954 e o norueguês em 1962.

Outros países têm os seus *Ombudsman*. A República Federal da Alemanha, para os assuntos militares (1964), a Nova Zelândia (1962), o Québec (1968), aqui com a designação de *Protécteur du Citoyen*. O Canadá passaria depois a ter o seu *Ombudsman*, já a nível federal, em 1974. Alguns estados da Austrália adoptaram-no em 1972, o mesmo acontecendo com certas regiões da Itália em 1974, estando aqui a ser encarado o seu alargamento a todo o país (*Il difensore civico*). A cidade de Zurich dispõe do seu *Ombudsman*, prevendo-se a sua fixação no Cantão (em *Tages-Anzeiger*, de Zurich, de 31.12.1975). O instituto existe já nalguns estados dos U.S.A..

A sua difusão tem sido, desde há anos, vivamente recomendada pela Comissão Internacional de Juristas. Desde 1972 passou a sê-lo pela *International Bar Association*. E, muito signi-

(*) Os *ombudsman* suecos, actualmente três, são designados pelo Parlamento (*Riksdag*). Para certas áreas específicas foram, em anos recentes, criados *ombudsman* não parlamentares, isto é, não designados pelo *Riksdag*, mas com análogos poderes de fiscalização na sua esfera de actividade (Lennart Reuterwall, *Law and Justice in Sweden*, no «*International Bar Journal*», Nov. de 1975, p. 43). É o que acontece com o *Antitrust Ombudsman*, o *Ombudsman para os consumidores* e o *Ombudsman para a Imprensa*. Este não constitui uma instituição pública, sendo o seu funcionamento assegurado pelas organizações da imprensa.

ficativamente, desde 1973 pelo Conselho da Europa. De resto, a sua identidade de objectivos com os da Comissão Europeia dos Direitos do Homem foi já evidenciada (A. Legrand, *Deux Organisations Parallèles de Protection des Droits et Libertés des Citoyens*, em *Vie Privée et Droits de l'Homme*, Bruxelas, 1973, p. 554).

4. Largamente positivo é, pois, o saldo do sistema, para uma mais exacta articulação das estruturas democráticas. Está nele latente a tradição francesa da defesa do cidadão contra os poderes, tão clara no pensamento de Alain. É, dissemo-lo já, *o Povo a falar em voz alta*. Mas o Povo todo. E o Povo consciencializado, com opinião livremente formada, esclarecido na sua capacidade crítica. O Povo que sujeita o poder a um *plebiscito quotidiano* que neutraliza os excessos, aponta os erros, segrega os incompetentes.

Estimulará aquele *humanismo administrativo* de que falou Robert Catherine (em *Le fonctionnaire français, droits, devoirs et comportements*, 1961). O humanismo que dá vida e alma ao aparelho burocrático. Pois alguém já comentou: «as sociedades nascem nas religiões e morrem na burocracia» (André Piettre, cit. em *Administration et Justice Administrative face aux administrés*, de J. Frayssinet — J. P. Guin e Roland Blum, 1972, p. 167).

5. No nosso País, a sua eficácia e o seu prestígio efectivo advirão da completa normalização da vida democrática e da personalidade do Provedor de Justiça.

E resultarão ainda de não vir a ser submerso por queixas irrelevantes, excessos de sensibilidade ou retaliações pessoais. Correr-se-á o risco de se vir a recorrer a ele como mais um sucedâneo *temporal* do milagre, de que a *cunha* é quase que uma «instituição» nacional. Acresce que a lógica do português é mais *emocional* do que *cognitiva*. Movemo-nos (e a época é de reivindicações sistemáticas, aciduladas por uma TV que, pelo menos, *foi* gravemente deformante e socialmente nociva) mais

por impulsos de circunstância, por conflitos acidentais — do que por uma serena e reflexiva análise dos problemas.

Em que medida os portugueses contribuirão, por um exacto comedimento nas suas queixas, para um Provedor de Justiça *dignificado*? Em que medida compreenderão que o instituto *serve* para defender os cidadãos e não para atacar outros cidadãos ou preencher as horas vagas de cada um?

Ou, ao invés, continuarão a monopolizar no Governo a sua *crença* numa resposta *útil* aos seus problemas?

Uma realidade é certa: três grandes partidos políticos o apoiarão, já que previram a sua criação nos respectivos projectos de Constituição. Assim, o PS (Provedor de Justiça), o PPD (Comissário Parlamentar dos Interesses dos Cidadãos) e o CDS (Defensor do Cidadão).

Aguardemos o futuro. Este futuro ainda tão esfumado na penumbra da incerteza.

MÁRIO RAPOSO