

MESTRADO EM DIREITO  
CIÊNCIAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS

# O Provedor de Justiça Europeu Enquanto Garante da Boa Administração

Joana Filipa Martins da Silva

**M**

2024





# **O Provedor de Justiça Europeu Enquanto Garante da Boa Administração**

Joana Filipa Martins da Silva

Dissertação elaborada sob orientação da Professora Doutora Juliana Manuela Alves Ferraz Coutinho conducente à obtenção do grau de Mestre em Direito na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Administrativas.

**Faculdade de Direito da Universidade do Porto**

Porto, julho de 2024

**“É PROIBIDA A ENTRADA A QUEM NÃO ANDAR ESPANTADO DE EXISTIR”**

- JOSÉ GOMES FERREIRA (1900-1985), *As Aventuras de João Sem-Medo*, 1963.

*À minha Família e Amigos!*

*Um agradecimento especial à Professora Juliana  
pelo incentivo, orientação e espírito crítico!*

## RESUMO

Com o desenvolvimento exponencial das competências da União Europeia, os cidadãos são, cada vez mais, diretamente confrontados com uma administração pública quase omnipresente que, na prossecução do interesse público, está subordinada a um conjunto matricial de princípios e regras, substantivas e procedimentais, que conferem racionalidade ao processo decisório, tornando-o mais transparente. A edificação de uma *cidadania administrativa europeia* implica uma tutela efetiva dos direitos subjetivos dos particulares nas relações que estabelecem com a administração da União. O Provedor de Justiça Europeu- enquanto organismo não jurisdicional e civicamente vigilante- investiga, sem poderes decisórios, as queixas de má administração na atuação das instituições, órgãos ou agências da União, nomeadamente, ilegalidades, atrasos, abusos ou arbitrariedades, velando pela defesa da legalidade administrativa através da elaboração de recomendações às autoridades fiscalizadas. O seu papel simbólico reside no fortalecimento da relação de confiança entre os cidadãos e as instituições da UE, na promoção da boa administração, na proteção dos direitos fundamentais e no respeito pelo Estado de Direito.

## ABSTRACT

With the exponential development of the European Union's powers, citizens are increasingly and directly confronted with an almost omnipresent public administration that, in pursuit of the public interest, is subordinated to a matrix set of principles and rules, substantive and procedural, that provide rationality to the decision-making process, making it more transparent. The establishment of the *European administrative citizenship* implies the effective protection of the subjective rights of individuals in their relations with the administration of the European Union. The European *Ombudsman*- as a non-jurisdictional and civically vigilant body- investigates, without decision-making powers, complaints of maladministration in the performance of the institutions, bodies or agencies of the Union, namely, illegalities, delays, abuses or arbitrariness, ensuring the defense of administrative legality through the preparation of recommendations to the supervised authorities. Its symbolic role lies in strengthening the relationship of trust between citizens and EU institutions, promoting good administration, protecting fundamental rights and respecting the rule of law.

## LISTA DE SIGLAS, ABREVIATURAS E SÍMBOLOS

<b>AA.VV.</b>	Autores vários
<b>art(s).</b>	artigo(s)
<b>CDFUE</b>	Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia
<b>Cf.</b>	Conforme ou Conferir
<b>cit.</b>	citado
<b>CPA</b>	Código do Procedimento Administrativo
<b>CRP</b>	Constituição da República Portuguesa
<b>Coord.</b>	Coordenação
<b>ed.</b>	edição
<b>i. e.</b>	isto é
<b>JOUE</b>	Jornal Oficial da União Europeia
<b>op. cit.</b>	na obra citada
<b>p./ pp.</b>	página/páginas
<b>PJE</b>	Provedor de Justiça Europeu
<b>TFUE</b>	Tratado de Funcionamento da União da União Europeia
<b>TG</b>	Tribunal Geral
<b>TJ</b>	Tribunal de Justiça
<b>TJUE</b>	Tribunal de Justiça da União Europeia
<b>TPI</b>	Tribunal de Primeira Instância
<b>TUE</b>	Tratado da União Europeia
<b>UE</b>	União Europeia
<b>V.</b>	<i>Vide</i> ou Ver
<b>v.g.</b>	<i>Verbi gratia</i> ou por exemplo
<b>§</b>	Considerando

## SUMÁRIO

RESUMO .....	4
ABSTRACT .....	4
LISTA DE SIGLAS, ABREVIATURAS E SÍMBOLOS .....	5
INTRODUÇÃO .....	7
<b>1. A União Administrativa Europeia.....</b>	<b>9</b>
1.1. A dimensão multinível do Direito Administrativo .....	9
1.2. A formação de um Direito Administrativo Europeu.....	11
<b>2. A Boa Administração.....</b>	<b>13</b>
2.1. A Boa Administração no ordenamento jurídico europeu.....	13
2.1.1. O «direito a uma boa administração»: art.41.º da CDFUE.....	14
2.1.2. O conteúdo do artigo 41.º da CDFUE .....	20
2.1.2.1. <i>Direito a um tratamento imparcial, equitativo e num prazo razoável</i> - artigo 41.º, nº1 ...	20
2.1.2.2. <i>Direito de ser ouvido</i> - artigo 41.º, nº 2, al. a).....	22
2.1.2.3. <i>Direito de acesso ao processo</i> - artigo 41.º, nº 2, al. b) .....	23
2.1.2.4. <i>Obrigação de fundamentação</i> - artigo 41.º, nº 2, al. c).....	24
2.1.2.5. <i>Direito à reparação</i> - artigo 41.º, nº 3.....	25
2.1.2.6. <i>Direito de interagir na língua oficial da União escolhida</i> - artigo 41.º, nº 4.....	26
2.1.3. O Código Europeu de Boa Conduta Administrativa (2001).....	27
2.1.4. O Código da Boa Administração (2007) .....	29
2.2. A Boa Administração no Direito Português .....	29
<b>3. O Provedor de Justiça Europeu como Guardião da Boa Administração .....</b>	<b>32</b>
3.1. A singularidade jurídica do <i>Ombudsman</i> : o paradigma clássico da função provedoral .....	32
3.2. A institucionalização de um Provedor de Justiça na União Europeia.....	34
3.3. Mandato e competências do Provedor de Justiça .....	36
3.4. Alcance da atuação provedoral .....	40
3.5. Densificação do conceito de «má administração» .....	42
3.5.1. Vida para além da legalidade .....	43
3.5.2. Promoção da boa administração.....	45
3.6. A responsabilidade jurídica do Provedor .....	49
3.7. Novos paradigmas para o <i>Ombudsman</i> .....	51
3.8. O Provedor de Justiça português: modelo comparativo.....	54
<b>4. Considerações finais.....</b>	<b>59</b>
BIBLIOGRAFIA.....	61

## INTRODUÇÃO

« (...) —yet we may safely pronounce that the true test of a good government is its aptitude and tendency to produce a good administration<sup>1</sup>. »

A boa administração constitui, segundo a melhor doutrina e jurisprudência, “*un nuevo paradigma del Derecho del siglo XXI*”<sup>2</sup>, uma espécie de imperativo categórico do Direito Administrativo contemporâneo, indutor de um importante núcleo de direitos, deveres e garantias procedimentais e substantivas de todas as pessoas que se relacionam com a administração pública.

Sem prejuízo das diversas normatividades expressivas que lhe subjazem, no contexto particular da arquitetura jurídica da União Europeia, a recente subjetivação e o renovado debate em torno da boa administração têm como principal foco a consideração crescente do particular e a proteção dos seus direitos nas relações estabelecidas com as instituições, órgãos e organismos públicos.

Verdadeiramente, a cidadania da União erigiu-se sobre um catálogo de direitos, entre os quais o direito de apresentar queixa ao Provedor de Justiça Europeu. Nesse sentido, à previsão de um sistema de garantias jurisdicionais, políticas e administrativas soma-se o valioso contributo do Provedor de Justiça Europeu, enquanto elo de ligação entre o cidadão e a administração pública da União.

Com o desenvolvimento exponencial das competências executivas da UE e a conseqüente complexificação do processo de tomada de decisões, torna-se evidente o papel precípua que órgãos não jurisdicionais de supervisão e organismos civicamente vigilantes, como o *Ombudsman Europeu*, assumem na promoção da boa administração, na proteção dos direitos fundamentais e no respeito pelo Estado de Direito.

Enquanto desdobramento de uma dimensão de cidadania administrativa que visa acautelar os direitos subjetivos dos cidadãos que contactam diretamente com a administração organicamente europeia, e por referência à missão que lhe está estatutariamente confiada, o Provedor de Justiça Europeu intervém, officiosamente ou com base em queixas dos cidadãos, relativamente a casos de *má administração* na atuação das instituições, órgãos ou organismos da União, analisando igualmente questões sistémicas mais alargadas, de forma a assegurar,

---

<sup>1</sup> ALEXANDER HAMILTON, “The Federalist n°68 (12 March 1788)”, in *The Papers of Alexander Hamilton. Vol. IV. January 1787–May 1788*, (ed.) Harold C. Syrett, Columbia University Press, 1962, pp. 586-590.

<sup>2</sup> Cf. Sentença do Tribunal Supremo de Espanha, de 12 de setembro de 2019, Rec. n.º 1652/2019.

através de meios informais, a justiça e a legalidade do exercício dos poderes públicos, promovendo a transparência e uma cultura administrativa de serviço.

Em razão da relação umbilical entre a institucionalização do Provedor de Justiça Europeu e a promoção da boa administração na União, e atendendo ao objeto do presente trabalho, começaremos por contextualizar- ainda que sem qualquer pretensão de exaustividade, por se reportar a um conceito de significado impreciso e variável- as diferentes dimensões da boa administração no direito administrativo europeu, cuja infração deve ser qualificada como má administração, habilitando os eventuais interessados à apresentação de uma queixa junto do Provedor de Justiça da União.

Para tal, dedicar-nos-emos, num primeiro momento, a destrinçar o conteúdo subjetivo do «*direito a uma boa administração*» delineado no art. 41.º da CDFUE, privilegiando a análise da jurisprudência do Tribunal de Justiça, sem esquecer o contributo de outros textos normativos, nem sempre dotados de força jurídica vinculativa, como o Código Europeu de Boa Conduta Administrativa, apresentado pelo Provedor de Justiça, e o Código da Boa Administração, adotado pelo Conselho da Europa, que estabelecem um conjunto relevante de garantias administrativas, concluindo, posteriormente, com uma breve articulação reflexiva e construtiva com o direito português.

Num segundo e ulterior momento, procuraremos enquadrar e encapsular o contributo singular da intervenção provedoral na promoção dos valores da boa administração na ordem jurídica da União, através da densificação prática do conceito operacional de “*má administração*” e da caracterização sintética do mandato e competências do Provedor de Justiça Europeu, que, enquanto instância não jurisdicional de controlo da administração pública, tem o poder de recomendar às instituições visadas a ação corretiva ou preventiva necessária, na defesa da legalidade e da justiça no caso concreto.

Em última análise, terminaremos com um breve exercício comparatístico centrado no Provedor de Justiça português.

## 1. A União Administrativa Europeia

### 1.1. A dimensão multinível do Direito Administrativo

De forma a colmatar a tentativa frustrada de integração pela via político-constitucional, a União Europeia encontrou fundamento numa solução jurídica de integração pelo Direito (originário e derivado).

Como tal, mais do que um mero projeto político e económico, a União Europeia, enquanto associação atípica de Estados soberanos, tornou-se numa verdadeira “*comunidade de direito*”<sup>3</sup> geradora de um bloco de juridicidade partilhado por um conjunto sucessivamente alargado de Estados-Membros, dotando-se, para isso, de uma estrutura administrativa autónoma.

Como reação, assiste-se a um movimento de diversificação de graus de responsabilidade decisional com consequências importantes no estabelecimento de um sistema normativo multinível e intersistemático- orgânico e funcionalmente articulado na prossecução do interesse público (supraestadual)- em que o Direito Administrativo, que assume uma função constitucional, é então catapultado para o palco principal desta nova dinâmica, conferindo racionalidade à atuação reguladora das instituições europeias.

A atipicidade (ou especificidade) do sistema de aplicação administrativa do direito da União reside, por isso, na existência paralela de dois blocos jurídicos autónomos, mas interdependentes: o europeu e o nacional<sup>4</sup>. Num sistema de administração cada vez mais compósito, a efetiva e útil aplicação do direito da União é assegurada de forma *coordenada e partilhada* entre a administração pública europeia e as administrações nacionais, à luz do princípio da cooperação leal (artigo 4.º, n.º 3 do TUE).

Sem embargo, os Estados-Membros têm a responsabilidade principal e um inegável protagonismo na efetivação do direito e políticas da União na ordem jurídica interna, nomeadamente, por via legislativa, por via administrativa e por via judicial<sup>5</sup>.

De facto, do direito da União decorrem para as administrações públicas nacionais “*títulos atributivos de competências, critérios vinculativos de decisão, princípios orientadores de ação e de decisão no exercício de competências discricionárias, formalidades procedimentais*

---

<sup>3</sup> Cf. acórdão do TJ de 23 de abril de 1986, *Os Verdes c. Parlamento Europeu*, proc. 294/83, §20-25.

<sup>4</sup> MARIA LUÍSA DUARTE, *Direito Administrativo da União Europeia*, Coimbra Editora, 2008, p. 28.

<sup>5</sup> V., para mais desenvolvimentos sobre esta tripartição, FAUSTO DE QUADROS, *Direito da União Europeia. Direito Constitucional e Administrativo da União Europeia*, 3.ª edição, Almedina, 2013, pp. 639- 653.

a seguir, mecanismos e fundamentos de controlo da sua atuação<sup>6</sup>” que, indelevelmente, tornam o direito administrativo dos Estados-Membros em “direito europeu concretizado<sup>7</sup>”. Um direito administrativo que se caracteriza por um pluralismo decorrente da complexidade e multiplicidade de fontes normativas: “múltiplas normas, múltiplos centros de produção e de implementação, de nível interno e supranacional, e pouca estabilidade<sup>8</sup>”.

Assim, a ordem de valores que a União pretende proteger é realizada e assegurada pelas administrações públicas nacionais, que se configuram, neste plano, como verdadeiras *administrações indiretas da União Europeia*, em que a execução do direito da União pelos Estados-Membros, essencial para o seu bom funcionamento, é considerada matéria de interesse comum (cf. artigo 197.º do TFUE), exigindo uma efetiva cooperação e articulação procedimental e institucional entre as instâncias europeias e as autoridades nacionais (uma «*joint administration*»).

No desempenho das suas atribuições, as instituições, órgãos e organismos da União- a *administração organicamente europeia*- exercem diretamente funções administrativas através de atos jurídicos típicos (regulamentos, diretivas, contratos, decisões, recomendações, pareceres) ou atípicos (comunicações, conclusões, resoluções, códigos de boa conduta, acordos interinstitucionais, programas de ação<sup>9</sup>) e ainda através de operações materiais cujos destinatários imediatos são os Estados-Membros, mas também, de forma cada vez mais frequente, os cidadãos e as entidades privadas<sup>10</sup>.

O controlo desta atividade administrativa da União é assegurado, em primeiro lugar, pelo TJUE, no âmbito do recurso de anulação (art. 263.º do TFUE), da ação por omissão (art. 265.º do TFUE), da ação de responsabilidade civil extracontratual (art. 268.º e 340.º do TFUE) e do reenvio prejudicial (art. 267.º, 1.º§, al. b) do TFUE)-, e também pelo Provedor de Justiça Europeu<sup>11</sup> que, oficiosamente ou após queixa, investiga os casos de má administração das

---

<sup>6</sup> SOPHIE PEREZ FERNANDES, “A boa administração morreu, viva a boa administração! A inusitada vinculação dos Estados-membros ao padrão de boa administração decorrente do DUE: um comentário ao caso ISPAS”, *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, n.º 12, 2018, p. 231.

<sup>7</sup> Adotando a formulação proposta por VASCO PEREIRA DA SILVA, “O direito administrativo transnacional (direito administrativo internacional, europeu e global) e as suas implicações no direito administrativo de Espanha e de Portugal”, in *Atas do XII Colóquio Luso-Espanhol de Professores de Direito Administrativo*, Lisboa, 2016, p. 53.

<sup>8</sup> Cf. JULIANA FERRAZ COUTINHO, *O Público e o Privado na Organização Administrativa. Da relevância do sujeito à especialidade da função*, Coimbra, Almedina, 2017, p. 48.

<sup>9</sup> V. MARIA LUÍSA DUARTE, “Direito Administrativo...”, cit., p. 119 e RICARDO ALONSO GARCÍA, “El Soft Law Comunitário”, in *Revista de Administración Pública*, n.º 154, 2001, pp. 64-65.

<sup>10</sup> V. P. COSTA GONÇALVES, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, 2019, p. 301.

<sup>11</sup> Cf. SOPHIE PEREZ FERNANDES, “Administração Pública”, in *Direito da União Europeia. Elementos de Direito e Políticas da União*, Alessandra Silveira, Mariana Canotilho, Pedro Madeira Roque (coord), Almedina, 2016, p.101.

instituições, órgãos ou organismos europeus (v. art. 228.º do TFUE e art. 43.º da CDFUE), quando estes não atuam em conformidade com uma regra ou um princípio a que estão vinculados.

## 1.2. A formação de um Direito Administrativo Europeu

A progressiva convergência entre o direito da União e os direitos administrativos nacionais resulta, na sua essência, de um fenómeno de “*contaminação recíproca*”<sup>12</sup>.

Se num primeiro momento foram os sistemas jurídicos dos Estados-Membros que influenciaram a evolução da arquitetura jurídica da União<sup>13</sup>, assiste-se, posteriormente, à conformação dos sistemas administrativos dos Estados-Membros por influência do processo de integração europeia, desde logo, através da necessária uniformização e harmonização das legislações nacionais em matéria administrativa, nomeadamente em certos domínios setoriais como a contratação pública ou a proteção ambiental, e, por outro lado, devido à influência determinante da jurisprudência casuística do Tribunal de Justiça, sobretudo nos domínios das garantias dos administrados e dos deveres procedimentais de uma boa administração<sup>14</sup>.

Independentemente de se tratar de uma “*convergência natural*” ou de uma “*uniformidade imposta*”<sup>15</sup>, é certo que, ao longo das últimas décadas, tem sido edificado uma espécie de *ius commune* administrativo na Europa: um complexo normativo-axiológico, intersistemático e multinível, que, resultando da produção legislativa, da construção dogmática e do labor jurisprudencial, constitui o núcleo fundamental da regulação da atuação administrativa, direta e indireta, da União. Só que este bloco de juridicidade encontra-se, hoje, disperso por uma grande variedade de fontes: direito primário, jurisprudência do Tribunal de Justiça, direito

---

<sup>12</sup> Recorrendo à expressão adotada por MARIA LUÍSA DUARTE, “*Direito Administrativo...*”, cit., p. 23.

<sup>13</sup> Cf. JÜRGEN SCHWARZE, “European Administrative Law in the light of the Treaty of Lisbon: Introductory Remarks”, in *Workshop on EU Administrative Law. State of the Play and Future Prospects (León-Spain). Briefing Notes*, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, 2011, p.11. Embora o direito francês tenha exercido a influência mais decisiva na fase inicial de construção do direito administrativo europeu, outras ordens jurídicas começaram posteriormente a ter mais impacto também na conformação da arquitetura jurídica da União: a título exemplificativo, o direito alemão contribuiu para o reconhecimento do princípio da proporcionalidade, o direito britânico teve um papel importante no desenvolvimento de garantias processuais e o direito escandinavo introduziu exigências de transparência, em particular, no acesso aos documentos administrativos, e de boa administração na atuação das instituições, especialmente com o incentivo à criação da figura do Provedor de Justiça Europeu.

<sup>14</sup> MARIA LUÍSA DUARTE, “*Direito Administrativo...*”, p. 24.

<sup>15</sup> V. ROB WIDDERSHOVEN, “Developing Administrative Law in Europe: Natural Convergence or Imposed Uniformity?”, *Review of European Administrative Law*, Vol 7, n.º 2, Paris Legal Publishers, 2014, pp. 5-17.

derivado, instrumentos jurídicos não vinculativos (*soft law*) e em compromissos unilaterais das instituições da União<sup>16</sup>.

Tanto o excesso (não raras vezes redundante) de regulamentação substantiva como a fragmentação legislativa setorial, a incoerência sistemática, a falta de clareza jurídica e linguística e a ausência de regras procedimentais uniformizadas contribuem para que os cidadãos não compreendam os direitos e as garantias administrativas que para eles decorrem do direito da União.

Em conformidade, nos últimos anos, têm-se multiplicado as propostas<sup>17</sup> favoráveis à adoção de uma eventual “*Lei Europeia do Procedimento Administrativo*”<sup>18</sup> que codifique, de forma vinculativa, os princípios fundamentais da boa administração e as normas procedimentais comuns que as instituições, órgãos, organismos, serviços e agências da União devem observar nas suas relações com o público, clarificando direitos e obrigações e assegurando uma “*administração aberta, eficaz e independente*” (artigo 298.º do TFUE).

A nível institucional, o apoio mais forte e ativo na defesa de uma disciplina geral (*lex generalis*) de procedimento administrativo vem do Provedor de Justiça Europeu, já que uma codificação formal e sistemática (*hard law*) das regras e princípios relativos à atividade administrativa europeia dar-lhe-ia “[um] instrumento juridicamente vinculativo (...) para cumprir a sua missão de combater os casos de má administração”<sup>19</sup>, para além de promover uma maior consciencialização quanto ao sistema de garantias administrativas, incentivando a participação dos administrados nos procedimentos da União.

Assim, na ausência de uma codificação completa, coerente e unitária que condense as regras e os princípios gerais do Direito Administrativo Europeu, assumem particular relevância neste contexto- muito graças ao contributo decisivo do Provedor de Justiça

---

<sup>16</sup> Cf. AA.VV., “State of Play and Future Prospects for EU Administrative Law”, Working document, *Working Group on EU Administrative Law*, 2011, p. 9.

<sup>17</sup> V. Resolução do Parlamento Europeu, de 15 de janeiro de 2013, que contém recomendações à Comissão sobre uma Lei de Processo Administrativo da União Europeia (2012/2024(INL)), JOUE, (2015/C 440/04) e Resolução do Parlamento Europeu, de 9 de junho de 2016, sobre uma administração da União Europeia aberta, eficaz e independente (2016/2610(RSP)), JOUE, (2018/C 086/19), que exorta, de novo, a Comissão a considerar a proposta de regulamento em anexo. Optamos por substituir, no texto, a expressão “*processo*” por “*procedimento*”, por ser a terminologia mais adequada no direito administrativo português.

<sup>18</sup> Sobre esta matéria, v. ANA F. NEVES, “O direito a um procedimento administrativo efetivo: a necessária articulação do CPA com uma lei europeia do procedimento administrativo”, in *Comentários ao Código do Procedimento Administrativo*, Vol. I, coord. Carla Amado Gomes, Ana F. Neves e Tiago Serrão, 6.ª edição, AAFDL Editora, Lisboa, 2023, pp. 159-200; AA.VV., *Workshop on EU Administrative Law. State of the Play and Future Prospects (León-Spain). Briefing Notes*, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, 2011, pp. 9-277 e AA.VV., *Law of Administrative Procedure of the European Union, European, Added Value Assessment*, Brussels, 2012.

<sup>19</sup> ALESSANDRA SALVATO, *La sfida della codificazione del Procedimento Amministrativo Europeo*, 2016, p. 31.

Europeu<sup>20</sup>-, os instrumentos de *soft law*, como o *Código Europeu de Boa Conduta Administrativa*, aprovado em 2001 pelo Parlamento Europeu, e as disposições dos artigos 41.º e 42.º da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (que tem o mesmo valor jurídico dos Tratados), respetivamente, sobre o «*direito a uma boa administração*» e o «*direito de acesso aos documentos*» - pedras basilares da atividade administrativa da União.

## 2. A Boa Administração

### 2.1. A Boa Administração no ordenamento jurídico europeu

Com o desenvolvimento exponencial das competências da UE, os cidadãos são, cada vez mais, diretamente confrontados com a Administração Pública da União, da qual devem poder esperar um elevado nível de transparência, abertura, eficiência, rapidez de execução e capacidade de resposta, independentemente de solicitarem informações, endereçarem uma queixa formal ou exercerem o seu direito de petição ao abrigo dos Tratados<sup>21</sup>, enquanto atributo de uma cidadania administrativa.

No plano europeu, o conceito boa administração- não obstante a aparente vacuidade terminológica que lhe está associada- foi moldado pelo contributo do Conselho da Europa, do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), de várias instituições da União Europeia, como o TJUE e o Provedor de Justiça Europeu, e, ainda, pelo direito administrativo dos Estados-Membros<sup>22</sup>, pelo que a sua concreta interpretação implica chamar à colação um conjunto variado de instrumentos normativos, desde os Tratados (em especial, o artigo 228.º do TFUE que se refere à “*má administração*”), passando pela jurisprudência criadora do Tribunal de Justiça e sem esquecer as diversas disposições e mecanismos de *soft law*, como o Código Europeu de Boa Conduta Administrativa.

Discursando perante a Convenção incumbida de elaborar a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), o primeiro Provedor de Justiça Europeu, Jacob Söderman, profetizou, em 2000, que a inclusão do «*direito a uma boa administração*» no catálogo de direitos da Carta teria um “*impacto alargado em todos os Estados-Membros*,

---

<sup>20</sup> PAUL CRAIG, “EU Administrative Law, the Acquis”, *Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs*, European Parliament, Brussels, 2010, p. 18.

<sup>21</sup> Cf. Resolução do Parlamento Europeu, de 15 de janeiro de 2013, considerandos A e B.

<sup>22</sup> STATSKONTORET (The Swedish Agency for Public Management), “Good Administration in European countries”, 2023, p. 41.

atuais e futuros, contribuindo para tornar o século XXI o século da boa administração<sup>23</sup>”. De facto, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a boa administração foi elevada a direito fundamental (v. artigo 41.º da CDFUE), razão pela qual esta dimensão garantística tem assumido um renovado protagonismo na discussão doutrinária e académica.

Na sua essência, a boa administração- enquanto valor jurídico que conforma e subordina a atuação administrativa, na prossecução do interesse público, a um conjunto variado de direitos, princípios, deveres, regras e padrões de conduta jurídicos e extrajurídicos- encontra o seu fundamento no ideário axiológico do Estado de Direito<sup>24</sup>, acentuando-se a sua crescente importância na ordem jurídica da União e, em especial, no âmbito do controlo do exercício dos poderes públicos (da União e dos Estados-Membros).

Sem qualquer pretensão de exaustividade, e antes de nos debruçarmos com mais afinco sobre o contributo do Provedor de Justiça Europeu, é nosso desiderato clarificar o conteúdo prático essencial da boa administração no direito administrativo da União Europeia.

#### 2.1.1. O «direito a uma boa administração»: art.41.º da CDFUE<sup>25</sup>

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (doravante, Carta ou CDFUE), adotada solenemente em 7 de dezembro de 2000, enquanto instrumento vinculativo de declaração de direitos aplicável às instituições, órgãos e organismos da União Europeia, proclama, de forma inovadora, e pela primeira vez em todo o mundo<sup>26</sup>, a boa administração como direito fundamental. Num espaço de crescente internormatividade, a Carta, através de um catálogo próprio, e politicamente desenvolvido, de direitos fundamentais de distinta

---

<sup>23</sup> V. JACOB SÖDERMAN, “Public Hearing on the draft Charter of Fundamental Rights of the European Union. Preliminary remarks”, discurso proferido em 2 de fevereiro de 2000, ponto 3.

<sup>24</sup> V. SOPHIE PEREZ FERNANDES “A boa administração nas ‘calhas de roda’ dos discursos jurídico-constitucionais português e da União – ‘Gira, a entreter a razão’?”, *UNIO-EU Law Journal*, Vol. 3, n.º 1, 2017, p. 101.

<sup>25</sup> Sob a epígrafe «Direito a uma boa administração» assim dispõe o artigo 41.º da CDFUE:

1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.
2. Este direito compreende, nomeadamente:
  - a) O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente;
  - b) O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial;
  - c) A obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.
3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respetivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros.
4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.

<sup>26</sup> Cf. JACOB SÖDERMAN, “O direito fundamental a uma boa administração”, discurso proferido no *Ciclo de Conferências: O papel dos provedores de justiça num mundo em transição* em Espanha, em 28 de maio de 2001.

proveniência (nacional, europeia e internacional), reforça a visibilidade do bloco multinível de jusfundamentalidade da União, acautelando a necessidade de evitar que a proteção dos direitos fundamentais seja suscetível de variar consoante o direito nacional em causa, o que prejudicaria a “*unidade, o primado e efetividade do direito da União*”<sup>27</sup>.

Tratando-se de uma fonte de direito predominante, é certo que a Carta não detém um monopólio de exclusividade na revelação dos direitos fundamentais no espaço europeu, conquanto, como resulta do n.º 3 do artigo 6.º do TUE, este sistema de proteção de direitos fundamentais engloba também, enquanto princípios gerais, os direitos fundamentais decorrentes da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) e das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros.

Sob este prisma, ainda que a sua qualificação como direito (subjetivo) fundamental seja mais recente, o «*direito a uma boa administração*», por si só o mais administrativo dos direitos fundamentais tipificados na CDFUE<sup>28</sup>, encontra a sua génese também nas tradições jurídicas nacionais (europeias) e sobretudo, no labor pretoriano (*case law*) do Tribunal de Justiça, empenhado em suprir as lacunas do direito escrito em sede de garantias procedimentais.

Verdadeiramente, a boa administração não era mencionada expressamente como tal nem na versão originária dos Tratados nem nas suas sucessivas alterações até ao Tratado de Lisboa<sup>29</sup>. Até aí, o direito primário regulava apenas, de forma dispersa, algumas das suas dimensões sem, contudo, subsumi-las e positivá-las num conceito formal mais amplo de boa administração.

Ora, a boa administração deve ser compreendida jurisgenicamente de uma forma evolutiva. É certo que, com a entrada em vigor da Carta, se proclama *ex novo* o direito a uma boa administração, que, com o Tratado de Lisboa, é reconhecido formalmente pela primeira vez enquanto direito dotado de força jurídica vinculativa num catálogo de direitos fundamentais, mas cujo respetivo conteúdo, com diferentes graus de reconhecimento e desenvolvimento, não constituía uma novidade em sede jurisprudencial, sendo parte integrante das “*regras não escritas da legalidade comunitária*”<sup>30</sup>. Como resulta das

---

<sup>27</sup> Cf. acórdão do TJ de 6 de março de 2013, *Siragusa*, C-206/13, §31-32.

<sup>28</sup> V. SOPHIE PEREZ FERNANDES, “A boa administração morreu...”, p. 238.

<sup>29</sup> SUSANA VIÑUALES FERREIRO, “La Constitucionalización del Derecho a una Buena Administración en la Unión Europea: nuevas garantías para la protección de los derechos en el procedimiento administrativo?”, in *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.ºs 27 e 28, 2014/2015, pp. 321-323.

<sup>30</sup> Cf. Conclusões do Advogado-Geral YVES BOT de 11 de setembro de 2007, *Salzgitter*, C 408/04 P, §264.

Anotações relativas à CDFUE<sup>31</sup>, “[o] artigo 41.º fundamenta-se na existência da União como comunidade de direito, cujas características foram desenvolvidas pela jurisprudência que consagrou a boa administração como princípio geral de direito<sup>32</sup>”.

A inscrição do direito a uma boa administração na Carta resultou, desde logo, de um intuito codificador, impulsionado em grande parte pelo Provedor de Justiça Europeu<sup>33</sup>, que pretendeu sistematizar e consolidar os princípios gerais de direito e as regras fundamentais conformadoras da atuação administrativa que já integravam o acervo («*acquis*») normativo e jurisprudencial da União, dando-os a conhecer ao seu principal interessado: o cidadão-administrado<sup>34</sup>.

Não obstante este exercício de visibilidade, a principal fragilidade reside na ausência de uma definição (jurídica) precisa e conciliadora de boa administração, cuja expressão, intuitivamente, traduz um certo juízo moral, ético e filosófico sobre condutas humanas ao empregar o adjetivo “boa”<sup>35</sup>, ou seja, parte de um enunciado não jurídico para formular um *standard* de atuação de uma “administração prudente e diligente<sup>36</sup>” (à semelhança, *mutatis mutandis*, do *standard* civilista do *bonus pater familiae*), mas que, invariavelmente, corre o risco de vir a ser reduzido a um mero *slogan*<sup>37</sup> de construção intrinsecamente abstrata sem qualquer operacionalidade prática.

Na verdade, entendemos que parece subsumir-se a uma “*fórmula de síntese*”<sup>38</sup> heterogénea, vaga, dinâmica e ambígua que, resultando de um contínuo processo de construção pretoriana, e concretizando-se na consagração de um direito dos cidadãos

---

<sup>31</sup> V. Jornal Oficial nº C 303 de 14 de dezembro de 2007, pp. 17-35. As anotações foram elaboradas inicialmente sob a responsabilidade do *Praesidium* da Convenção que redigiu a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, tendo sido o seu texto posteriormente atualizado à luz das adaptações introduzidas pela Convenção Europeia e da própria evolução do direito da União. Tal como consta do seu preâmbulo, estas anotações, “*embora não tenham em si força de lei, constituem um valioso instrumento de interpretação destinado a clarificar as disposições da Carta*”.

<sup>32</sup> V., nomeadamente, o acórdão de 31 de março de 1992, *Burban/Parlamento*, C-255/90 P, p. I-2253, bem como os acórdãos do TPI de 18 de setembro de 1995, *Nölle*, processo T-167/94, p. II-2589, e de 9 de julho de 1999, *New Europe Consulting* e outros, T-231/97, p. II-2403.

<sup>33</sup> Em fevereiro de 2000, numa audição pública organizada pela Convenção responsável pela elaboração da CDFUE, o Provedor de Justiça apelou a que aí fosse incluído o «*direito a uma boa administração*» como direito fundamental dos cidadãos europeus - cf. PROVIDOR DE JUSTIÇA EUROPEU, Relatório Anual, 2001, p. 19.

<sup>34</sup> Como refere SOPHIE PEREZ FERNANDES, *Da vinculação Estados-Membros ao «direito a uma boa administração» previsto na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – argumentos para uma internormatividade administrativa*, Dissertação de Doutoramento, 2016, p. 59.

<sup>35</sup> Neste sentido, SOPHIE PEREZ FERNANDES, “*A boa administração nas...*”, pp. 100 e 101.

<sup>36</sup> Acórdão do TPI/TG de 24 de outubro de 2000, *Fresh Marine*, T-178/98, §82.

<sup>37</sup> RHITA BOUSTA, “*Pour une approche conceptuelle de la notion de bonne administration*”, in *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 21, 2019, p. 33.

<sup>38</sup> Adotando a fórmula utilizada por CARLA AMADO GOMES, “*Princípio da boa administração: tendência ou clássico?*”, in *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, n.º73, 2018, pp. 35-55 e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “*O Provedor de Justiça como garante da boa administração*”, in *O Provedor de Justiça – Estudos – Volume Comemorativo do 30.º Aniversário da Instituição*, Lisboa, 2007, cit., p. 17.

européus à tomada de uma decisão justa, imparcial, equitativa e em prazo razoável por parte dos órgãos da União, se desdobra na seguinte tridimensionalidade<sup>39</sup>:

- (i) em primeiro lugar, compreende um nível de *garantias e direitos procedimentais* que visam principalmente proteger os direitos substantivos dos cidadãos que contactam diretamente com a administração europeia;
- (ii) em segundo lugar, abrange *princípios procedimentais* que estruturam o exercício da função administrativa, tendo por referência interesses objetivos e a definição de interesse público; e
- (iii) por último, abarca ainda *standards* ou *condutas de atuação* não sindicáveis junto dos tribunais e vocacionados para o bom funcionamento dos serviços administrativos, como os deveres de cortesia.

O direito à boa administração dos cidadãos perante a Administração da União encerra, pois, uma multiplicidade de dimensões procedimentais e materiais particularmente ligadas a uma certa conceção de civismo, ética e cultura de serviço público<sup>40</sup>, servindo, simultaneamente, como padrão de legalidade da atuação administrativa.

O artigo 41.º, que define o seu âmbito de aplicação por referência à administração direta da União Europeia, engloba um conjunto não taxativo de regras gerais do procedimento administrativo<sup>41</sup>, tais sejam, por exemplo: *direito a um tratamento imparcial e equitativo*, *direito de audiência prévia*, *o direito de informação e consulta de processos*, *o direito à fundamentação das decisões*, *o direito à indemnização por danos* ou *o direito de queixa* junto das autoridades administrativas, configurados enquanto direitos subjetivos dos cidadãos perante a Administração. Entrelaçam-se, desta feita, também os princípios da *moralidade*, da *eficiência*, da *motivação*, da *publicidade*, da *participação* e da *transparência*.

Independentemente da discussão sobre a sua natureza jurídica (princípio, direito, dever), isto é, se a boa administração é um valor passível de ser subjetivado ou se é um dever que corresponde diretamente a um direito na esfera jurídica dos particulares, é certo que “o

---

<sup>39</sup> V., para mais desenvolvimentos, JOANA MENDES, “Good administration in EU Law and the European Code of good administrative behavior”, *EUI working paper*, 2009/9, pp. 4-5.

<sup>40</sup> Cf. CARLA AMADO GOMES, “Princípio...”, op., cit., pág. 41.

<sup>41</sup> V. KLARA KANSKA, “Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights”, *European Law Journal*, vol. 10, 2004, p. 308.

*postulado de que a exigência de que as estruturas administrativas sejam eficientes nasce de uma reivindicação feita por quem tem algo a perder com essa ineficiência*<sup>42</sup>”.

Uma boa administração informa, escuta e responde<sup>43</sup>, atuando com transparência e estimulando a participação dos cidadãos nos processos decisórios. Na sua essência, não é mais do que o mero resultado prático da constante tensão dialética inscrita no núcleo genético do Direito Administrativo contemporâneo: a necessidade constante de, na prossecução do interesse público, conciliar o exercício tradicional das prerrogativas públicas de autoridade com a proteção dos direitos fundamentais e interesses legalmente protegidos dos administrados<sup>44</sup>.

As disposições da Carta têm por destinatários as *instituições, órgãos e organismos da União*, bem como os Estados-Membros apenas quando apliquem o direito da União (cf. n.º1 do artigo 51.º), ou seja, vinculam simultaneamente “*tanto a administração organicamente europeia como a administração funcionalmente europeia ao padrão de jusfundamentalidade*<sup>45</sup>” aplicável nas situações abrangidas pelo direito da União.

Porém, partindo de uma interpretação literal do artigo 41.º, no que diz respeito ao seu âmbito subjetivo de aplicação, este direito tem como destinatários unicamente as *instituições, órgãos e organismos* da UE, não podendo os particulares opô-lo às respetivas autoridades administrativas nacionais dos Estados-Membros<sup>46</sup>, a quem cabe, paradoxalmente, a execução administrativa do direito da União. De uma certa forma, o artigo 41.º contém a sua própria *lex specialis* em relação à definição do âmbito de aplicação geral da Carta<sup>47</sup>, dispensando as autoridades públicas nacionais de observar, nos procedimentos administrativos internos, esse padrão de boa administração aí inscrito.

Doutrinalmente, contudo, trata-se ainda de uma questão controvertida com entendimentos divergentes. Uma tese contrária sustenta a aplicabilidade do artigo 41.º aos Estados-Membros

---

<sup>42</sup> Cf. MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, “Os princípios no CPA e o princípio da boa administração, em particular”, in *Comentários ao Código do Procedimento Administrativo*, vol.I, coord. de Carla Amado Gomes, Ana Neves e Tiago Serrão, 5ª edição, 2020, cit., p.327.

<sup>43</sup> Cf. RAFAEL RIBÓ, “A função do Ombudsman: prevenção e reparação das ações ou omissões ilegais dos poderes públicos face aos cidadãos. A prevenção e reparação de injustiças”, in ‘*O Provedor de Justiça: o Garante dos Direitos Fundamentais*’, conferência realizada na Assembleia da República em 27 de abril de 2010.

<sup>44</sup> Cf. SOPHIE PEREZ FERNANDES, “*A boa administração nas...*”, p. 97.

<sup>45</sup> Cf. SOPHIE PEREZ FERNANDES, “*A boa administração morreu...*”, cit., p. 233.

<sup>46</sup> V., entre outros, o acórdão de 17 de julho de 2014, *YS/Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*, C-141/12 e C-372/12, §66-68; acórdão de 5 de novembro de 2014, *Mukarubega*, C-166/13, §44; acórdão de 17 de dezembro de 2015, *WebMindLicenses*, C-419/14, §83; acórdão de 9 de março de 2017, *Doux*, C-141/15, §60 e acórdão de 26 de março de 2020, *Luxaviation SA*, C-113/19, §45.

<sup>47</sup> Conclusões do Advogado-Geral MICHAL BOBEK, de 7 de setembro de 2017, *Ispas*, C-298/16, §81.

quando estes atuem ao abrigo do direito a União<sup>48</sup>. De forma a tentar ultrapassar o limitado alcance que resulta da letra da lei, o TJUE tem fornecido vários indícios, nem sempre claros ou consistentes<sup>49</sup>, de que o artigo 41.º da CDFUE “*reflete um princípio geral do direito da União, que se destina a ser aplicado aos Estados-Membros quando dão execução a este direito*”<sup>50</sup>, isto é, os Estados-Membros, quando atuam ao abrigo do direito da União, não estão dispensados de observar as obrigações que decorrem do princípio da boa administração.

Daqui resulta que, atualmente, a boa administração assume uma dupla natureza jurídica, podendo ser perspectivada, simultaneamente, como (i) *princípio geral* jurisprudencialmente assente e de alcance alargado, que inclui a atuação das administrações públicas dos Estados-Membros quando esteja em causa a aplicação do direito da União; e como (ii) *direito fundamental* de alcance limitado à atuação das instituições, dos órgãos e dos organismos da União<sup>51</sup>.

Mais do que uma oposição dual entre a natureza objetiva dos “*princípios*” e a dimensão subjetiva dos “*direitos*”, trata-se, verdadeiramente, de uma diferenciação quanto aos respetivos âmbitos de aplicação<sup>52</sup>. Desta tentativa de interpretação principiológica resulta claramente evidente a falta de vontade institucional para vincular os Estados-Membros ao direito fundamental a uma boa administração, reforçada também pela consideração do princípio da não expansão de competências da União através da Carta (cf. 6.º, n.º 1, 2.º parágrafo do TUE e 51.º, n.º 2 da CDFUE).

---

<sup>48</sup> De facto, alguns Advogados-Gerais têm defendido o alargamento do âmbito de aplicação do art. 41º da CDFUE no sentido de abranger também as entidades administrativas dos Estados-Membros quando apliquem o direito da União, em concordância com o disposto no art. 51.º – v., entre outros, as Conclusões do Advogado-Geral MELCHIOR WATHELET de 25 de junho de 2014, *Mukarubega*, C-166/13, §56, e de 16 de setembro de 2015, *WML*, C-419/14, §136-138; e as Conclusões do Advogado-Geral PAOLO MENGGOZZI de 12 de fevereiro de 2015, *CO Sociedad de Gestión y Participación SA*, C-18/14, nota de rodapé nº48, e de 13 de janeiro de 2016, *Bensada Benallal*, C-161/15, §28-34. Como destaca M. Wathelet no acórdão *Mukarubega*, §56, não é “*coerente que a redação do artigo 41.º da Carta possa assim introduzir uma exceção à regra prevista pelo artigo 51.º, o que permitiria aos Estados-Membros não aplicar um artigo da Carta, mesmo quando estes aplicam o direito da União*”.

<sup>49</sup> No acórdão de 9 de maio de 2014, *H. N.*, C-604/12, §49-50, o Tribunal de Justiça, ao contrário do entendimento propugnado pela jurisprudência maioritária, considerou que o art. 41.º da Carta se podia aplicar no âmbito de um procedimento administrativo interno, ou seja, admitiu expressamente a aplicabilidade desta disposição aos Estados-Membros quando estes dão execução ao direito da União. Do acórdão pode-se ler o seguinte: “*(...) uma vez que, no processo principal, um Estado-Membro aplica o direito da União, as exigências que decorrem do direito a uma boa administração, designadamente o direito que assiste a qualquer pessoa de ver os seus processos serem tratados com imparcialidade num prazo razoável, aplicam-se no quadro de um processo de concessão da proteção subsidiária, como o que está em causa no processo principal, conduzido pela autoridade nacional competente*”. Esta jurisprudência não foi posteriormente retomada.

<sup>50</sup> Cf. acórdão de 24 de novembro de 2020, *Minister van Buitenlandse Zaken*, C-225/19 e C-226/19, §34.

<sup>51</sup> Como salienta SOPHIE PEREZ FERNANDES, “*A boa administração...*”, p. 239 e 240.

<sup>52</sup> Cf. SOPHIE PEREZ FERNANDES, “*Da vinculação...*”, pp. 80-81.

### 2.1.2. O conteúdo do artigo 41.º da CDFUE

Num plano mais concreto de análise, a inclusão deste artigo na Carta reveste-se de particular relevância, pois reconhece de forma inovadora o direito a uma boa administração como “*parte integrante do património jusfundamental europeu*”<sup>53</sup>, ainda que a concretização do seu conteúdo para a linguagem dos direitos subjetivos não constitua propriamente uma novidade, partindo de fontes pré-existentes.

No que toca à sua qualificação como *princípio geral de direito*, a boa administração aparecia frequentemente associada a outros *princípios, direitos ou regras jurídicas*<sup>54</sup>, não sendo invocada autonomamente como tal. Só com a prolação do acórdão *max. móbil* é que o TJUE se refere explicitamente à boa administração como parte “*integrante dos princípios gerais do Estado de direito comuns às tradições constitucionais dos Estados-Membros*”<sup>55</sup>.

A doutrina tem vindo a qualificar este (super) direito a uma boa administração como um «*direito guarda-chuva*» («*umbrella provision/right*»<sup>56</sup>) ou um «*direito de direitos*» (um «*derecho de derechos*»<sup>57</sup>) enquanto recetáculo garantístico principal, e não taxativo, de um núcleo diversificado de direitos e princípios que, conformando o *iter* procedimental padrão a seguir pela Administração, são elevados à categoria de direitos públicos fundamentais.

Apesar da formulação geral utilizada na epígrafe do artigo 41.º, a invocabilidade individual e direta deste direito dependerá sempre da especificação concreta de alguma das suas dimensões (i.e., de direitos específicos e autónomos)<sup>58</sup>, que passaremos a analisar de seguida.

#### 2.1.2.1. Direito a um tratamento imparcial, equitativo e num prazo razoável- artigo 41º, nº1

*«Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.»*

<sup>53</sup> MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “*O Provedor...*” cit., p. 17.

<sup>54</sup> Como explica JOANA MENDES, “*Good Administration...*”, cit., p. 3.

<sup>55</sup> Cf. acórdão do TPI de 30 de janeiro de 2002, *max. mobil*, T-54/99, §48.

<sup>56</sup> MARGRÉT KRISTJÁNSDÓTTIR, “*Good Administration as a Fundamental Right*”, in *Icelandic Review of Politics and Administration*, Vol. 9, n.º 1, 2013, p. 240; e KLARA KANSKA, “*Towards...*”. p. 305.

<sup>57</sup> SUSANA VIÑUALES FERREIRO, “*La Constitucionalización...*”, pp. 328-329.

<sup>58</sup> A este respeito tem sido entendido pela jurisprudência que o princípio da boa administração “*não confere, por si próprio, direitos aos particulares, exceto quando constitui a expressão de direitos específicos como o de ver os seus processos tratados de forma imparcial, equitativa e dentro de um prazo razoável, o direito de ser ouvido, o direito de acesso aos autos, o direito à fundamentação das decisões, na aceção do artigo 41.º da CDFUE*” - v. acórdão do TPI de 4 de outubro de 2006, *Tillack/Comissão*, T-193/04, §127.

No n.º 1 do artigo 41.º da CDFUE, que adota uma formulação genérica, consagra-se o «*direito a um tratamento imparcial, equitativo e em prazo razoável*» dos assuntos tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União. Esta exigência de imparcialidade e de tratamento equitativo radica, desde logo, da jurisprudência do TJUE, em particular, do acórdão *Technische Universität München* que impôs a “*a obrigação para a instituição competente de examinar, com cuidado e imparcialidade, todos os elementos relevantes do caso em apreço*”<sup>59</sup>.

Impende, por isso, sobre a Administração um concreto dever ativo de cuidado ou de diligência («*due diligence*») em considerar todos os elementos de facto e de direito relevantes para a apreciação do caso concreto<sup>60</sup>, devendo oferecer garantias suficientes para excluir a este respeito todas as possíveis dúvidas legítimas acerca da imparcialidade da sua atuação, afastando perentoriamente um possível conflito de interesses. Como tal, as entidades administrativas, através dos seus membros e/ou funcionários, não devem manifestar “*ideias preconcebidas ou um juízo antecipado pessoal*”<sup>61</sup> que possam tolher a credibilidade das suas decisões.

Para além disso, os cidadãos têm também o direito a que os seus assuntos sejam apreciados pela Administração, a título decisório ou não, num *prazo razoável*<sup>62</sup> em função das circunstâncias próprias do caso em apreço. Concretamente, perante o silêncio dos textos legais, os princípios da *segurança jurídica* e da *proteção da legítima confiança* obstam a que os órgãos, organismos e instituições comunitárias atuem sem qualquer limite temporal<sup>63</sup>, evitando comportamentos dilatatórios desnecessários e salvaguardando a estabilidade de situações jurídicas adquiridas, já que uma administração lenta é o reflexo de uma má

---

<sup>59</sup> Acórdão de 21 de novembro de 1991, *Technische Universität München*, C-269/90, §14.

<sup>60</sup> Por exemplo, cf. acórdão de 19 de março de 1997, *M.Oliveira SA*, T-73/95, §32, “*a obrigação da Comissão de preparar uma decisão com toda a diligência necessária e de adotar a sua decisão com base em todos os dados que possam ser relevantes para o resultado decorre nomeadamente do princípio da boa administração, do princípio da legalidade e do da igualdade de tratamento*”.

<sup>61</sup> Como resulta do acórdão do TJ de 11 de julho de 2013, *Ziegler SA*, C-439/11 P, §155.

<sup>62</sup> Trata-se de um conceito abstrato que deve ser determinado casuisticamente. A jurisprudência tem salientado que “*o carácter razoável do prazo se aprecia em função das circunstâncias próprias de cada processo e, designadamente, da importância do litígio para o interessado, da complexidade do processo, bem como do comportamento do requerente e das autoridades competentes (...)* A duração de uma fase processual pode, eventualmente, ser desde logo classificada de razoável quando se revela conforme à duração média de tramitação de um processo do tipo do que estiver em causa.”- cf. acórdão do TPI de 22 de outubro de 1997, *SCK e FNK/Comissão*, T-213/95 e T-18/96, §56-57; acórdão de 17 de dezembro de 1998, *Baustahlgewebe GmbH/Comissão*, C-185/95 P, §29; acórdão de 15 de outubro de 2002, *LVM e outros/Comissão*, C-238/99 P, §187-188.

<sup>63</sup> Cf. acórdão de 5 de outubro de 2004, *Eagle*, T-144/02, §57.

administração<sup>64</sup>. O dever de agir em prazo razoável obriga, por isso, as autoridades administrativas a exercer os seus poderes em limites temporais determinados.

No entanto, a violação resultante da ultrapassagem do prazo razoável, desde que provada, “*não justifica a anulação automática da decisão impugnada*”<sup>65</sup>, exceto se se verificar também uma violação dos direitos da defesa do particular.

#### 2.1.2.2. Direito de ser ouvido- artigo 41.º, n.º 2, al. a)

*«O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente»*

Nos termos do artigo 41º, n.º 2, al. a), o direito a uma boa administração garante o direito do cidadão-administrado de ser ouvido, por escrito ou oralmente, antes de ser tomada uma decisão ou medida administrativa desfavorável<sup>66</sup>, suscetível de afetar negativamente os seus interesses subjetivos.

Este direito de audiência (*audi alteram partem*), enquanto direito de defesa, constitui um princípio fundamental do direito da União que “*deve ser aplicado mesmo na inexistência de uma regulamentação específica nessa matéria*”<sup>67</sup>, impondo-se em qualquer processo que possa ter como resultado um ato lesivo, garantindo, por sua vez, que os destinatários de decisões desfavoráveis tenham “*a possibilidade de dar a conhecer utilmente o seu ponto de vista sobre os elementos contra si invocados como fundamento dessas decisões*”<sup>68</sup>.

Para o efeito, as observações de natureza factual ou jurídica transmitidas pelo interessado devem ser tidas em consideração pela Administração na preparação, em tempo útil, de uma decisão circunstanciada, imparcial e equitativa.

---

<sup>64</sup> Cf. conclusões do Advogado-Geral FRANCIS JACOB de 22 de março de 2001, *Z/Parlamento Europeu*, C-270/99, §40. A boa administração “*exige que a administração comunitária, em todos os processos que possam conduzir à adoção de medidas que afetem, negativamente, os interesses de uma ou mais pessoas, evite prazos desnecessários e garanta que cada ato processual seja praticado num prazo razoável relativamente ao que o precede*”.

<sup>65</sup> Acórdão do TPI de 3 de abril de 2003, *Vieira SA*, processos apensos T-44/01, T-119/01 e T-126/01, §70- e jurisprudência aí citada.

<sup>66</sup> Uma leitura *a contrario* da norma parece inferir a sua inaplicabilidade em relação àquelas situações em que sejam adotadas medidas individuais que não sejam desfavoráveis ou lesivas de interesses subjetivos do particular.

<sup>67</sup> V., designadamente, o acórdão de 24 de outubro de 1996, *Lisrestal*, C-32/95 P, §42; e o acórdão de 21 de setembro de 2000, *Mediocurso/Comissão*, C-462/98, §36.

<sup>68</sup> V. acórdão do TG de 1 de março de 2023, *Harley-Davidson*, T-324/21, §161; acórdão de 28 de outubro de 2021, *Vialto Consulting*, C-650/19 P, §122 e jurisprudência referida.

No que toca à sua preterição, nem todo o incumprimento do direito fundamental de ser ouvido é suscetível de acarretar sistematicamente a anulação da decisão tomada, exceto se existir a possibilidade de se aferir, através de elementos concretos ou com base em indícios suficientemente fiáveis e precisos, que o procedimento administrativo, lesando concretamente os direitos de defesa do interessado, poderia ter conduzido a uma decisão diferente<sup>69</sup> se a irregularidade processual não tivesse existido.

### 2.1.2.3. Direito de acesso ao processo- artigo 41.º, n.º 2, al. b)

*«O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial»*

A efetivação do direito de audiência prévia, que garante a qualquer pessoa o direito de ser ouvida antes da adoção de uma decisão suscetível de lesar os seus interesses, é assegurada pelo *direito de acesso ao processo*<sup>70</sup>, enquanto garantia processual destinada a proteger o exercício útil dos direitos de defesa<sup>71</sup>.

Apesar desta indissociabilidade, os redatores da Carta optaram por autonomizar formalmente o *direito de acesso ao processo*, que assume particular relevância não só antes tomada da decisão, mas também num momento posterior em sede de uma eventual impugnação<sup>72</sup>, assegurando uma maior transparência no processo decisório das autoridades públicas.

O acesso ao processo, desde que sujeito ao respeito pelos legítimos interesses da *confidencialidade* e do *segredo profissional e comercial*<sup>73</sup>, permite aos interessados consultarem documentos específicos suscetíveis de serem úteis à sua defesa, e, com base nesses elementos, se possam pronunciar sobre as conclusões que fundamentam a decisão final.

---

<sup>69</sup> V., neste sentido, acórdão de 5 de maio de 2022, *Zhejiang Jiuli Hi-Tech Metals/Comissão*, C-718/20 P, §49; acórdão de 16 de fevereiro de 2012, *Interpipe Niko Tube e Interpipe NTRP*, C-191/09 P e C-200/09 P, §78 e 79.

<sup>70</sup> Que não se confunde com o «*direito de acesso aos documentos*» consagrado no artigo 42.º da CDFUE.

<sup>71</sup> Cf. acórdão de 8 de julho de 1999, *Hercules Chemicals*, C-51/92 P, §76; acórdão TPI/TG de 30 de setembro de 2003, *Atlantic Container*, processos apensos T-191/98, T-212/98 e T-214/98, §334; acórdão TPI/TG de 25 de outubro de 2005, *Groupe Danone*, T-38/02, §33; acórdão TPI/TG de 11 de julho de 2007, *Alrosa Company*, T-170/06, §197 e demais jurisprudência aí indicada.

<sup>72</sup> Cf. PAUL CRAIG, “Article 41.”, *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*”, Steve Peers et al. (ed.), Oxford: Hart Publishing, 2021, pp. 1136-1137.

<sup>73</sup> A divulgação de informações confidenciais “*pode provocar a anulação da decisão em causa se se provar que, na falta dessa irregularidade, a referida decisão teria tido um conteúdo diferente*” – cf. acórdão TPI/TG de 6 de julho de 2000, *Volkswagen*, T-62/98, §283.

Nos termos da jurisprudência assente do TJUE, a violação deste direito durante o procedimento que antecede a adoção da decisão “*é suscetível, em princípio, de acarretar a anulação quando se verificar a violação dos direitos da defesa*”<sup>74</sup> do destinatário do ato.

#### 2.1.2.4. Obrigação de fundamentação- artigo 41.º, n.º2, al. c)

«*A obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.*»

A obrigação de fundamentação<sup>75</sup> das decisões administrativas, favoráveis ou desfavoráveis, enquanto dimensão preventiva de uma preocupação garantística contra decisões arbitrárias, tem por finalidade “*deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, o raciocínio lógico seguido pela autoridade comunitária, autora do ato*”, permitindo ao Tribunal a fiscalização da legalidade da decisão e fornecendo aos interessados indicações suficientes para conhecerem as razões de facto e de direito em que assentou a medida adotada<sup>76</sup>.

Esta exigência de fundamentação, apreciada em função das circunstâncias do caso concreto<sup>77</sup>, é um fator de transparência e de racionalidade<sup>78</sup>, e não de mera cortesia, da atividade administrativa, proporcionando ao particular um instrumento legítimo de defesa na apreciação útil do conteúdo e legitimidade da decisão, esclarecendo-o, nomeadamente, acerca da oportunidade de recurso aos meios de garantia administrativos e/ou jurisdicionais como forma de contestar a sua validade<sup>79</sup>. Daqui resulta que a fundamentação das decisões administrativas garante uma tutela jurisdicional efetiva<sup>80</sup> vocacionada para a proteção dos direitos de defesa do cidadão.

---

<sup>74</sup> Assim, cf. acórdão *Hercules Chemicals*, cit., § 77.

<sup>75</sup> Consagrada expressamente no artigo 296.º, 2.º parágrafo do TFUE, que impõe uma obrigação de fundamentação para todos os «atos jurídicos» e não apenas para as decisões administrativas como resulta do artigo 41.º/n.º 2/ c).

<sup>76</sup> Cf. acórdão de 14 de fevereiro de 1990, *Delacre*, C-350/88, §15 e acórdão de 2 de abril de 1998, *Sytraval*, C-367/95 P, §63.

<sup>77</sup> Parece lógico que o grau de exigência da fundamentação seja mais intenso quando se trate de atos emanados do exercício de competência discricionária ou que envolvam avaliações técnicas complexas.

<sup>78</sup> Conclusões do Advogado-Geral DÁMASO RUIZ de 11 de março de 2004, *Chantal Hectors*, C-150/03 P, §41.

<sup>79</sup> V., nomeadamente, neste sentido, acórdão de 1 de outubro de 2013, *Elf Aquitaine*, C-521/09 P, §148; acórdão de 2 de outubro de 2003, *Corus UK/Comissão*, C-199/99 P, §145 e acórdão de 28 de junho de 2005, *Dansk Rørindustri*, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, §462.

<sup>80</sup> Segundo a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, “*a efetividade da fiscalização jurisdicional garantida pelo artigo 47.º da Carta pressupõe que o interessado possa conhecer os motivos em que se baseou a decisão tomada contra si, seja através da leitura da própria decisão seja através da comunicação destes motivos feita a seu pedido*”. - cf. acórdão de 4 de junho de 2012, *ZZ*, C-300/11, cit., §53.

### 2.1.2.5. Direito à reparação- artigo 41.º, n.º 3

*«Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respetivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros.»*

O n.º 3 individualiza como direito fundamental o *direito à reparação/indemnização dos danos causados* pelas instituições ou agentes da União no exercício das respetivas funções, reproduzindo o direito agora garantido no artigo 340.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)<sup>81</sup>, que diz respeito à responsabilidade civil extracontratual da União<sup>82</sup>.

De facto, mais não é do que uma expressão do princípio geral de direito reconhecido pelas ordens jurídicas dos Estados-Membros, segundo o qual uma ação ou omissão ilegal dá origem a uma obrigação por parte dos poderes públicos de repararem, total ou parcialmente, os danos causados no exercício das suas funções, materializando-se no correspondente direito de os lesados obterem a devida reparação<sup>83</sup>.

Trata-se, por isso, de um direito de exercício exclusivamente jurisdicional, ao contrário dos demais direitos fundamentais consagrados no artigo 41.º da Carta que podem ser invocados também contra a Administração da União.

Em concreto, perante a violação do direito a uma boa administração, a primeira condição constitutiva da responsabilidade civil extracontratual da União dependerá necessariamente da demonstração da violação de algum dos direitos específicos decorrentes do princípio da boa administração, nomeadamente dos direitos acolhidos no artigo 41.<sup>o84</sup>.

---

<sup>81</sup> Que dispõe que “*em matéria de responsabilidade extracontratual, a União deve indemnizar, de acordo com os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-Membros, os danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das suas funções*” (§2).

<sup>82</sup> Resulta de jurisprudência constante que a imputação da responsabilidade extracontratual está subordinada à verificação cumulativa dos seguintes requisitos: que haja uma violação suficientemente caracterizada de uma norma de direito que tenha por objeto conferir direitos aos particulares, a realidade do dano e a existência de nexo de causalidade entre o comportamento alegado e o prejuízo invocado (cf. acórdão *Tillack*, cit., §116 e jurisprudência aí citada).

<sup>83</sup> Acórdão de 5 de março de 1996, *Brasserie du Pêcheur*, C-46/93 e C-48/93, §29.

<sup>84</sup> V. SOPHIE PEREZ FERNANDES, “*Da vinculação...*”, p. 434- 441.

#### 2.1.2.6. Direito de interagir na língua oficial da União escolhida<sup>85</sup>- artigo 41.º, n.º 4

*«Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.»*

O n.º 4 reproduz, em termos complementares, o direito garantido na alínea d) do n.º 2 do artigo 20.º e no artigo 24.º, 4.º parágrafo do TFUE, consagrando, de forma inovadora- enquanto dimensão do direito a uma boa administração- a possibilidade de os cidadãos utilizarem qualquer uma das 24 línguas oficiais<sup>86</sup> para se dirigirem e/ou comunicarem com os órgãos e instituições da União, vinculando-as, em contrapartida, a responder na língua escolhida pelo interessado<sup>87</sup>.

A proteção dos direitos linguísticos<sup>88</sup> (*«language rights»*), enquanto “*expressão específica da pluralidade constitutiva da União Europeia*<sup>89</sup>”, assume particular relevância no âmbito das interações entre os cidadãos e as instituições<sup>90</sup>, na medida em que é essencial que os interessados possam compreender a entidade com a qual se relacionam, permitindo-lhes, desta forma, participar de maneira efetiva e igual na vida democrática da União.

Este *direito de escolha linguística* (e respetivo *direito a receber resposta na mesma língua*), apesar de ter uma maior repercussão prática no tratamento escrito das comunicações, pode naturalmente ser exercido oralmente, articulando-se, neste contexto, com o direito de ser ouvido e o direito à fundamentação das decisões administrativas.

---

<sup>85</sup> Recorrendo à expressão formulada por SOPHIE PEREZ FERNANDES, “*Da vinculação...*”, op., cit., p. 455.

<sup>86</sup> Existem algumas condicionantes ao exercício deste direito, a saber: a escolha da língua abrange apenas as 24 “*línguas dos tratados*” elencadas e reconhecidas no n.º1 do art. 55.º do TUE e no n.º 1 do Regulamento n.º 1/58, na sua mais recente versão datada de 1 de julho de 2013. Ademais, a “*língua escolhida*” não tem necessariamente de ser a língua da nacionalidade ou da residência/sede do interessado.

<sup>87</sup> O que não significa que esteja igualmente traduzida para as demais línguas da União. De facto, “*o Tratado contém várias referências ao uso das línguas na União Europeia. Todavia, estas referências não podem considerar-se como a manifestação de um princípio geral de direito comunitário que assegure a cada cidadão o direito a que tudo o que seja suscetível de afetar os seus interesses seja redigido na sua língua em todas as circunstâncias*” - cf. resulta do acórdão de 9 de setembro de 2023, *Christina Kik / IHMI*, C-361/01 P, cit., §82.

<sup>88</sup> Garantido no art.3.º, n.º 3, 4.º parágrafo, TUE, bem como no art.22.º da CDFUE.

<sup>89</sup> Conclusões do Advogado-Geral MIGUEL POIARES MADURO, de 16 de dezembro de 2004, *Eurojust*, C-160/03, §35.

<sup>90</sup> Este regime linguístico tem, primeiramente, o seu âmbito de aplicação limitado ao quadro institucional da União, tal como está configurado no art. 13.º do TUE, mas também se aplica, com base no TFUE, aos órgãos consultivos e ao Provedor de Justiça. Na sua essência, o *direito de interagir na língua oficial escolhida* reporta-se às *relações externas* que se estabelecem entre os administrados e as instituições da União, uma vez que, no plano interno, reconhece-se uma certa autonomia funcional dos órgãos e instituições na escolha das “*línguas de trabalho*” impostas aos seus agentes. Convém, por isso, recordar que, nos termos do art. 342.º do TFUE, cabe ao Conselho fixar, por regulamento(s) adotado(s) por unanimidade, o regime linguístico das instituições da União.

Não obstante, deste pendor linguístico não resulta expressamente um princípio de igualdade das línguas oficiais da União, isto é, não há um princípio geral que confira a todos os cidadãos “[o] direito de disporem, em todas as circunstâncias de uma versão na sua própria língua de tudo aquilo que possa afetar os seus interesses<sup>91</sup>”, estabelecendo-se antes uma “*espécie de multilinguismo de intensidade variável*<sup>92</sup>” que admite determinadas restrições ao seu conteúdo, ainda que a boa administração exija, tanto quanto possível, a disponibilização dessas informações nas suas próprias línguas.

### 2.1.3. O Código Europeu de Boa Conduta Administrativa (2001)

Na sequência da proclamação da CDFUE, o Parlamento Europeu aprovou em 2001<sup>93</sup>, sob forma de resolução, o «Código Europeu de Boa Conduta Administrativa» (doravante, Código) redigido e proposto pelo Provedor de Justiça Europeu<sup>94</sup>, em 1999, com o assumido propósito de reforçar as relações que se estabelecem entre os cidadãos e as instituições e organismos comunitários, através da codificação, num documento único e acessível, dos princípios gerais da boa prática administrativa<sup>95</sup> a que os funcionários da Comunidade devem estar adstritos nas suas interações com o público<sup>96 97</sup>.

Apesar de não se tratar de um instrumento jurídico vinculativo, o Código inclui também *direitos e deveres de natureza substantiva e procedimental*<sup>98</sup>, bem como *regras de conduta*<sup>99</sup>

---

<sup>91</sup> Cf. PROVIDOR DE JUSTIÇA EUROPEU, “*Boa Administração na prática: decisões da Provedora de Justiça Europeia em 2013*”, União Europeia, 2014, p. 5.

<sup>92</sup> Cf. LUÍSA VERDELHO ALVES, “O regime linguístico da União Europeia”, *Polissema – Revista de Letras do ISCAP*, vol.14, 2014, p. 305.

<sup>93</sup> Cf. European Parliament resolution on the European Ombudsman's Special Report to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the existence and the public accessibility, in the different Community institutions and bodies, of a Code of Good Administrative Behaviour (C5-0438/2000 - 2000/2212 (COS)), 06.09.2001.

<sup>94</sup> V. Projeto de recomendação às instituições, organismos e agências europeias no âmbito do inquérito de iniciativa própria (OI/1/98/OV), de 13 de setembro de 1999.

<sup>95</sup> Em particular, art. 4.º (legalidade), art. 5.º (ausência de discriminação), art. 6.º (proporcionalidade), art. 7.º (ausência de abuso de poder), art. 8.º (imparcialidade e independência), art. 9.º (objetividade), art. 10.º (expectativas legítimas, coerência e consultoria) e art. 11.º (equidade).

<sup>96</sup> Cf. Relatório especial do Provedor de Justiça Europeu ao Parlamento Europeu na sequência do inquérito de iniciativa própria sobre a existência e o acesso do público, nas diferentes instituições e organismos comunitários, de um código de boa conduta administrativa (OI/1/98/OV), de 21 de março de 2000.

<sup>97</sup> O Código aplica-se a todas as relações das instituições e suas administrações com o público, a menos que estas se rejam por disposições específicas. Por outro lado, os princípios gerais de boa conduta estabelecidos neste documento não são aplicáveis às relações que se estabelecem entre as instituições e seus funcionários, que se regem pelo respetivo Estatuto dos Funcionários (cf. artigo 3.º do Código).

<sup>98</sup> Cf. art. 13.º (resposta a cartas na língua do cidadão), art. 16.º (direito a ser ouvido e a prestar declarações), art. 17.º (prazo razoável para a adoção de decisões), art. 18.º (dever de indicar os motivos das decisões), art. 20.º (notificação da decisão), art. 21.º (proteção de dados), art. 23.º (pedidos de acesso do público a documentos) e art. 26.º (direito de apresentar queixa ao Provedor de Justiça Europeu).

sobre o bom funcionamento administrativo, visando promover uma cultura de serviço harmonizada e centrada no cidadão- e na qual os funcionários compreendam e internalizem os princípios da boa administração-, fornecendo orientações concretas sobre medidas que permitam uma maior eficácia, transparência e prestação de contas<sup>100</sup> por parte das autoridades públicas.

O desiderato do Provedor de Justiça foi, contudo, parcialmente bem-sucedido, desde logo, porque a redação do Código não foi adotada, de forma uniformizada, por todos os órgãos, organismos e instituições que, ao invés, optaram por aprovar (com diferenças de conteúdo) os seus respetivos códigos de boa conduta administrativa<sup>101</sup>, frustrando o objetivo final de uma possível incorporação dessas normas e princípios num instrumento jurídico vinculativo (i.e., um regulamento) comum a todas as instituições europeias que permitira afastar de vez a confusão que resulta da existência paralela de códigos diferentes.

Em contrapartida, serviu de inspiração para a adoção de textos semelhantes “*em Estados-Membros da União Europeia*<sup>102</sup>, *Estados candidatos à adesão e países terceiros*<sup>103</sup>”.

Verdadeiramente, o Código forneceu uma primeira tentativa de densificação prática de um conceito europeu de boa administração, inspirando-se não só nos princípios gerais do direito administrativo vertidos na jurisprudência do TJUE, mas também nas legislações nacionais dos Estados-Membros<sup>104</sup>.

É importante salientar que existem algumas sobreposições entre as disposições do Código e certas dimensões do direito fundamental a uma boa administração consagrado no artigo 41.º da CDFUE. Ainda que a sua interligação jurídica permaneça incerta, parece inegável que o Código, enquanto instrumento de *soft law*, assume-se como um parâmetro de referência para a

---

<sup>99</sup> Por exemplo: art. 12.º (cortesia); art. 14.º (aviso de receção e indicação do funcionário competente), art.15.º (obrigação de transmitir ao serviço competente da instituição), art.19.º (indicação das possibilidades de recurso); art.22.º (pedidos de informações) e art.24.º (conservação de registos adequados).

<sup>100</sup> Cf. Prefácio do PROVIDOR DE JUSTIÇA EUROPEU, Código Europeu de Boa Conduta Administrativa, cit., p. 2.

<sup>101</sup> Foi o caso, por exemplo, do Banco Europeu de Investimento (*Código de boa conduta administrativa do pessoal do Banco Europeu de Investimento nas suas relações com o público* de 19 de janeiro de 2001) e da Comissão Europeia (*Código de Boa Conduta Administrativa* anexado ao seu Regulamento Interno pela Decisão 2000/633/CE, de 17 de outubro de 2000).

<sup>102</sup> Em Portugal, o Provedor de Justiça, Alfredo José de Sousa, adotou, em 2012, uma iniciativa similar à do seu congénere europeu, dirigindo uma recomendação à Assembleia da República para que adotasse, no seio do ordenamento jurídico nacional, um *Código de Boa Conduta Administrativa* que estabelecesse, num enunciado claro e conciso, os princípios gerais de boa conduta administrativa aplicáveis nas relações da Administração Pública e seus agentes com os cidadãos, anexando para o efeito uma proposta de Código - cf. Recomendação n.º 1/B/2012 de 19 de janeiro de 2012.

<sup>103</sup> Introdução do Código Europeu de Boa Conduta Administrativa, cit., p. 11.

<sup>104</sup> MAGDALENA E. DE LEEUW, “An empirical study into the norms of good administration as operated by the European Ombudsman in the field of tenders”, *EUI Working Paper*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS), 2009, p. 4.

interpretação e clarificação prática do conteúdo do *direito a uma boa administração* (sem, todavia, restringir o seu escopo), contribuindo para possíveis desenvolvimentos normativos nesta matéria.

#### 2.1.4. O Código da Boa Administração (2007)

Atendendo ao claro desenvolvimento do «*direito a uma boa administração*» no espaço europeu, o Conselho da Europa, inspirando-se indelevelmente na CDFUE e, sobretudo, no Código Europeu de Boa Conduta Administrativa, adotou, em 2007, o *Código da Boa Administração*<sup>105</sup>, enquanto instrumento jurídico de uniformização de regras (dispersas) disciplinadoras da boa administração.

Na sua recomendação de 2007<sup>106</sup>, o Conselho da Europa sugeriu então aos seus Estados-Membros a adoção dos padrões de conduta estabelecidos no Código da Boa Administração anexo, como forma de salvaguardar o interesse público e favorecendo, através de critérios de eficácia e eficiência, uma abordagem interativa, transparente e pluralista nos processos decisórios.

Para o feito, o Código adota um conceito amplo de boa administração, consagrando *princípios*<sup>107</sup> e *regras*<sup>108</sup> que devem ser aplicadas pelas autoridades públicas nas suas relações com os particulares, procurando assegurar um justo equilíbrio entre os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos que possam ser afetados pela ação administrativa e a proteção dos interesses da comunidade no seu todo<sup>109</sup>.

## 2.2. A Boa Administração no Direito Português

Entre nós, a boa administração tem um sentido bastante dissonante daquele que lhe é dado no direito europeu. Na verdade, indo de encontro ao que era sugerido já neste âmbito pela

---

<sup>105</sup> Com efeito, foi adotado em 2007 pelo Conselho da Europa na sequência da Recomendação 1615 (2003) da Assembleia Parlamentar que solicitou ao Conselho de Ministros a elaboração de um texto-modelo para a consagração de um direito individual básico à boa administração bem como de um código-modelo de boa administração com vista a permitir o exercício efetivo desse direito.

<sup>106</sup> Recomendação CM/Rec(2007)7 do Conselho de Ministros para os Estados-Membros relativo a uma boa administração, de 20/06/2007, que contém em anexo um Código de Boa Administração.

<sup>107</sup> Nomeadamente, art. 2.º (princípio da legalidade); art. 3.º (princípio da igualdade); art. 4.º (princípio da imparcialidade); art. 5.º (princípio da proporcionalidade); art. 6.º (princípio da certeza jurídica); art. 7.º (princípio da atuação em tempo razoável); art. 8.º (princípio da participação); art. 9.º (princípio do respeito pela privacidade); art. 10.º (princípio da transparência).

<sup>108</sup> V. art. 14.º (direito de audição dos particulares); art. 18.º (obrigação de publicação das decisões administrativas); art. 22.º (recursos contra decisões administrativas); art. 23.º (direito a indemnização).

<sup>109</sup> Cf. art. 1.º do Código de Boa Administração anexo à Recomendação CM/Rec(2007)7.

doutrina e pelo direito comparado, com essa ou outra designação<sup>110</sup>, o legislador nacional consagrou no artigo 5.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) o «Princípio da Boa Administração», que determina que “*a Administração Pública deve pautar-se por critérios de eficiência, economicidade e celeridade (nº1)*” e “*deve ser organizada de modo a aproximar os serviços das populações e de forma não burocratizada (nº2)*”.

Teleologicamente, este conceito de boa administração surge aqui associado à ideia de *eficiência*<sup>111</sup>, que, numa propensão mais objetivista, impõe à Administração, na prossecução do interesse público constitucional e legalmente definido, o dever de adotar, da forma mais expedita e racional, as melhores soluções possíveis do ponto de vista administrativo (técnico e financeiro)<sup>112</sup>.

O juízo de eficiência, como parâmetro de controlo intra-administrativo, apela à “*justificação da razoabilidade da afetação de fundos públicos a um certo fim e a uma ideia de gestão prudente e diligente dos interesses alheios*<sup>113</sup>” por parte dos servidores públicos.

Enquanto *dever jurídico imperfeito*, em virtude da ausência de qualquer sanção jurídica, tem sido entendido pela generalidade da doutrina que o princípio da boa administração previsto no artigo 5.º do CPA apresenta uma “*vinculatividade ou juridicidade limitada*<sup>114</sup>”, não integrando “*o espaço de justiciabilidade*<sup>115</sup>”, precisamente por não corresponder a qualquer direito subjetivo que possa comportar uma proteção jurisdicional clara e diretamente invocável em juízo pelo administrado. Ainda que não se negue a sua pertinência jurídica, não é possível, por exemplo, que um tribunal declare a invalidade de um ato administrativo com fundamento na sua falta de eficiência.

A violação do dever de boa administração não comporta, por isso, a ilegalidade ou a invalidade da atuação administrativa<sup>116</sup>, mas tal não significa que dessa violação não possam advir outras consequências jurídicas relevantes, nomeadamente, em sede de impugnações administrativas ou no âmbito disciplinar (por exemplo, a imposição de uma sanção disciplinar

---

<sup>110</sup> Preâmbulo do CPA, Decreto-Lei nº4/2015, de 7 de janeiro.

<sup>111</sup> Cf., neste sentido, PEDRO COSTA GONÇALVES, “Âmbito de aplicação do Código do Procedimento Administrativo (na versão do anteprojeto de revisão)”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 100, 2013, p. 9. Sobre a discussão acerca da autonomia da boa administração como eficiência, v. MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, “*Os princípios do novo CPA...*”, pp. 265-290.

<sup>112</sup> Cf. FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 4.ª edição, Almedina, 2018, pp. 35-36 e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo. O novo regime do CPA*, 2.ª edição, Almedina, 2015, pp. 56-57.

<sup>113</sup> V. MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, “*Os princípios...*”, op., cit., p. 280.

<sup>114</sup> Cf. MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, “*Os princípios...*”, p. 271.

<sup>115</sup> Cf. FREITAS DO AMARAL, “*Curso de...*”, vol. II, cit., p. 36.

<sup>116</sup> MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral. Tomo I: Introdução e princípios fundamentais*, 2.ª edição, Lisboa, Dom Quixote, 2006, p. 207.

a um funcionário público, ou uma penalização no âmbito da sua avaliação de desempenho, com fundamento numa atuação ineficiente).

No direito europeu, e contrastando com a tradição doutrinal portuguesa, a boa administração é perspectivada enquanto *direito fundamental* dos cidadãos. O artigo 41.º da CDFUE, ainda que a título meramente exemplificativo, incorpora diferentes dimensões formais e substantivas do *procedimento devido* (por sua vez já consagradas no ordenamento jurídico português, por exemplo, no capítulo II da Parte I do CPA, sem necessitarem de ser objeto de uma nova previsão autónoma), dirigindo-se diretamente ao cidadão-administrado e à proteção dos seus direitos, omitindo qualquer menção expressa a critérios de eficiência, economicidade ou eficácia, talvez devido à aparente dificuldade, nas relações que se estabelecem entre os Estados-Membros, de se vir a obter consensos relativos a parâmetros materiais de atuação entre as diferentes entidades administrativas<sup>117</sup>.

Não obstante as várias diferenças de conteúdo (em certa parte, autoexplicativas), o artigo 268.º da CRP, sob a epígrafe «Direitos e garantias dos administrados», pode ser “*uma disposição suscetível de acolher uma leitura da boa administração semelhante àquela delineada no art. 41.º da CDFUE, ou seja, uma conceção (jurídica) da boa administração de dimensão garantística*”<sup>118</sup>, na medida em que reconhece aos particulares determinados direitos procedimentais e processuais<sup>119</sup> de natureza análoga a direitos, liberdades e garantias (art. 17.º da CRP)<sup>120</sup>, nomeadamente: o direito de acesso à informação administrativa procedimental (n.º 1); o direito de acesso à informação administrativa não procedimental (n.º2); o direito à notificação dos atos administrativos (n.º 3, 1.ª parte); o direito à fundamentação dos atos administrativos (n.º 3, 2.ª parte) e o direito de acesso à justiça administrativa (n.ºs 4 e 5).

Desta articulação reflexiva é possível, então, extrair elementos tendentes à construção, na ordem jurídico-constitucional portuguesa, de um conceito jusfundamental (subjético) de boa administração<sup>121</sup> em ampla sintonia com o direito da União e que não põe em causa o conteúdo do art. 5.º do CPA<sup>122</sup>, que acolhe os princípios da eficiência, da aproximação dos

---

<sup>117</sup> Como sugere MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, “*Os princípios...*”, p. 272.

<sup>118</sup> Cf. SOPHIE PEREZ FERNANDES, “*A boa administração...*”, op., cit., pp. 108-109 e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “*O Provedor...*”, p. 19.

<sup>119</sup> Ver a anotação ao artigo 268º, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*. - Volume II, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, 2010, pp. 816-834.

<sup>120</sup> Assim, VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 4.ª edição, Coimbra, Almedina, 2008, p. 187.

<sup>121</sup> Cf. SOPHIE PEREZ FERNANDES, “*A boa administração...*”, p.109.

<sup>122</sup> Para SOPHIE PEREZ FERNANDES, “*A boa administração...*”, cit., p. 110, “[o] legislador de 2015 optou por, na esteira da tradição jurídica portuguesa, associar a boa administração à eficiência administrativa (...)

serviços das populações e da desburocratização, integrando uma dimensão económica na decisão pública.

Do ponto de vista que aqui nos ocupa, a boa administração exigirá sempre que a administração pública “*prossiga o interesse público com eficiência, economicidade e celeridade, e no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos*”<sup>123</sup> (cf. artigos 4.º e 5.º do CPA).

### 3. O Provedor de Justiça Europeu como guardião da Boa Administração

#### 3.1. A singularidade jurídica do *Ombudsman*: o paradigma clássico da função provedoral

A figura do Provedor de Justiça (*aquele que provê à justiça que falta*) inspirou-se no modelo escandinavo do *Ombudsman*<sup>124</sup>, consagrado na Constituição sueca nos primórdios do século XIX, enquanto órgão parlamentar independente de supervisão da conduta da Administração Pública, refletindo o princípio da separação de poderes disseminado pelos autores iluministas no advento do constitucionalismo liberal<sup>125</sup>.

Estando inicialmente circunscrito aos países da Escandinávia, a partir da segunda metade do século XX, assiste-se rapidamente, na restante Europa, a um movimento de contágio desta inovadora figura, fruto da insuficiência dos sistemas tradicionais de controlo administrativo, político, parlamentar e judicial de fiscalizar uma Administração cada vez mais intervencionista, ainda que as particularidades de cada ordenamento jurídico tornem muito difícil uma construção unitária, em virtude de uma configuração multiforme conformada às realidades de cada país: *Médiateur de la République* (França), *Volksanwaltschaft* (Áustria), *Parliamentary Commissioner* (Reino Unido), *Difensori Civici* (Itália), *Defensor del Pueblo* (Espanha), *Provedor de Justiça* (Portugal) ou, simplesmente, OMBUDSMAN.

Assumindo o papel de mediador entre a sociedade civil e o Estado, o Provedor recebe e aprecia queixas dos cidadãos contra a atuação (ou omissão) ilegal, incorreta, abusiva ou arbitrária dos poderes públicos, velando pela defesa da legalidade no exercício da atividade

---

*inscrevendo no art. 5.º CPA a boa administração como princípio geral, sem se comprometer com a tese do direito fundamental provinda do direito da União e especialmente fundada no art. 41.º CDFUE”.*

<sup>123</sup> Recorrendo à formulação de MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “*Teoria...*”, cit., pp. 70 e 71.

<sup>124</sup> A palavra “OMBUDSMAN” deriva etimologicamente do nórdico antigo “*unboðsmaðr*” que significa “representante” (*ombud* + *man*). A expressão será utilizada ao longo do ensaio em termos inclusivos, no que aos géneros feminino e masculino concerne.

<sup>125</sup> Cf. ALFREDO JOSÉ DE SOUSA, “A atividade internacional do Provedor de Justiça: Novas Perspetivas para um paradigma secular”, in ‘*Provedor de Justiça: O Garante dos Direitos Fundamentais*’, conferência realizada na Assembleia da República em 27 de abril de 2010.

administrativa através da elaboração de recomendações às autoridades visadas. Não obstante este enquadramento competencial clássico, o Provedor não intervém apenas com base em critérios estritos de juridicidade, mobilizando também dimensões de justiça e de equidade na solução dos litígios.

Independentemente da sua denominação, e da progressiva diversificação da sua tipologia original, é possível delimitar alguns traços comuns, distintivos de outras figuras afins, designadamente, das autoridades administrativas independentes, das comissões parlamentares e, ainda, dos órgãos judiciais (lentos, excessivamente formalistas e de difícil acesso), tais sejam: a *independência, imparcialidade, equidistância relativamente a pressões políticas, acessibilidade e gratuidade*.

Alertando para um risco de excessiva generalização, é certo que a compleição característica do *Ombudsman* se afirma na sua informalidade e no exercício de uma “*magistratura de influência*”, que se dirige frequentemente à busca de um consenso não adversarial alicerçado na persuasão. Enquanto órgão independente desligado do ruidoso aparelho político-partidário, o Provedor carece de poderes decisórios, não tendo capacidade jurídica para alterar, anular ou revogar decisões administrativas, assistindo-lhe somente poderes de recomendação, investigação e divulgação<sup>126</sup>.

Tal missão confere à sua atuação uma plasticidade singular e uma autoridade moral própria, ocupando um espaço distintivo na arena jurídica que lhe permite propor soluções de equidade adaptadas ao caso concreto. Verdadeiramente, o *Ombudsman* tem tido um papel crucial na humanização das relações assimétricas entre a Administração e os particulares, tornando-as mais justas.

Reflexo da sua popularidade (uma verdadeira «*ombudsmania*») é a tendência para a multiplicação- não necessariamente geográfica- e readaptação do modelo nas mais variadas áreas setoriais da Administração Pública: defesa do consumidor, defesa dos estudantes, defesa dos utentes dos vários serviços públicos ou defesa dos espectadores, ouvintes ou leitores dos meios de comunicação social, tendo, inclusive, extravasado para o âmbito das relações jurídico-privadas com a criação do “*provedor do cliente*”.

Atente-se, todavia, que uma excessiva institucionalização de Provedores setoriais, especializados em função dos bens jurídicos tutelados, pode redundar numa sobreposição e

---

<sup>126</sup> Como salienta JOÃO CAUPERS, “A pluralidade do Ombudsman: vantagens e inconvenientes para a Administração Pública”, in AA.VV., “*O cidadão, o Provedor de Justiça e as Entidades Administrativas Independentes*”, Provedoria de Justiça – Divisão de Documentação, Lisboa, 2002, p. 86.

duplicação complexa e desnecessária, ainda que a intensidade dessa coexistência dependa da organização político-territorial própria de cada Estado.

Um feito tanto mais surpreendente foi a sua expansão virtuosa para fora das fronteiras dos Estados, disseminando-se também no plano internacional, nomeadamente, no âmbito institucional do projeto europeu.

### 3.2. A institucionalização de um Provedor de Justiça na União Europeia

As raízes históricas e simbólicas da instituição do *Ombudsman* e a sua expansão e desenvolvimento nas tradições jurídico-constitucionais de certos países europeus (em particular, na França, Dinamarca e Reino Unido<sup>127</sup>), nas últimas décadas do século XX, conduziram paulatinamente à ideia da criação de um Provedor de Justiça para o espaço comunitário.

Este impulso formal surgiu inicialmente do Parlamento Europeu que, em 1979, adotou uma resolução<sup>128</sup> que apelava à criação de um “*Community Ombudsman*”<sup>129</sup>. Todavia, nos anos que se seguiram, esta proposta foi sendo ignorada (e contestada) tanto pela Comissão como pela Comissão das Petições e o Conselho, desde logo, por considerarem que os cidadãos da Comunidade já tinham, em qualquer dos casos, o direito de apresentar queixa diretamente junto da Comissão e a possibilidade de exercer o direito de petição junto do Parlamento Europeu, tornando inútil e supérflua a criação de um novo organismo destinado a receber queixas dos cidadãos com competências parcialmente sobrepostas e concorrenciais ao sistema de petições<sup>130</sup>.

Deste ponto de vista, uma eventual função provedoral teria de ser concebida como um complemento legítimo alternativo (e não substitutivo) dos instrumentos jurídicos tradicionais de defesa dos direitos dos particulares.

---

<sup>127</sup> No final dos anos 70, apenas três Estados-Membros (de um total de nove que integravam a então CEE) tinham instituído um Ombudsman nacional: a Dinamarca (*Ombudsman*, 1955), o Reino Unido (*Parliamentary Commissioner*, 1967) e a França (*Médiateur de la République*, 1973). Em 1986, a lista incluía já a Irlanda (1984), os Países Baixos (1981), Portugal (*Provedor de Justiça*, 1975) e Espanha (*Defensor del Pueblo*, 1982).

<sup>128</sup> Resolution on the appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament, 11 May 1979 (Official Journal 1979 C 140, p. 153).

<sup>129</sup> Report drawn up on behalf of the Legal Affairs Committee on the appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament, 6 April 1979 (PE 57.508/fin.).

<sup>130</sup> De um modo mais particular, o desinteresse pela institucionalização de uma provedoria europeia advinha sobretudo do Parlamento Europeu que pretendia “*defender o seu monopólio de representação dos cidadãos*” - cf. HÉLÈNE MICHEL, “Le Médiateur européen héritier de la transparence. Redéfinition d’une institution et investissements politiques d’une norme de bon gouvernement”, *Politique européenne*, n.º 61, 2018, p. 120. A Comissão das Petições via um futuro Provedor de Justiça como um potencial rival.

Após anos de discussões e promessas diferidas, as conferências intergovernamentais de 1990-1991, direcionadas para a preparação do futuro Tratado da União Europeia (Maastricht), trouxeram o ressurgimento da ideia de dotar a Comunidade (e os Estados-Membros) de um Provedor de Justiça<sup>131</sup>, ultrapassando de vez as hesitações do Parlamento Europeu<sup>132</sup>. Com efeito, só em 1992 é que este desígnio político encontra, finalmente, respaldo e tradução jurídica: a figura do *Provedor de Justiça da União Europeia* é oficialmente institucionalizada pelo Tratado de Maastricht, colhendo inspiração direta nas instituições congéneres existentes nos ordenamentos jurídicos dos Estados-membros, como é o caso de Portugal (v. art. 23.º da CRP).

As propostas de criação de um cargo de Provedor de Justiça da União estiveram, por isso, intimamente ligadas às da “*cidadania europeia*”, enquanto “*cidadania de direitos*” que implica para todos os cidadãos o gozo efetivo dos direitos e o respeito pelos deveres consagrados nos Tratados (art. 20.º, n.º 2 do TFUE)<sup>133</sup>.

Num passo determinante para a integração europeia, as negociações do Tratado permitiram imprimir à recém denominada “*União Europeia*” uma vocação de unidade política e jurídica, tentando mitigar o défice democrático da governação (tecnocrata) da União (ou, pelo menos, a sua perceção pública) e aproximando do projeto europeu os seus principais destinatários: os cidadãos-administrados.

Ao reforçar os atributos da *cidadania administrativa europeia*, o Tratado de Maastricht prevê um mecanismo alternativo de controlo do exercício do poder público e de reforço da participação dos cidadãos na construção da comunidade política da União.

Enquanto desdobramento de um direito de petição genérico, o direito de apresentar queixas ao Provedor<sup>134</sup> exprime, assim, um compromisso da União Europeia em consolidar a sua legitimidade democrática e assegurar uma relação de proximidade, abertura e transparência, permanentemente sujeita ao escrutínio<sup>135</sup>, entre as suas instituições e os cidadãos. Perante a Administração, o particular não é apenas um cidadão passivo objeto de

---

<sup>131</sup> Devido, em grande parte, à pressão dos governos espanhol e dinamarquês.

<sup>132</sup> V., para mais desenvolvimentos sobre o processo político de institucionalização do Provedor de Justiça Europeu, JEAN-PIERRE JARRY, “The European Parliament and the establishment of a European Ombudsman: 20 years of debate, 1974-1995- Study”, *European Parliament History Series*, European Parliamentary Research Service, Publications Office of the European Union, 2015.

<sup>133</sup> Como resulta do Relatório da Comissão sobre a cidadania da União (COM (93)702), 21 de dezembro de 1993, p. 8.

<sup>134</sup> Cf. arts. 20.º, n.º 2, d), 24.º, 3º parágrafo, e 228.º do TFUE.

<sup>135</sup> V. SOPHIE PEREZ FERNANDEZ, “Os atributos de uma cidadania administrativa na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia”, *UNIO E-book*, Vol I, Workshops CEDU, 2016, p. 25.

decisões unilaterais dos poderes públicos, é também sujeito num processo comunicativo<sup>136</sup> que participa ativamente na conformação da *res publica* europeia.

### 3.3. Mandato e competências do Provedor de Justiça<sup>137</sup>

O longo processo subjacente à decisão de institucionalização desta figura relacionou-se sobretudo com a dúvida premente sobre o alcance jurídico-administrativo do seu mandato: isto é, deveria ter poderes para controlar as administrações nacionais, direta ou indiretamente, por meio de reclamações ou petições, ou meramente supervisionar os provedores de justiça nacionais<sup>138</sup>?

Por outro lado, cedo se começou a desenhar uma firme oposição à possibilidade de o Provedor se pronunciar sobre o mérito e a conveniência da atuação das entidades administrativas, ainda que, independentemente da margem conferida, a utilização dos poderes discricionários tenha de respeitar os princípios do direito administrativo europeu.

Quando, em 1995, foi eleito o primeiro Provedor de Justiça, o finlandês Jacob Söderman, uma nova era de relacionamento entre as instituições comunitárias e os cidadãos nacionais começou a delinear-se. Mais do que aceder a um mero objetivo de proporcionar aos cidadãos da União uma instância específica de receção das suas queixas, reclamações ou petições, o papel simbólico do Provedor de Justiça reside no fortalecimento do controlo democrático no processo de decisão e da relação de confiança entre os cidadãos e as instituições perante situações específicas de *má administração*, tornando o funcionamento da Administração Pública Europeia mais transparente e acessível.

O Provedor de Justiça, eleito pelo Parlamento Europeu após cada eleição pelo período da legislatura (cinco anos), é competente para receber queixas apresentadas por qualquer cidadão da União ou qualquer pessoa, singular ou coletiva, com residência ou sede num Estado-Membro<sup>139</sup> respeitantes a casos de *má administração* na atuação das instituições, órgãos,

---

<sup>136</sup> GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, “Constituição...”, p. 820.

<sup>137</sup> Atualmente, esta figura encontra-se consagrada nos artigos 20.º, n.º2, d), 24.º, 3.º parágrafo e 228.º do TFUE, no artigo 43.º da CDFUE e no artigo 26.º do Código Europeu de Boa Conduta Administrativa.

<sup>138</sup> Cf. HANS GAMMELTOFT-HANSEN, “Trends Leading to the Establishment of a European Ombudsman”, in *The European Ombudsman: Origins, Establishment, Evolution*; Office for Official Publications of the European Communities, 2005, p. 19.

<sup>139</sup> Nos termos do artigo 2.º, n.º1 do *Estatuto do Provedor de Justiça Europeu* (aprovado pelo Regulamento 2021/1163, do Parlamento Europeu, de 24 de junho de 2021, que define o estatuto e as condições gerais de exercício das funções do Provedor de Justiça Europeu) : “qualquer cidadão da União ou qualquer pessoa singular ou coletiva com residência ou sede estatutária num Estado-Membro pode, diretamente ou através de um deputado ao Parlamento Europeu, apresentar queixa ao Provedor de Justiça relativamente a casos de *má administração*”. Fora do âmbito da competência do Provedor estará, por exemplo, uma queixa dirigida por um cidadão marroquino e endereçada de Marrocos ao Provedor de Justiça contestando uma ordem de expulsão, não

agências ou organismos da União, com exceção do Tribunal de Justiça da União Europeia<sup>140</sup> no exercício das suas funções jurisdicionais (v. artigo 228.º do TFUE).

Atuando com total independência e sem autorização prévia, o Provedor de Justiça, oficiosamente ou com base nas queixas que lhe tenham sido apresentadas- diretamente ou através de um deputado do Parlamento Europeu- procederá, então, aos inquéritos que considere justificados, salvo se forem ou tiverem sido objeto de um processo judicial.

A apreciação da queixa deverá ser rejeitada liminarmente se esta tiver o mesmo objeto de uma ação que esteja a ser julgada em tribunal, pretendendo-se, desta forma, evitar a desnecessária duplicação de processos e acautelando uma eventual contradição de decisões.

Acresce ainda que os queixosos não carecem de demonstrar quaisquer requisitos de legitimidade, como o “*interesse em agir*”, ou seja, não têm de provar que são individualmente afetados pela situação de má administração.

O tratamento efetivo da queixa, sem prejuízo da acessibilidade formal que lhe está associada, apenas ocorrerá se a mesma: (i) se inserir no âmbito do mandato do Provedor de Justiça Europeu, (ii) satisfizer os demais critérios de admissibilidade e (iii) tiver fundamento suficiente para justificar a abertura de um inquérito.

A queixa, que pode ser redigida numa das 24 línguas oficiais da UE, deve ser apresentada por correio postal, fax ou em formato eletrónico “*no prazo de dois anos a contar da data em que os factos que a justificam tenham chegado ao conhecimento do queixoso*” (v. art. 2.º, n.º 3 do Estatuto), alertando-se para a sua natureza meramente subsidiária, já que o queixoso deve proceder primeiramente às diligências administrativas necessárias junto do órgão ou do organismo da União em causa.

As queixas relativas às relações de trabalho entre as instituições e o seu pessoal administrativo só serão também admissíveis se o interessado tiver esgotado previamente todos os procedimentos administrativos internos (n.º 6).

Se eventualmente não estiverem preenchidos estes requisitos processuais ou se tratar de uma matéria excluída pelo âmbito do seu mandato, o Provedor declara a queixa “*inadmissível*”, podendo, eventualmente, e de uma forma pedagógica, aconselhar o queixoso

---

decretada judicialmente, após ter-lhe sido retirada a sua autorização de residência pelo Presidente da Câmara Municipal de Paris. Trata-se de uma queixa duplamente inadmissível, desde logo, porque não foi emanada por um cidadão da União nem por uma pessoa singular ou coletiva com residência ou sede estatutária num Estado-Membro e, mesmo que o queixoso residisse em França, por não se tratar da atuação administrativa de um órgão, organismo ou instituição comunitária, a queixa estaria, à partida, também excluída do âmbito de ação do Provedor (v. queixa 978/97/XD).

<sup>140</sup> Os inquéritos do Provedor de Justiça Europeu relativos ao TJUE apenas podem respeitar às suas atividades não judiciais, como por exemplo, relativas a concursos, contratos e recursos de funcionários.

a dirigir-se a outra entidade que possa tratar da questão<sup>141</sup>. Os queixosos dirigem-se muitas vezes ao *Ombudsman* na presunção errada de que este atua como órgão ou instância de recurso competente das decisões tomadas pelos provedores de justiça nacionais.

Ficam, por isso, à partida, excluídas do seu mandato as queixas contra autoridades administrativas locais, regionais ou nacionais (mesmo nos casos em que essas queixas digam respeito a questões relacionadas com direito da União Europeia), contra tribunais nacionais ou internacionais (como o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem) e contra entidades privadas (incluindo companhias aéreas, bancos ou empresas, por exemplo).

Ressalva-se ainda que as queixas apresentadas não interrompem os prazos de interposição de recursos judiciais ou administrativos (cf. n.º 8 do art. 2.º do Estatuto) e que, se houver um processo judicial em curso que se debruce sobre os factos alegados pelo queixoso, o Provedor pode decidir pôr fim à sua análise, arquivando os inquéritos a que tenha já procedido ou declarar a inadmissibilidade dessa queixa.

Na sequência da abertura de um inquérito, se forem detetados casos de *má administração*, o Provedor informa sem demora injustificada a instituição, órgão ou organismo da União das suas conclusões e, se for o caso, formula *recomendações*, por vezes acompanhadas de comentários críticos, medidas corretivas ou propostas de reforma.

Na medida do possível, tenta sempre procurar uma solução pacificadora e harmoniosa juntamente com a entidade visada, de forma a elidir o caso de má administração, podendo a queixa ser resolvida através de uma solução amigável, *ex gratia*, sem admissão de responsabilidade jurídica e sem a criação de um precedente legal<sup>142</sup>, por exemplo, se a instituição propuser uma indemnização ou compensação financeira ao queixoso.

Muito sucintamente, o inquérito pode terminar de três formas distintas:

a. *O Provedor de Justiça constata a existência de má administração:*

- i. A queixa é resolvida de forma célere através de uma solução amigável fixada entre as partes;
- ii. Caso não seja possível uma solução amigável ou forem infrutíferos os esforços para a encontrar, o Provedor formula recomendações, dispondo a instituição visada de um prazo de três meses para se pronunciar e emitir um

---

<sup>141</sup> Tem sido entendido que a transmissão da queixa corresponde tão-só a uma competência facultativa, e não uma obrigação jurídica, do Provedor, já que nenhuma disposição legal prevê expressamente o direito do queixoso de ser encaminhado para a respetiva entidade competente. Dito isto, o queixoso é responsável pela sua escolha em exercer o direito de reclamação junto do Provedor em preterição do recurso aos meios judiciais. Todavia, partilhamos do entendimento de que a atuação provedoral deve facilitar, e não dificultar, o acesso ao direito do sujeito, em nome do princípio da diligência.

<sup>142</sup> Cf. PROVIDOR DE JUSTIÇA EUROPEU, Relatório Anual, 2007, pp. 19-20.

parecer circunstanciado<sup>143</sup>. Posteriormente, o Provedor apresentará as suas *conclusões definitivas* verificando, nomeadamente, se as suas recomendações foram aceites, se a questão foi resolvida, se a má administração foi sanada ou se os procedimentos foram melhorados, encerrando-se de vez o inquérito;

- b. *O Provedor de Justiça constata que não existe má administração* e arquiva a queixa.

Após a decisão de encerramento, o Provedor transmitirá um relatório à instituição visada e, se a natureza ou a importância do caso de má administração detetado assim o exigir, ao Parlamento Europeu, para além de informar o queixoso do resultado do inquérito conduzido, do parecer emitido pelo organismo, bem como das eventuais recomendações elaboradas.

Paralelamente ao impulso de iniciativa particular dos cidadãos, o *Ombudsman* pode proceder, por iniciativa oficiosa, “*aos inquéritos que considere justificados, mormente em situações recorrentes, sistémicas ou particularmente graves de má administração, tratando-as como uma questão de interesse público*” (cf. artigo 228.º, n.º 2 do TFUE e artigo 3.º, n.º3 do Estatuto). No contexto de tais inquéritos, pode apresentar propostas e iniciativas para promover e fomentar melhores práticas administrativas nas instituições, órgãos e organismos da União.

Para a concretização útil e conseqüente das suas diligências instrutórias, todo o aparelho institucional da União, bem como as autoridades administrativas competentes dos Estados-Membros, devem facultar ao Provedor de Justiça, sem demora injustificada, o acesso a todas as informações e documentos por este solicitados. Caso não seja prestada essa assistência, o Provedor pode informar o Parlamento Europeu, que atuará em conformidade.

Para além disso, os funcionários e demais agentes das instituições, órgãos e organismos europeus podem também ser ouvidos sobre os factos relativos aos inquéritos em curso (art. 7.º do Estatuto).

As disposições estatutárias não preveem um prazo preciso para o tratamento das queixas pelo Provedor, ainda que, em consonância com o direito fundamental a uma boa administração, o processo não deva prolongar-se para além de um prazo razoável, apreciado em função das circunstâncias de cada caso.

---

<sup>143</sup> Nos termos do n.º2 do art. 4.º do Estatuto do Provedor, findo o prazo de três meses ou decorrido o prazo prorrogado, caso esse parecer não tenha sido emitido pela instituição, órgão ou organismo em causa, o Provedor pode encerrar o inquérito sem esse parecer.

Durante o seu mandato, o Provedor de Justiça deve desempenhar com total integridade, independência, discricção e imparcialidade as funções referidas, não podendo exercer qualquer outra função política ou administrativa ou até outra atividade profissional, remunerada ou não.

A pedido do Parlamento Europeu, o Tribunal de Justiça pode demitir o Provedor de Justiça, se este deixar de preencher os requisitos necessários ao exercício das suas funções ou tiver cometido uma falta grave (n.ºs 2 e 3 do art. 228.º do TFUE).

### 3.4. Alcance da atuação provedoral

A legitimação da autoridade jurídica do Provedor depende da perceção pública da eficácia e aceitação («*compliance*») das suas recomendações pelas instituições europeias<sup>144</sup>.

A recomendação, enquanto ato desprovido de coercibilidade e de efeitos jurídicos obrigatórios, dirige-se, face à realidade existente, a impulsionar ou persuadir a entidade destinatária a adotar um determinado comportamento ou conduta, carregando em si “*a força da ética, isto é, o peso de uma axiologia que procede da reta justiça (...) na defesa e proposição do comportamento que é esperado das entidades públicas*”<sup>145</sup>.

Apesar da amplitude dos seus poderes de investigação, o Provedor não dispõe de nenhum meio formal de coerção ou qualquer privilégio de execução prévia que lhe permita impor as soluções que considera mais acertadas. Perante as suas conclusões, a instituição comunitária decide livremente como proceder.

Acompanhando a posição de Maria Luísa Duarte, ainda que a atuação do Provedor de Justiça Europeu seja bastante positiva, “*a proclamação de boas intenções exige a previsão de meios eficazes de tutela em casos de violação, sob pena de se resvalar para o campo da pura*

---

<sup>144</sup> Eventualmente, quando uma instituição da União não responde satisfatoriamente a um projeto de recomendação, o Provedor pode enviar um relatório especial ao Parlamento Europeu, enquanto última oportunidade de solucionar um processo. Veja-se o seguinte caso: em 2006, 27 associações de cidadãos austríacos apresentaram uma queixa à Comissão, alegando que as autoridades austríacas haviam violado a legislação da UE ao não procederem a uma avaliação de impacto ambiental (AIA) dos projetos de ampliação do Aeroporto de Viena (Áustria). A Comissão acordou com as autoridades austríacas que estas realizariam uma AIA *ex post*, perante a insatisfação das associações de cidadãos que, em virtude da impossibilidade de interporem recurso a nível nacional, recorreram ao Provedor de Justiça Europeu criticando o conflito de interesses em causa, já que a autoridade incumbida da avaliação *ex post* era precisamente a mesma autoridade que emitira algumas das licenças para os projetos em causa. Depois de um primeiro inquérito em que formulou recomendações críticas à Comissão, o Provedor abriu um segundo inquérito. Após novo recurso, tendo concluído que a Comissão não observou os princípios da boa Administração e não tomou as medidas adequadas de reparação em relação à violação clara do direito da UE. Perante este comportamento incumpridor, o Provedor apresentou um relatório especial ao Parlamento, solicitando o seu apoio no sentido de persuadir a Comissão a corrigir a sua abordagem - v., para mais desenvolvimentos, Relatório Especial do Provedor de Justiça Europeu sobre o seu inquérito à queixa 2591/2010/GG contra a Comissão Europeia, de 14 de maio de 2012.

<sup>145</sup> Como refere eloquentemente CATARINA SAMPAIO VENTURA, “O Poder da Recomendação”, in *III Encontro Nacional de Provedores do Estudante*, Coimbra, 2013, op. cit., pp 4-5.

*alegoria política*". De facto, parece contraditório que o *Ombudsman*, enquanto “guardião da boa administração”, careça material e estatutariamente de competências sancionatórias e executivas que lhe permitam exercer de forma útil e consequente o seu poder de inquérito, particularmente quando as entidades administrativas se recusem a cooperar, resolver ou corrigir os casos identificados de má administração<sup>146</sup>.

Acresce ainda que, ao contrário de algumas entidades provedorais nacionais (como é o caso em Portugal, Espanha ou na Polónia)<sup>147</sup>, foi-lhe negado a titularidade de um direito de iniciativa contenciosa. Para a autora, justificar-se-ia plenamente o reconhecimento de legitimidade ativa ao Provedor de Justiça no âmbito do recurso de anulação (art. 263.º e 264.º do TFUE) e do recurso por omissão (art. 265.º do TFUE), na tentativa de restringir “[a] tentação por parte do decisor administrativo da União de aproveitar o terreno da impunidade jurídica<sup>148</sup>”.

Noutra nota, na hipotética excecionalidade de as suas posições assumirem um pendor jurídico-vinculativo, colocar-se-ia inevitavelmente a questão de saber que entidade exógena controlaria a sua atividade<sup>149</sup> (*quis custodiet ipsos custodes*<sup>150</sup>?), o que desvirtuaria complementemente a sua essência orgânico-funcional distintiva.

Ao contrário de um Tribunal, que pode determinar a aplicação de sanções pecuniárias compulsórias ou fixar indemnizações, os meios coercivos à disposição do Provedor de Justiça são praticamente inexistentes, já que as suas decisões não são juridicamente vinculativas. Perante a impossibilidade de se chegar a um acordo amigável, o Provedor limita-se a fazer denúncias públicas e a emitir recomendações, livremente acatadas ou não pelos organismos administrativos comunitários.

Por outro lado, ao contrário do poder judicial, o Provedor não está necessariamente forçado a um exercício performativo de (auto)contenção para preservar a autoridade legal da

---

<sup>146</sup> V. MARIA LUÍSA DUARTE, *União Europeia. Estática e dinâmica da ordem jurídica eurocomunitária*, vol. I, Almedina, 2011, pp. 278- 279.

<sup>147</sup> IAN HARDEN, “Article 43”, in *The EU Charter of Fundamental Rights. A commentary*, ed. Peers, Hervey, Kenner and Ward, Hart Publishing, 2014, p. 1149.

<sup>148</sup> MARIA LUÍSA DUARTE, “União Europeia...”, pp.278- 279. Esta posição é também partilhada por JOANA COVELO DE ABREU, “Provedor de Justiça Europeu”, in *Instituições, Órgãos e Organismos da União Europeia*, coord. de Joana Covelo de Abreu e Liliana Reis, Almedina, 2020, pp. 154-155.

<sup>149</sup> V. CATARINA SAMPAIO VENTURA, “Direitos Humanos e Ombudsman. Paradigma para uma instituição secular”, Provedoria de Justiça. Divisão de Documentação, 2007, p.37. Para a autora, o caráter não vinculativo das determinações do Provedor não consubstancia verdadeiramente uma fragilidade desta instituição.

<sup>150</sup> Brocardo latino atribuído ao poeta romano Juvenal que pode ser traduzido como “Quem vigia os vigilantes?”, “Quem guardará os guardiões?” ou similares. Na versão inglesa é popularmente conhecido como “*Who watches the watchmen?*”.

sua atuação, podendo exercer, sempre que considerar justificado, uma certa pressão reformadora sobre as instituições.

Daqui resulta que a intervenção meramente agilizadora, colaborante e persuasiva do Provedor convence pela “solidez do argumentário” e pela competência técnica da fundamentação apresentada, que “*robustecem a sua compleição como mecanismo de ‘soft law’ na defesa dos direitos dos cidadãos perante os poderes públicos*<sup>151</sup>”.

A fim de garantir a efetividade do direito fundamental de apresentar petições ao Provedor de Justiça (cf. artigo 43.º da CDFUE), este deverá dispor de todos os instrumentos necessários ao bom desempenho das suas funções<sup>152</sup>, de forma a assegurar, em tempo útil, a capacidade de realização de inquéritos exaustivos e imparciais.

### 3.5. Densificação do conceito de «*má administração*»

Um dos problemas iniciais associados ao mandato do *Ombudsman* consistia na interpretação conceptual de “*má administração*” («*maladministration*»), já que nem os Tratados nem os Estatutos delimitavam expressamente o conceito<sup>153</sup>.

Uma primeira aproximação circunscrevia a *má administração* àqueles casos em que uma instituição ou organismo da Comunidade deixa de agir “[em] *consonância com os tratados e com os atos comunitários de carácter vinculativo, ou ainda no caso de não observar as regras e os princípios de direito estabelecidos pelo Tribunal de Justiça e pelo Tribunal de Primeira Instância*<sup>154</sup>”, materializando-se, designadamente, em irregularidades administrativas, omissões, abuso de poder, negligência, procedimentos ilegais, deslealdade, disfunção ou incompetência, discriminação, atrasos evitáveis, falta ou recusa de informação, entre outros<sup>155</sup>.

Posteriormente, em resposta a um pedido apresentado pelo Parlamento Europeu para que fosse formulada uma definição clara do conceito, o Provedor de Justiça, no Relatório Anual de 1997, forneceu a seguinte noção genérica: “[a] *má administração ocorre quando um organismo público não atua em conformidade com uma regra ou um princípio a que está vinculado*”, nomeadamente, o respeito pelo Estado de Direito, pelos princípios da boa administração e pelos direitos fundamentais.

---

<sup>151</sup> Cf., ainda, CATARINA SAMPAIO VENTURA, “*O Poder da...*”, op. cit., p.8.

<sup>152</sup> Cf. considerando 3 do Estatuto do Provedor de Justiça da União Europeia.

<sup>153</sup> V. JACOB SÖDERMAN, “The Early Years of the European Ombudsman”, in *The European Ombudsman: Origins, Establishment, Evolution*; Office for Official Publications of the European Communities, 2005, p. 86.

<sup>154</sup> PROVIDOR DE JUSTIÇA EUROPEU, Relatório Anual, 1995, p. 9.

<sup>155</sup> *Idem*, op., cit., pp. 9-10.

### 3.5.1. Vida para além da legalidade

A definição supramencionada- que tem vindo a ser densificada pela *praxis* do Provedor de Justiça- não circunscreve necessariamente a *má administração* apenas às situações em que tenha havido um comportamento ilegal suscetível de ser sancionado judicialmente<sup>156</sup>.

A violação de uma regra ou princípio juridicamente vinculativo implica impreterivelmente má administração, mas esta não engloba automaticamente apenas comportamentos ilícitos<sup>157</sup>.

Uma abordagem unidimensional do papel do Provedor, excessivamente focada na legalidade, diluiria a especificidade da sua função. Por isso, tem sido entendido que a boa administração vai mais longe do que exigir às instituições um mero respeito pelas suas obrigações legais, incorporando também uma dimensão ética importante: uma *cultura de serviço* e de respeito pelos cidadãos<sup>158</sup>, na qual a Administração da União atua de forma aberta, cortês, justa e razoável na procura de uma solução equilibrada, ponderando todos os interesses relevantes do caso concreto, evitando atrasos desnecessários, reconhecendo os seus erros e oferecendo, quando apropriado, as desculpas e retificações devidas<sup>159</sup>.

A atuação provedoral não se esgota apenas na mera correção de atos ilegais ou injustos, associados a uma dimensão reativa dos particulares contra decisões tomadas (ou omitidas) pelas entidades públicas. Basta pensar nos domínios em que a intervenção da Administração não se dirige necessariamente à prática de atos administrativos, como é o caso das situações de mau funcionamento dos serviços públicos, que correspondem também a fenómenos de má administração que podem lesar direitos e interesses dos administrados<sup>160</sup>.

À partida, pode-se afirmar que o domínio privilegiado de intervenção do Provedor reside na fiscalização do respeito pelos princípios de boa conduta administrativa, providenciando uma resposta em relação àqueles comportamentos que, embora colidam com o sentimento de Justiça da comunidade, não configuram verdadeiramente uma violação por parte da Administração de uma norma legal expressa<sup>161</sup>.

A identificação e qualificação de um caso de má administração não significa, por si só, na aceção da jurisprudência, que o comportamento da entidade administrativa constitua “*uma*

---

<sup>156</sup> V. acórdão do TG de 28 de outubro de 2004, *Herrera/Comissão*, T-219/02 e T-337/02, §101.

<sup>157</sup> A boa administração exige mais da administração pública do que simplesmente não infringir a lei: “*there is life beyond legality*” - cf. P. NIKIFOROS DIAMANDOUROS, “The Ombudsman Institution and the quality of Democracy”, *Distinguished Speakers Lectures*, nº3, University of Siena, 2006, p. 14.

<sup>158</sup> PROVIDOR DE JUSTIÇA EUROPEU, Relatório Anual, 2012, p. 13.

<sup>159</sup> Como afirma P. NIKIFOROS DIAMANDOUROS, “Ética e o Provedor de Justiça”, discurso da 27ª Reunião Plenária do Conselho Científico da ERC de 17 de outubro de 2010.

<sup>160</sup> Cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “*O Provedor...*”, op. cit., p. 35.

<sup>161</sup> Cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “*O Provedor...*”, op. cit., p. 32.

violação suficientemente caracterizada de uma regra de direito<sup>162</sup>”, ou seja, ainda que as suas conclusões atestem a inobservância de certas regras e princípios de boa administração, estas não são necessariamente acolhidas pelo juiz comunitário como sendo juridicamente relevantes<sup>163</sup> nem equivalem a uma declaração judicial de preterição dos direitos do queixoso.

Uma conduta administrativa adequada, ainda que possa ser “codificada, definida, destilada em princípios gerais de boa administração e traduzida em lei escrita (...) continua a ser, inevitavelmente, uma categoria não jurídica<sup>164</sup>”, para além de não ser se todo óbvio que a criação de obrigações legais seja necessariamente a forma mais adequada para promover uma cultura administrativa de serviço<sup>165</sup>.

Através da institucionalização de um Provedor de Justiça, os Tratados concederam aos cidadãos da União uma *via de recurso extrajudicial alternativa* da tutela jurisdicional propriamente dita, tendo em vista a defesa dos seus interesses nos casos em que não existe uma via judicial ou em que esta não pode conduzir a um resultado útil<sup>166</sup>.

O procedimento perante o Provedor, na medida em que é orientado por critérios específicos, não tem o mesmo objetivo que uma ação judicial nem oferece uma tutela jurídica equivalente<sup>167</sup>. Ainda que possa existir uma certa semelhança funcional entre ambas<sup>168</sup>, estas vias de ação nem sequer podem ser seguidas em simultâneo, recaindo sobre o cidadão o ónus da escolha daquele meio que é suscetível de melhor servir os seus interesses num dado momento.

Todavia, estabelecem-se, e bem, limites ao seu poder de controlo, não podendo intervir, fiscalizar ou imiscuir-se no cerne das valorações próprias do poder jurisdicional, legislativo e político. Em particular, no domínio da discricionariedade administrativa, trata-se também de

---

<sup>162</sup> A este respeito v. o acórdão de 4 de outubro de 2006, *Tillack/Comissão*, T-193/04.

<sup>163</sup> Daqui resulta que o conceito de “boa administração” recortado e interpretado pela jurisprudência do TJUE é bastante mais restrito do que o de “má administração” densificado pelo Provedor de Justiça.

<sup>164</sup> V., para este efeito, ALEX BRENNINKMEIJER, “Fair governance: a question of lawfulness and proper conduct”, *Rethinking good administration in the European Union- Sixth Seminar of the National Ombudsmen of EU Member States and Candidate Countries*, 2007, op. cit., p. 29.

<sup>165</sup> Cf. P. NIKIFOROS DIAMANDOUROS, “Boa administração da perspectiva do Provedor de Justiça Europeu”, discurso proferido no 8º Fórum Europa Speyer, promovido pelo German Institute for Administrative Studies, em 15 de abril de 2008.

<sup>166</sup> Cf. Conclusões do Advogado-Geral L.A.GEELHOED, de 3 de julho de 2003, *Provedor/Lamberts*, C-234/02 P, §65.

<sup>167</sup> Cf. o acórdão do TPI, de 10 de abril de 2002, *Lamberts/Provedor*, T-209/00, §65.

<sup>168</sup> V., neste sentido, ANNE PETERS, “The European Ombudsman and the European Constitution”, *Common Market Law Review*, 42, Kluwer Law International, 2005, pp. 716-717. À semelhança do direito de acesso aos tribunais, os cidadãos são também titulares de um direito subjetivo fundamental de se dirigirem ao Provedor. O procedimento é normalmente público e o Provedor, tal como um Juiz, deve atuar com total *independência*, examinando, em primeiro lugar, a admissibilidade da queixa e só depois o mérito da reclamação. Para além disso, o inquérito provedoral está necessariamente limitado às alegações do queixoso e ao objeto definido de início na petição, tal como aconteceria numa ação judicial.

uma insusceptibilidade competencial a apreciação de juízos de oportunidade, mérito ou conveniência que tenham guiado a atuação administrativa de um órgão decisor.

O Provedor de Justiça não pode pôr em causa as decisões administrativas discricionárias, desde que a instituição ou o organismo em causa atue dentro dos limites da sua autoridade legal<sup>169</sup>, geralmente estabelecidos pela jurisprudência do Tribunal de Justiça. O *Ombudsman* não está habilitado a substituir-se à Administração na formulação de juízos que só a ela compete, estando, por isso, sujeito a um imperioso e difícil exercício de autocontenção.

### 3.5.2. Promoção da boa administração

Um dos aspetos mais importantes da intervenção (reativa e proativa) do Provedor assenta na *promoção da boa administração*. Com base nos relatórios publicados anualmente, é possível delimitar um conjunto temático recorrente de queixas<sup>170</sup> sintomáticas das preocupações e receios dos cidadãos europeus num dado ano, tais sejam:

- i) *a recusa, atrasos desnecessários ou falta de resposta da Administração pública da União Europeia em facultar o acesso público a documentos*<sup>171</sup> (que incluem atas de reuniões, pareceres jurídicos ou até documentos preparatórios);
- ii) *a falta de transparência no processo decisório das diferentes instituições europeias, particularmente da Comissão;*
- iii) *a violação de direitos fundamentais;*
- iv) *a violação de direitos procedimentais;*

---

<sup>169</sup> Veja-se, por exemplo, a seguinte situação: um sujeito apresentou uma queixa junto do Provedor, em nome de uma empresa, contestando a sua injusta exclusão de um procedimento concursal organizado pela Comissão Europeia dirigido à celebração de um contrato de prestação de serviços, reconduzindo esse comportamento a uma situação de má administração. Na sequência da avaliação das propostas pela Comissão, a empresa foi excluída da lista de proponentes. Nas suas observações, a Comissão defendeu que a exclusão da empresa se processou no âmbito de um processo normal de seleção. Em sede de inquérito não foi detetado qualquer caso de má administração, tendo a queixa sido arquivada. Na verdade, o Provedor salientou que “[a] Comissão goza de um amplo poder discricionário no que se refere à adjudicação de um contrato no seguimento de um concurso” (v. acórdão do TPI, de 8 de maio de 1996, *Adia Interim SA v. Comissão*, processo T-19/95, §49) que não pode, contudo, servir de justificação para camuflar erros manifestos que sejam cometidos no processo de seleção. Ao exercer o seu poder discricionário, “a instituição deve fundamentar a sua decisão em critérios objetivos que possam ser verificados”. No caso em apreço, o Provedor considerou que a Comissão não utilizou o seu poder discricionário de uma forma arbitrária ou discriminatória (v. queixa 1138/31.12.96/JAON/UK/JMA)

<sup>170</sup> A lista não pretende ser exaustiva. Como nota o PROVIDOR DE JUSTIÇA EUROPEU, Relatório Anual, 1997, cit., pp. 24-25, “a experiência dos Provedores de Justiça nacionais revela que é preferível não tentar fazer uma definição rígida daquilo que pode equivaler a um caso de má administração. Com efeito, a natureza não restritiva do termo é uma das coisas que distingue o papel do Provedor de Justiça do papel de um juiz”.

<sup>171</sup> O Provedor procura determinar se existe um interesse público superior para justificar a concessão de acesso público ou se existem outros fatores que se sobrepõem, como é o caso, por exemplo, de documentos relacionados com uma investigação em curso por parte de uma instituição.

- v) *irregularidades administrativas, tratamentos injustos ou abusos de poder, por exemplo, em concursos e processos de seleção, na adjudicação e execução de contratos públicos ou na atribuição de subvenções;*
- vi) *questões relacionadas com o recrutamento e o estatuto dos funcionários,*
- vii) *a cultura de serviço;*
- viii) *a má gestão financeira, entre outros.*

A alegação mais comum examinada pelo Provedor de Justiça, é, sem dúvida, a *falta de transparência* das instituições, nomeadamente, a recusa em facultar o acesso do público a documentos e informações, o que corresponde a cerca de um quarto dos inquéritos realizados anualmente<sup>172</sup>.

Decorre expressamente do n.º 3 do artigo 15.º do TFUE, em conjugação com o artigo 42.º da CDFUE, que todos os cidadãos e pessoas singulares ou coletivas que residam ou tenham a sua sede estatutária num Estado-Membro têm *direito de acesso aos documentos*<sup>173</sup> que estejam na posse das instituições, órgãos, agências e organismos da União.

Em especial, o Regulamento (CE) n.º 1049/2001, de 30 de maio de 2001, define os princípios, as condições e os limites que, por razões de interesse público ou privado, regem o *direito de acesso aos documentos* do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, prevendo expressamente a possibilidade de recurso ao Provedor de Justiça Europeu para aqueles a quem é negada essa consulta.

De forma a assegurar o exercício útil, atempado e consequente deste direito, o Gabinete da Provedoria introduziu formalmente, em 2018, um procedimento acelerado («*Fast-Track procedure*<sup>174</sup>») para tratar, com maior rapidez, as queixas relativas ao acesso a documentos. O recurso a este expediente apenas fará sentido nos casos em que a instituição tenha recusado, total ou parcialmente, o acesso ao documento solicitado<sup>175</sup> ou não tenha respondido, no prazo

---

<sup>172</sup> Cf. PROVIDOR DE JUSTIÇA EUROPEU, Relatório Anual, 2021, p. 20.

<sup>173</sup> Por «documento» entende-se: “qualquer conteúdo, seja qual for o seu suporte (documento escrito em suporte papel ou eletrónico, registo sonoro, visual ou audiovisual) sobre assuntos relativos às políticas, ações e decisões da competência da instituição em causa”, de acordo com o que resulta do art. 3.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão.

<sup>174</sup> V., para este efeito, PROVIDOR DE JUSTIÇA EUROPEU, “*Review of the Ombudsman’s Fast-Track procedure: Three years on - a faster way of handling public access to documents complaints*”, 2020, pp. 3-7. Desde a implementação deste procedimento, o número de queixas relacionadas com o acesso do público a documentos quase duplicou e o tempo médio de processamento foi substancialmente reduzido, sendo que o Ombudsman se esforça por assegurar que os seus inquéritos estejam concluídos no prazo máximo de 40 dias úteis.

<sup>175</sup> Cf. art. 8.º, n.º 1 do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

prescrito, a um pedido de acesso (o que, na prática, equivale, implicitamente, à recusa<sup>176</sup>). Caso o Provedor conclua que houve *má administração*, pode recomendar a concessão imediata do acesso, integral ou parcial, dos documentos.

Mais do que aceder a reclamações individuais, em nome do princípio da abertura (art.15º, nº1 do TFUE), pretende-se incentivar as instituições a adotarem uma abordagem mais proativa em matéria de transparência, reagindo rápida e favoravelmente aos pedidos de informação e de acesso aos documentos do público, garantindo, assim, uma maior legitimidade, eficácia e responsabilidade da Administração nos processos decisórios.

Destaca-se, para este efeito, a título exemplificativo, o impacto positivo gradual da intervenção provedoral no reforço da transparência da atuação da Agência Europeia de Medicamentos (EMA), que, em 2015, na sequência de um inquérito<sup>177</sup>, implementou uma nova política interna de publicação proativa de relatórios clínicos relativos à eficácia e segurança de medicamentos para uso humano<sup>178</sup>, ou da Comissão Europeia- a principal visada nas queixas dos cidadãos- que, em 2018, assumiu o compromisso de publicar regularmente informações sobre as despesas de deslocação e de viagens dos Comissários<sup>179</sup>, tornando esses documentos proativamente disponíveis<sup>180</sup>.

Com o desenlace dos inquéritos resultam, muitas vezes, recomendações concretas de boa administração que conduzem a mudanças de atuação positivas internalizadas pelas entidades visadas<sup>181</sup>, servindo de referencial para as demais instituições e organismos avaliarem as suas próprias práticas.

---

<sup>176</sup> O art. 8.º, n.º 3 do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 prevê expressamente que, perante a falta de resposta da instituição no prazo devido, considera-se tacitamente indeferido ou recusado o pedido de acesso ao documento.

<sup>177</sup> Caso OI/3/2014/FOR.

<sup>178</sup> European Medicines Agency policy on publication of clinical data for medicinal products for human use, (Policy/0070), 2014.

<sup>179</sup> Cf. artigo 6º, nº2 da Decisão da Comissão 2018/C 65/06, de 31 de janeiro de 2018, relativa o Código de Conduta dos membros da Comissão Europeia.

<sup>180</sup> V., neste contexto, a decisão do Provedor nos processos 562/2017/THH e 1069/2017/THH relativamente ao tratamento dado pela Comissão a um grande número de pedidos de acesso aos documentos relativos às despesas de viagem dos Comissários.

<sup>181</sup> A título exemplificativo, veja-se o seguinte caso: em 2017, na sequência de uma queixa apresentada por um jovem cidadão austríaco que tinha trabalhado como estagiário não remunerado numa delegação do *Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE)* na Ásia, a Provedora propôs que os estagiários das delegações da União Europeia recebessem um subsídio adequado com base no custo de vida do país onde a delegação esteja localizada. Na sua opinião, os estágios não remunerados podem “*conduzir a uma situação discriminatória uma vez que é provável que as pessoas de meios menos privilegiados não disponham de meios financeiros para realizar um estágio*” perdendo uma “*valiosa oportunidade de melhorar as suas qualificações e competências*”. Por outro lado, na maior parte das instituições comunitárias, com exceção do SEAE, os estágios remunerados já são a regra. Por isso, a Provedoria considerou que essa prática constituía má administração por violar o princípio da não discriminação e recomendou ao SEAE o pagamento de um subsídio adequado a todos os seus estagiários. Em resposta, a entidade solicitou a alocação de fundos orçamentais para proceder ao pagamento dos seus estagiários, tendo suspenso a oferta de estágios não remunerados (cf. caso 454/2014/PMC).

Mesmo que o Provedor conclua pela inexistência de má administração, pode sempre considerar oportuno emitir, de forma pedagógica, observações adicionais e sugestões construtivas de melhoria futura (v.g. reconsideração de políticas internas, clarificação de procedimentos e normas, disponibilização de informações e documentos, esclarecimentos públicos, entre outros) que incentivam as autoridades administrativas a reverem a suas condutas.

Através do tratamento e investigação de queixas dos particulares, empresas e organizações sobre suspeitas de *má administração*, o *Ombudsman* atua no interesse do queixoso, procurando uma solução de reparação concreta para casos individuais e proporcionando uma forma particular de justiça restaurativa, por exemplo, quando recomenda às instituições o pagamento de uma compensação financeira, uma qualquer intervenção prática de correção da situação desfavorável ou um pedido de desculpas ao queixoso.

Ora, as queixas são, não raras vezes, sintomas de uma doença que importa conhecer e combater. Como tal, sem prejuízo desta sua obrigação principal, em nome de um interesse público (geral) em promover as melhores práticas administrativas, o Provedor analisa também situações recorrentes, sistémicas ou particularmente graves de má administração através de inquéritos de iniciativa própria<sup>182</sup>, que permitem uma reflexão mais aprofundada na sociedade civil sobre possíveis disfunções estruturais no seio das instituições, contribuindo, genericamente, para o seu aperfeiçoamento.

Um importante exemplo prático<sup>183</sup> desta atuação proativa oficiosa materializou-se na redação e proposta de adoção do *Código Europeu de Boa Conduta Administrativa*, aprovado pelo Parlamento Europeu em 2001 (v. ponto 2.1.3) que condensou, num único documento, um conjunto de princípios gerais e regras de boa conduta administrativa que as instituições e os respetivos funcionários devem observar obrigatoriamente nas suas relações com o público,

---

<sup>182</sup> Que não constituem processos disciplinares nem pré-disciplinares contra os funcionários administrativos.

<sup>183</sup> É possível destacar, ainda, outros exemplos mais recentes: em 2021, a Provedora de Justiça da União, Emily O'Reilly, realizou um amplo inquérito estratégico de iniciativa própria sobre forma como a Comissão e, em particular, as suas 14 Direções-Gerais lidavam com os casos de portas giratórias («*revolving doors*») de funcionários que solicitam o acesso a uma atividade externa durante uma licença sem vencimento por motivos pessoais e de (antigos) membros do pessoal que solicitam autorização para iniciar uma atividade após a respetiva saída. Este problema tem sido uma das prioridades da Provedoria desde que o antigo Presidente da Comissão Europeia, Durão Barroso, foi nomeado presidente não-executivo (*chairman*) do Banco *Goldman Sachs*, em 2016, apenas dois anos depois de ter cessado funções. Embora o direito ao trabalho seja um direito fundamental, uma gestão obscura, não controlada e inadequada da questão das portas giratórias tem um potencial efeito corrosivo na confiança dos cidadãos nas instituições, levantando questões sobre se a administração da União está a agir plenamente no interesse público. Ainda que a Provedora tenha detetado melhorias significativas na atuação da Comissão, reiterou a necessidade da publicação anual atempada das informações sobre todas as atividades pós-serviço de antigos funcionários, melhorando o escrutínio público para efeitos de monitorização (v. caso OI/1/2021/KR).

explicando na prática os *standards* de atuação que os cidadãos podem efetivamente esperar da Administração da União. Por outro lado, destaca-se também a sua influência e contribuição decisiva no reconhecimento oficial e na inclusão do “*direito a uma boa administração*” no catálogo da Carta dos Direitos Fundamentais da UE (art. 41.º).

Embora não cite frequentemente os seus precedentes, o Provedor de Justiça vai construindo, de uma certa forma, a sua própria jurisprudência (ou «*ombudsprudence*<sup>184</sup>»), esclarecendo detalhadamente, na prática, os desdobramentos do *direito a uma boa administração* e compilando diferentes princípios substantivos e procedimentais extraídos do labor dos Tribunais e da experiência das tradições jurídico-constitucionais dos Estados-Membros, bem como regras de cortesia, civilidade e de boa conduta que devem conformar a atuação administrativa das instituições europeias.

Mas tal não significa necessariamente que queira (ou deva) ocupar o lugar do legislador ou da autoridade pública decisora.

### 3.6. A responsabilidade jurídica do Provedor

Resulta da jurisprudência do TJUE que o Provedor, apesar de dispor de uma ampla margem de apreciação quanto à procedência do mérito das queixas e do tratamento a dar-lhes, não tem a seu cargo nenhuma obrigação de resultado<sup>185</sup>.

Mais concretamente, as conclusões dos inquéritos a que procede não têm qualquer efeito jurídico direto na esfera dos interessados nem qualquer efeito vinculativo para a instituição objeto da queixa, uma vez que a atividade provedoral não tem substância nem autoridade jurídica.

Em princípio, qualquer sujeito deve suportar as consequências dos danos que sofre. Porém, não se exclui a hipótese de, em circunstâncias excepcionais, se conseguir demonstrar que “*o Provedor de Justiça cometeu, no exercício das suas funções, uma violação suficientemente caracterizada do direito comunitário, suscetível de causar um prejuízo a um cidadão*<sup>186</sup>”, admitindo-se a possibilidade de se intentar contra este uma ação de

---

<sup>184</sup> Recorrendo à expressão utilizada por M. SPOERER, R. MORE O’FERRALL, “The European Ombudsman’s role in access to documents”, *ERA Forum*, vol. 23, Academy of European Law, 2022, p. 257.

<sup>185</sup> Cf. acórdão *Lamberts/Provedor*, T-209/00, §57.

<sup>186</sup> V., para mais desenvolvimentos, acórdão de 23 de março de 2004, *Lamberts*, C-234/02 P. O direito à reparação é reconhecido quando estiverem reunidas três condições cumulativas: “*que a norma de direito violada tenha por objetivo conferir direitos aos particulares, que a violação seja suficientemente caracterizada e que exista um nexo de causalidade direto entre a violação da obrigação que incumbe ao autor do ato e o dano sofrido pelas pessoas lesadas*” (v., acórdão de 10 de julho de 2003, *Comissão/Fresh Marine*, C-472/00 P, §25). Verdadeiramente, o critério decisivo para se apurar se uma violação do Direito da União é “suficientemente caracterizada” e suscetível, por conseguinte, de desencadear a responsabilidade extracontratual é o da violação

responsabilidade civil extracontratual com fundamento no tratamento incorreto e lesivo de uma queixa<sup>187</sup>.

Ainda que os Tratados não prevejam expressamente nenhum meio processual administrativo (ou judicial) de reação das suas decisões, tal não permite concluir necessariamente que os atos praticados pelo Provedor não possam causar um dano suscetível de ser indemnizado ou que o queixoso esteja totalmente desprotegido, já que, juridicamente, não deixa de ser titular de determinados direitos processuais e procedimentais (como o *direito a um tratamento imparcial, equitativo e em prazo razoável*, o *direito de ser ouvido* e de *receber uma resposta na língua escolhida*, *direito à reparação*, entre outros) que pode, e deve, fazer valer.

De facto, a ordem jurídica da União Europeia reconhece nos procedimentos administrativos o respeito pelo princípio da diligência<sup>188</sup>, isto é, a obrigação que impende sobre as instituições (*latu sensu*) competentes (*in casu*, o *Ombudsman*) de analisar com imparcialidade e rigor todos os elementos relevantes do caso concreto e de respeitar as regras da boa administração.

Na aceção do artigo 340.º do TFUE, em matéria de responsabilidade extracontratual, a União deve indemnizar os danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das suas funções, estando, por sua vez, essa ação de responsabilidade sujeita ao preenchimento de um conjunto de requisitos cumulativos que devem ser provados pelo demandante, nomeadamente, a “*ilegalidade do comportamento imputado à instituição, a realidade do dano e a existência de um nexo de causalidade entre o comportamento alegado e o prejuízo invocado*”<sup>189</sup>.

Em caso algum pode o Provedor de Justiça ser responsabilizado pelo comportamento ilegal das instituições, órgãos e organismos que investiga nos inquiridos a que procede.

---

manifesta e grave dos limites que se impõem ao poder de apreciação do órgão comunitário em causa (neste caso, do Provedor de Justiça), para além de se dever ter em conta as especificidades da sua função.

<sup>187</sup> A título exemplificativo veja-se o acórdão do TG de 29 de abril de 2015, *Claire Staelen/Provedor de Justiça*, T-217/11, que tem por objeto uma ação com vista a obter a reparação do prejuízo pretensamente sofrido pela demandante na sequência do tratamento pelo Provedor de Justiça Europeu da sua queixa relativa à má gestão pelo Parlamento Europeu da lista de candidatos aprovados num concurso geral para o recrutamento de administradores de língua francesa, do qual constava como candidata aprovada. O Tribunal concluiu que o Provedor deu erradamente como provados certos factos, concluindo de forma errónea pela inexistência de má administração do Parlamento, incumprindo, assim, o seu dever de diligência na sequência da instrução da queixa, fundamentando, desta feita, o dever de ressarcimento à demandante pelos danos causados.

<sup>188</sup> V., para este efeito, acórdão de 21 de novembro de 1991, *Technische Universität München*, C-269/90, §14; acórdão de 6 de novembro de 2008, *Países Baixos/Comissão*, C-405/07 P, §56 ou o acórdão de 9 de setembro de 2011, *Dow AgroSciences/Comissão*, T-475/07, §154.

<sup>189</sup> V., neste sentido, acórdão do TJ de 9 de novembro de 2006, *Agraz/Comissão*, C-243/05 P, §26; acórdãos do TG de 16 de novembro de 2006, *Masdar (UK)/Comissão*, T-333/03, §59 e de 12 de setembro de 2007, *Nikolaou/Comissão*, T-259/03, §37.

Acompanhando as conclusões do Advogado-Geral L.A. GEELDOED <sup>190</sup>, respeitantes a um recurso interposto pelo Provedor ao acórdão do TPI de 10 de abril de 2002, (*Lamberts/Provedor*), que declarou admissível uma ação de indemnização intentada por um cidadão com base na atuação do Provedor de Justiça Europeu no exercício das suas funções, seria “*contrário à essência do Provedor deixar de mãos vazias o cidadão europeu confrontado com uma situação de má administração do próprio*”, já que a ação de indemnização, perante a inexistência de um meio processual administrativo de reação, “*é a única via que o cidadão que sofreu danos (...) pode invocar para obter uma tutela jurisdicional efetiva*”.

Apesar de se tratar de uma fiscalização judicial (limitada, é certo), a sua independência funcional não é abalada. Os tribunais não podem (re)apreciar nem se debruçar sobre o mérito das conclusões dos inquéritos conduzidos pelo Provedor, tal como este, no exercício das suas funções, não pode pôr em causa o bom fundamento da decisão de um órgão jurisdicional nem a sua competência para a proferir<sup>191</sup>.

O *Ombudsman*, sem invadir a competência exclusiva dos poderes legislativo, executivo e judicial, tem um campo de ação mais alargado para exercer as suas atribuições, mas “*não é, nem deve ser tentado a parecer que é, um contra-poder*<sup>192</sup>”. Atente-se que não se advoga com isto um total desinteresse, apenas uma certa autolimitação.

### **3.7. Novos paradigmas para o *Ombudsman***

O sucesso do florescimento de uma instituição secular como a do *Ombudsman*- com a mesma ou outra denominação- reside, paradigmaticamente, na sua adaptabilidade e permeabilidade a diferentes sistemas político-constitucionais. Ainda assim, vão surgindo novos desafios ao seu mandato, reflexo de uma considerável distância, geográfica e cultural, que o continua a separar de muitos cidadãos<sup>193</sup>.

A cobertura mediática das atividades do Provedor de Justiça Europeu- associada a uma maior publicidade, visibilidade, escrutínio e reconhecimento público- pressupõe uma abordagem comunicativa e cooperante com os particulares, as organizações da sociedade civil, os meios de comunicação social, os deputados do Parlamento Europeu, as empresas e

---

<sup>190</sup> Conclusões do Advogado-Geral L.A. GEELDOED, de 3 de julho de 2003, *Provedor/Lamberts*, C-234/02 P, op., cit., §107-110.

<sup>191</sup> Cf. n.º 5 do art. 1.º do Estatuto do Provedor.

<sup>192</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, “Limites Jurídicos, Políticos e Éticos da Atuação do Ombudsman”, in *Democracia e Direitos Humanos no Século XXI*, Lisboa, 2003, p. 45.

<sup>193</sup> Cf. PROVIDOR DE JUSTIÇA EUROPEU, “*Boa administração na prática ...*”, pp. 2-3.

outras entidades relevantes, de forma a garantir que os cidadãos estejam informados sobre o seu direito de queixa e que saibam a quem recorrer, já que uma grande parte das reclamações apresentadas não se inserem no âmbito do seu mandato.

Este reforço da consciencialização cívica para a missão provedoral, através do estreitamento das relações de confiança mantidas com as instituições fiscalizadas, é uma importante estratégia de legitimação da autoridade moral do Provedor, para além de poder ser um incentivo persuasivo particularmente eficaz que permite convencer as entidades administrativas, receosas de eventuais danos reputacionais, a acatarem espontaneamente as suas recomendações.

A taxa de aceitação («*rate of compliance*»), isto é, a percentagem de respostas positivas em relação ao número total de propostas (soluções, recomendações e sugestões) feitas pelo Provedor, é, de facto, bastante elevada<sup>194</sup>, mas não capta integralmente o impacto substantivo mais alargado da sua intervenção, desde logo, porque certas mudanças positivas podem advir, por exemplo, da intensificação do debate público- suscitado pelo Provedor- em torno de um determinado tema de interesse comum<sup>195</sup>.

Ainda que limitado pela sua pequena dimensão (e insularidade) institucional, a magistratura de influência que o Provedor estabelece quer com as autoridades públicas quer com os cidadãos é assegurada, sobretudo, por via de diligências pessoais e de contactos diretos. Sem embargo, ao contrário dos Provedores de Justiça nacionais, regionais ou locais, a interação do *Ombudsman* Europeu com os particulares nem sempre é tão frequente e intuitiva.

Na realidade, é muito pouco provável que os cidadãos europeus, durante a sua vida, tenham alguma vez de recorrer ao Provedor de Justiça Europeu (ou que até saibam da sua existência), já que grande parte das suas legítimas preocupações quotidianas, reclamações, queixas e denúncias de *má administração*, ainda que relevem no âmbito de aplicação do direito da União, são da competência das respetivas autoridades administrativas nacionais dos Estados-Membros<sup>196</sup>, a quem incumbe, na prática, enquanto administrações funcionalmente europeias, executar o direito administrativo da União.

---

<sup>194</sup> Entre 2009 e 2021, a média de aceitação rondou os 81%, cf. PROVIDOR DE JUSTIÇA EUROPEU, Relatório Anual, 2022, p. 31 e SILVIA KOTANIDIS, “The European Ombudsman: Reflections on the role and its potential”, *European Parliamentary Research Service*, 2018, pp. 12-13.

<sup>195</sup> Cf. PROVIDOR DE JUSTIÇA EUROPEU, Relatório Anual, 2021, pp. 32-33, “[a]s instituições estão cientes de que uma ação administrativa que fique aquém dos elevados padrões que o público espera poderá dar origem a um inquérito do Provedor de Justiça ou a um escrutínio público mais alargado”, funcionando como um fator de dissuasão importante.

<sup>196</sup> Cf. EMILY O'REILLY, discurso no Seminário Académico do IUE sobre o papel evolutivo do Provedor de Justiça, 31 de janeiro de 2023.

Ciente desta realidade, o *Ombudsman* Europeu desde cedo mantém laços de cooperação privilegiados com os seus homólogos dos Estados-Membros e países candidatos, através da Rede Europeia de Provedores de Justiça (*European Network of Ombudsman*, doravante ENO), uma rede voluntária informal, criada em 1996, que reúne provedores de justiça nacionais e regionais e órgãos similares de 95 provedorias em 36 países europeus, e que funciona como um mecanismo eficaz de diálogo e de partilha de informações de interesse comum no sentido de promover uma correta aplicação do direito europeu.

A Rede, enquanto fórum horizontal de cooperação<sup>197</sup> e de partilha de conhecimento, experiências e boas práticas, é importante para organizar e facilitar, de forma expedita, a transferência de queixas indevidamente dirigidas ao *Ombudsman* Europeu para as respetivas entidades provedoras competentes.

Em especial, os membros da ENO podem recorrer ao *procedimento de consulta*<sup>198</sup> («*query procedure*») junto do PJE, solicitando respostas fundamentadas sobre questões que surjam no tratamento de queixas específicas. Aquele pode responder diretamente ou reencaminhar a pergunta para a instituição ou organismo comunitário adequado.

Atendendo ao seu conteúdo, estas consultas podem dividir-se, essencialmente, em três grandes grupos temáticos, a saber: (i) *pedidos de informação sobre políticas da União*; (ii) *pedidos de aconselhamento prático no tratamento de queixas* e, mais importante, (iii) *pedidos relativos à interpretação e aplicação do direito da UE*<sup>199</sup>. Na medida em que só o TJUE pode emitir interpretações legalmente vinculativas do direito da União, as respostas fornecidas pelo Provedor consistem tão-só em orientações interpretativas informais que contribuem para uma harmonização na atuação dos vários provedores de justiça europeus.

Enquanto motor de transformação da governança europeia, e sem prejuízo do seu contínuo trabalho pedagógico para aumentar a qualidade da Administração pública, o *Ombudsman* Europeu não é “[um] centro de estudos, nem em tal se pode vir a transformar<sup>200</sup>”, devendo esforçar-se por alcançar um equilíbrio razoável entre o empreendimento de investigações sistémicas e a resolução em tempo útil das queixas que

---

<sup>197</sup> T. BINDER et al., “The European Ombudsman: democratic empowerment or democratic deficit?”, *BEU Citizen*, 2017, p. 14.

<sup>198</sup> Ainda que possam existir certas semelhanças, o *procedimento de consulta* não equivale a um *pedido de decisão prejudicial*, em que um órgão jurisdicional nacional submete ao TJUE questões relativas à interpretação ou à validade de uma disposição do Direito da União Europeia, nos termos do art. 19.º, n.º3, al. b) do TUE e art. 267.º do TFUE.

<sup>199</sup> V., para mais desenvolvimentos, ANA RITA GIL, “Query procedures in the European Union: a challenge or a guarantee to the European rule of law?”, *e-Publica*, vol.9, n.º 1, 2022, pp. 15-20.

<sup>200</sup> Partindo da reflexão da Provedora de Justiça portuguesa MARIA LÚCIA AMARAL, Relatório à Assembleia da República, 2020, p. 11.

recebe dos particulares (e cujo volume não domina). Ainda assim, o dever de resposta, perante a quantidade, não se deve transformar numa prática burocrática meramente ritualista e insensível às valorações próprias do caso concreto. As solicitações muito heterogêneas que lhe são dirigidas acabam sempre por apresentar também elas diferentes graus de relevância.

No seguimento de sucessivas crises (económicas, sociais, políticas, de integração) que abalaram o projeto europeu, não é surpreendente que se tenha verificado um incremento da importância dada às posições veiculadas pelo PJE, sobretudo, no que diz respeito à proteção do Estado de Direito, à promoção dos direitos humanos ou em matéria de transparência administrativa.

Apesar disso, o grande desafio para qualquer Provedor de Justiça, ou qualquer outro organismo de supervisão independente, consiste “[em] dissociar e desembaraçar a «política» (...) da «administração»<sup>201</sup>”, na tentativa de refrear e sustar um impulso excessivamente ativista e indevidamente moralista do mandato.

### 3.8. O Provedor de Justiça português: modelo comparativo

Em Portugal, o Provedor de Justiça é, na verdade, a instituição mais antiga («*avant la lettre*») da nova ordem constitucional, tendo sido criada anteriormente à sua inclusão na Constituição da República Portuguesa de 1976 pelo DL n.º 212/75, de 21 de abril. A sua consagração no artigo 23.º da CRP visou fundamentalmente responder aos profundos anseios de justiça do povo, assegurando a justiça e a legalidade da atuação da Administração através de meios informais.

O *Ombudsman* português foi pensado, assim, não tanto como um auxiliar do Parlamento na função de garantia do consenso constitucional, mas, sim, como um órgão do Estado independente<sup>202</sup>, isto é, sem vinculações ao poder executivo ou legislativo e separado do poder judicial, de titularidade singular, capaz de conferir aos cidadãos um meio de proteção célere, informal, universal e gratuito face à atuação das autoridades administrativas.

Sem prejuízo do poder de iniciativa própria (artigos 4.º, n.º1 e 24.º, n.º1 do Estatuto do Provedor de Justiça<sup>203</sup>), o Provedor de Justiça lida essencialmente com as queixas dos cidadãos quanto a atos e omissões que sejam lesivos dos seus direitos subjetivos ou interesses

<sup>201</sup> Cf. EMILY O'REILLY, “Provedor de Justiça Europeu numa era geopolítica: proteger os direitos fundamentais e a responsabilização”, discurso na Universidade de Varsóvia, em 27 de setembro de 2023.

<sup>202</sup> Cujo titular único é designado através de eleição pela Assembleia da República por uma maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções (artigo 163.º/h) da CRP).

<sup>203</sup> Aprovado pela Lei n.º 9/91, de 9 de abril (alterada pela Lei n.º 30/96, de 14 de agosto, Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro e pela Lei n.º 17/2013, de 18 de fevereiro).

legítimos, não dependendo o seu exercício de qualquer interesse direto, pessoal e legítimo, nem de quaisquer prazos. Encontra-se, portanto, em pé de igualdade com todos os demais agentes sociais, “*escutando e observando o que de errado acontece para depois o comunicar, com independência e desassombro, à autoridade de onde provém*”<sup>204</sup>.

Nesta função de amparo, a atividade provedoral tem uma *jurisdição universal* sobre todos os poderes públicos (a nível do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais), e em relação a todas as esferas da Administração Pública, tratando-se de uma instância (suprapartidária e despolitizada) de fiscalização e mediação de concretos conflitos jurídico-administrativos, com uma especial autoridade procedimental. Na verdade, não são decretados limites constitucionais à sua intervenção, mas a sua competência provém sempre da norma, não se presumindo.

Em razão das solicitações que lhe chegam, é possível identificar uma certa hegemonia estatística de queixas em determinadas áreas temáticas da atividade da administração que têm constituído os temas maioritários da intervenção provedoral desde o seu início, a saber: o (mau) funcionamento dos serviços da *segurança social*, as relações de *emprego público* e o *sistema fiscal*- que formam, em conjunto, o objeto de cerca de 60% (quase dois terços) das queixas<sup>205</sup>.

Relegados para segundo plano- num pernicioso estreitamento de competências- ficam outros problemas existentes em áreas fundamentais da saúde, ambiente, urbanismo, ordenamento do território e da proteção do património cultural, educação ou administração da justiça.

Como bem sumariza Catarina Sampaio Ventura<sup>206</sup>, na realidade, 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*”, não se confundindo com a figura de um Advogado (ainda que também haja um dever de sigilo na relação que estabelece com o reclamante).

Os meios de (re)ação do Provedor são fundamentalmente as *recomendações*, normativas ou não normativas, que dirige aos poderes públicos e que funcionam como armas de persuasão na alteração do *status quo*. Em particular, compete-lhe dirigir recomendações aos

---

<sup>204</sup> Como refere a Provedora da Justiça MARIA LÚCIA AMARAL, Relatório à Assembleia da República- 2021, p. 6. De facto, quando o Provedor reconheça que o queixoso tem ao seu alcance um meio de reação administrativo ou contencioso especialmente previsto na lei pode limitar-se a encaminhá-lo para a entidade competente.

<sup>205</sup> MARIA LÚCIA AMARAL, Relatório à Assembleia da República- 2019, p. 9.

<sup>206</sup> In “*O Poder da...*”, op. cit., p. 2.

órgãos competentes com vista à correção de atos ilegais, irregulares ou injustos dos poderes públicos ou à melhoria da organização e procedimentos administrativos dos respetivos serviços, podendo (e devendo) também assinalar eventuais deficiências de legislação que verificar, emitindo sugestões para a sua interpretação, alteração ou revogação, ou ainda para a elaboração de novos instrumentos normativos (cf. artigo 20.º, n.º 1, al. b) do Estatuto).

Todavia, o Provedor de Justiça não tem competência para anular, revogar ou modificar os atos dos poderes públicos e a sua intervenção não suspende o decurso de quaisquer prazos, sejam administrativos ou contenciosos. Daqui resulta que, apesar da amplitude da sua atuação, os seus atos, que não se reconduzem a qualquer um dos atos típicos do Estado (legislativos, judiciais ou administrativos), são destituídos de qualquer força coerciva ou imperativa, não lhe assistindo qualquer prerrogativa semelhante ao privilégio da execução prévia.

Tal significa que o não acatamento das recomendações não acarreta, *strictu sensu*, verdadeiras consequências jurídicas para os incumpridores<sup>207</sup>, precisamente por estas estarem desprovidas de quaisquer efeitos vinculativos. Não se trata, pois, de um mandato injuntivo, conquanto o sustentáculo da sua atuação reside tão-só na *autoridade da razão* alicerçada num controlo colaborante, pedagógico, construtivo e persuasivo que implica uma total disponibilidade institucional para “escutar” os lamentos dos cidadãos.

Mas tal será uma força ou debilidade da instituição? A verdade é que o Provedor assume-se paradigmaticamente como uma “*entidade quase contra-intuitiva, de difícil compreensão*”<sup>208</sup>, que combina, por um lado, traços próprios da judicatura com traços próprios do agir administrativo, inculcando-se cada vez mais na perceção pública a ideia de que a Provedoria funciona apenas como uma espécie de *justiça administrativa sem regras de processo, informal e gratuita*, esgotando a sua atuação na resolução alternativa de litígios jurídico-administrativos, transmutando-se quase num simples *ersatz* do poder judicial, o que, de uma certa forma, esvazia o seu campo de intervenção e desvirtua a sua finalidade jurídico-constitucional, impedindo o exercício efetivo das suas mais importantes funções, em particular, a possibilidade de agir de *motu proprio*, isto é, por sua própria iniciativa.

---

<sup>207</sup> O órgão destinatário da recomendação deve, no prazo de 60 dias a contar da sua receção, comunicar ao Provedor de Justiça a posição que quanto a ela assume. O não acatamento da recomendação tem sempre de ser fundamentado (artigo 38.º, n.ºs 2 e 3, do EPJ), o que significa que a entidade visada não pode, pura e simplesmente, ignorá-la. Assim, as recomendações constituem o órgão destinatário no dever de tomar uma decisão, recusando ou acatando a solução propugnada pelo Provedor, devendo sempre fundamentar o ato de recusa.

<sup>208</sup> V., para mais desenvolvimentos, MARIA LÚCIA AMARAL, “O Provedor de Justiça e a tutela dos cidadãos na Administração Pública”, *XXI Seminário de Justiça Administrativa*, 2021, p. 7.

É certo que o Provedor de Justiça ocupa um espaço único e insubstituível no nosso ordenamento jurídico na busca de soluções e alternativas na defesa dos direitos, liberdades e garantias e interesses legítimos dos cidadãos. Sem embargo, nas palavras de Maria Lúcia Amaral, “*um Provedor que esteja apenas ao serviço de quem a ele se queixa, e que se contente em remediar agravos isolados, não serve a comunidade. Servirá a quem a ele tiver acesso*<sup>209</sup>, *mas não contribuirá em nada para prevenir e reparar injustiças se a sua ação se mostrar destituída de alcance comunitário*<sup>210</sup>”.

A instituição do *Ombudsman* não se limita apenas a atuar a pedido ou a acorrer passivamente às queixas apresentadas pelos particulares, aguardando pacientemente esse impulso externo. Mediante uma atuação *oficiosa e preventiva*, pode contribuir para detetar disfunções e desvirtuações sistémicas mais alargadas que essas mesmas queixas permitem revelar, estando especialmente vocacionado para fiscalizar as situações de mau funcionamento da Administração Pública em diferentes setores, identificando, por exemplo, injustiças que possam todavia não constituir ilegalidades, contribuindo, em geral, para o bom andamento administrativo, o que favorecerá sempre os administrados (beneficiários e dependentes da eficiência desses serviços).

Ao contrário do seu congénere europeu, o Provedor de Justiça é detentor de um poder de iniciativa oficiosa extremamente relevante no sistema constitucional português, tendo competência para requerer ao Tribunal Constitucional a fiscalização abstrata da constitucionalidade e legalidade de normas (art. 281.º, n.º 1 e 2, alínea d) da CRP e art. 20.º, n.º 3 do Estatuto do Provedor) e a apreciação e verificação da inconstitucionalidade por omissão (art.283.º, n.º1 da CRP e art. 20.º, n.º 4 do Estatuto do Provedor).

A Provedoria de Justiça foi referida expressamente no capítulo português do Relatório da União Europeia sobre o Estado de Direito de 2021<sup>211</sup> como uma das instituições mais importantes na promoção do equilíbrio dos poderes públicos em Portugal, mas a afirmação e consolidação institucional do Provedor de Justiça não se pode perder na “*vacuidade da vaidade individual*<sup>212</sup>”, já que o trabalho que sustenta a sua função não pode deixar de ser um

---

<sup>209</sup> Podendo excluir quem dele efetivamente mais necessite. O aumento exponencial do número de queixas nos últimos anos (em 2021 a Provedoria recebeu um total de 21 259 pedidos) tem impulsionado o debate sobre a possível limitação do recebimento de queixas e a reorganização interna da Provedoria em áreas setoriais de controlo e fiscalização que melhor satisfaçam em tempo útil a consecução dos seus objetivos.

<sup>210</sup> V. Relatório à Assembleia da República- 2021, p. 11.

<sup>211</sup> V. Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 17.

<sup>212</sup> Recorrendo à expressão utilizada pelo antigo Provedor de Justiça JOSÉ DE FARIA COSTA, in Relatório à Assembleia da República- 2016. p. 13.

trabalho coletivo e de coadjuvação cuja finalidade norteadora visa a pacificação social e a construção de um consenso não adversarial.

#### 4. Considerações finais

Num contexto geopolítico marcado por sucessivas crises transfronteiriças (económico-financeiras, sanitárias, de guerra, ambientais ou de integração), os cidadãos tornaram-se mais conscientes e exigentes em relação à administração pública da União Europeia.

O *direito fundamental a uma boa administração* e o *direito de petição ao Provedor de Justiça* estabelecem, por isso, um importante núcleo indutor de direitos, deveres e garantias de todas as pessoas que se relacionam com a administração da União, representando um avanço significativo no reforço da posição subjetiva dos administrados.

Em particular, o instituto do *Ombudsman*, nos seus diversos batismos, tem prosperado no ordenamento jurídico europeu enquanto mecanismo de resolução de conflitos sucedâneo- e não substitutivo- do recurso à via judicial e que, intervindo com base em queixas dos particulares ou por sua própria iniciativa, investiga os casos específicos de má administração por parte das instituições ou organismos da União, assistindo-lhe somente poderes de recomendação, investigação e divulgação.

Apesar das suas decisões e recomendações não serem juridicamente vinculativas, existe uma elevada taxa de aceitação e acatamento (“*compliance*”) por parte das instituições, desde logo, de forma a evitar possíveis consequências reputacionais (desfavoráveis), na opinião pública, relacionadas com esse incumprimento.

Uma importante estratégia de legitimação da autoridade moral do Provedor reside, pois, no estreitamento das relações de confiança mantidas com as entidades fiscalizadas, através de uma abordagem comunicativa, construtiva e cooperante, que incentiva o cumprimento espontâneo das suas recomendações. Como tal, têm sido redobrados os esforços no sentido de promover publicamente a função provedoral como um recurso capaz de salvaguardar a posição jurídica dos cidadãos através da promoção de boas práticas administrativas, que, por sua vez, se refletirá na melhoria da qualidade dos serviços prestados pela administração da União.

Enquanto interveniente neutro, o Provedor tem a capacidade de ampliar, em igualdade de armas, a voz e os argumentos dos queixosos, prestando-lhes assistência com base nos seus conhecimentos especializados. Ademais, pela sua própria natureza, surge como um natural mediador entre o cidadão e a administração pública da União Europeia, procurando uma solução de reparação concreta para casos individuais e estabelecendo “normas de facto” para uma boa administração.

Ainda assim, a atuação provedoral deve ir além da mera resolução de queixas individuais, prosseguindo, igualmente, um trabalho pedagógico e sistêmico que beneficie todos aqueles que estejam diretamente expostos às consequências nefastas das práticas enraizadas de má-administração, sem que com isso se torne numa espécie de justiça administrativa informal sem regras de processo.

Para tal, seria pertinente encetar uma discussão mais alargada sobre a possibilidade de se reforçar as competências do Provedor de Justiça Europeu, no sentido de lhe reconhecer legitimidade ativa no âmbito do recurso de anulação (art. 263.º e 264.º do TFUE) e do recurso por omissão (art. 265.º do TFUE), por contraposição à sua legitimidade passiva, o que lhe permitiria desempenhar um papel mais visível enquanto motor de mudança.

Um dos grandes desafios da função provedoral reside também na inexistência de um instrumento jurídico vinculativo e uniformizado que codifique, a nível europeu, um conjunto coerente e completo de regras de direito administrativo. A adoção de uma lei europeia do procedimento administrativo, à luz de uma visão transnacional do procedimento, permitiria assegurar padrões de proteção semelhantes nos diferentes níveis e esferas de administração da União.

Na verdade, a promoção da boa administração no espaço europeu obedece ainda a uma metódica internormativa e multinível que, naturalmente, não dilui a autonomia dos Estados-Membros em definir procedimentos administrativos que vão ao encontro dos padrões estabelecidos no direito da União, conquanto ainda se trata de uma matéria fragmentariamente arbitrada e regulamentada por vários instrumentos normativos setoriais, nem sempre dotados de força jurídica vinculativa.

O Código Europeu de Boa Conduta Administrativa, redigido pelo Provedor de Justiça Europeu, representou uma primeira tentativa de codificação sistemática de princípios procedimentais e materiais orientadores da atividade administrativa, desenvolvendo, na prática, os desdobramentos do direito fundamental à boa administração, previsto no artigo 41.º da CDFUE, e utilizado como parâmetro de referência na investigação das queixas de má administração das instituições da União.

De tudo isto resulta que a atuação do Provedor reveste-se de uma força moral, simbólica e persuasiva que visa, em geral, contribuir para uma mudança positiva na cultura administrativa de serviço das instituições europeias. Por isso mesmo, o mandato do Provedor de Justiça Europeu é fundamentalmente indissociável ao de um “guardião” do Estado de Direito, da boa administração e dos direitos fundamentais.

## BIBLIOGRAFIA

AA.VV., Law of Administrative Procedure of the European Union, European, Added Value Assessment, Brussels, 2012.

AA.VV., “State of Play and Future Prospects for EU Administrative Law”- Working document, *Working Group on EU Administrative Law*, 2011.

AA.VV., Workshop on EU Administrative Law. State of the Play and Future Prospects (León-Spain). *Briefing Notes, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs*, European Parliament, 2011.

ABREU, Joana Covelo de, “Provedor de Justiça Europeu”, in *Instituições, Órgãos e Organismos da União Europeia*, JOANA COVELO DE ABREU e LILIANA REIS (coord), Almedina, 2020.

ALMEIDA, Mário Aroso de, *Teoria Geral do Direito Administrativo. O novo regime do CPA*, 2.ª edição, Almedina, 2015.

ALMEIDA, Mário Aroso de, “O Provedor de Justiça como garante da boa administração”, in *O Provedor de Justiça. Estudos. Volume Comemorativo do 30.º Aniversário da Instituição*, Lisboa, 2007.

ALVES, Luísa Verdelho, “O regime linguístico da União Europeia”, *Polissema – Revista de Letras do ISCAP*, vol. 14, 2014.

AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 4.ª edição, Almedina, 2018.

AMARAL, Diogo Freitas do, “Limites Jurídicos, Políticos e Éticos da Atuação do Ombudsman”, *Democracia e Direitos Humanos no Século XXI*, Provedoria de Justiça – Divisão de Documentação, Lisboa, 2003.

AMARAL, Maria Lúcia, “O Provedor de Justiça e a tutela dos cidadãos na Administração Pública”, *XXI Seminário de Justiça Administrativa*, 2021.

AMARAL, Maria Lúcia, *Relatório à Assembleia da República- 2019*, Provedor de Justiça- Divisão de Documentação, Lisboa, 2020.

AMARAL, Maria Lúcia, *Relatório à Assembleia da República- 2021*, Provedor de Justiça-Divisão de Documentação, Lisboa, 2022.

ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 4ª edição, Coimbra, Almedina, 2008.

BINDER, T., INGLESE, M., WAARDEN, F., “The European Ombudsman: democratic empowerment or democratic deficit?”, *BEU Citizen*, 2017.

BRENNINKMEIJER, Alex, “Fair governance: a question of lawfulness and proper conduct”, in *Rethinking good administration in the European Union- Sixth Seminar of the National Ombudsmen of EU Member States and Candidate Countries*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007.

BOUSTA, Rhita, “Pour une approche conceptuelle de la notion de bonne administration”, *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 21, 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes, e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada. Volume II*, 4ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2010.

CAUPERS, João, “A pluralidade do Ombudsman: vantagens e inconvenientes para a Administração Pública”, in AA.VV., “*O cidadão, o Provedor de Justiça e as Entidades Administrativas Independentes*”, Provedoria de Justiça – Divisão de Documentação, Lisboa, 2002.

COSTA, José de Faria, *Relatório à Assembleia da República- 2016*, Provedor de Justiça-Divisão de Documentação, Lisboa, 2017.

COUTINHO, Juliana Ferraz, *O Público e o Privado na Organização Administrativa. Da relevância do sujeito à especialidade da função*, Coimbra, Almedina, 2017.

CRAIG, Paul, «Article 41», in AA.VV., *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, ed. STEVE PEERS, TAMARA HERVEY, JEFF KENNER e ANGELA WARD, Oxford, Hart Publishing, 2021, pp. 1136-1137.

CRAIG, Paul, “EU Administrative Law, the Acquis”, *Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs*, European Parliament, Brussels, 2010.

DIAMANDOUROS, P. Nikiforos, “The Ombudsman Institution and the quality of Democracy”, *Distinguished Speakers Lectures*, nº3, University of Siena, 2006.

DIAMANDOUROS, P. Nikiforos, “Ética e o Provedor de Justiça”, discurso da 27ª Reunião Plenária do Conselho Científico da ERC de 17 de outubro de 2010.

DIAMANDOUROS, P. Nikiforos, “Boa administração da perspectiva do Provedor de Justiça Europeu”, discurso proferido no 8º Fórum Europa Speyer, promovido pelo German Institute for Administrative Studies, em 15 de abril de 2008.

DUARTE, Maria Luísa, *Direito Administrativo da União Europeia*, Coimbra Editora, 2008.

DUARTE, Maria Luísa, *União Europeia. Estática e dinâmica da ordem jurídica eurocomunitária*, vol. I, Almedina, 2011.

FERNANDES, Sophie Perez, “A boa administração morreu, viva a boa administração! A inusitada vinculação dos Estados-membros ao padrão de boa administração decorrente do DUE: um comentário ao caso ISPAS”, in *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, n.º 12, agosto 2018.

FERNANDES, Sophie Perez, “A boa administração nas ‘calhas de roda’ dos discursos jurídico-constitucionais português e da União – ‘Gira, a entreter a razão?’”, in *UNIO- EU Law Journal*, Vol. 3, n.º 1, 2017.

FERNANDES, Sophie Perez, “Administração Pública”, in *Direito da União Europeia. Elementos de Direito e Políticas da União*, Alessandra Silveira, Mariana Canotilho, Pedro Madeira Roque (coord), Almedina, 2016.

FERNANDES, Sophie Perez, *Da vinculação dos Estados-Membros ao «direito a uma boa administração» previsto na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – argumentos para uma internormatividade administrativa*, Dissertação de Doutoramento apresentada na Escola de Direito da Universidade do Minho, sob orientação de ALESSANDRA SILVEIRA, 2016.

FERNANDES, Sophie Perez, “Os atributos de uma cidadania administrativa na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia”, *UNIO E-book*, Vol I, Workshops CEDU, 2016.

FERREIRO, Susana Viñuales, “La constitucionalización del derecho a una buena administración en la Unión Europea: nuevas garantías para la protección de los derechos en el procedimiento administrativo?”, in *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.ºs 27 e 28, 2014/2015.

- García, Ricardo Alonso, “El Soft Law Comunitário”, in *Revista de Administración Pública*, n.º 154, 2001.
- GIL, Ana Rita, “Query procedures in the European Union: a challenge or a guarantee to the European rule of law?”, *e-Publica (Public Law Journal)*, vol.9, n.º 1, abril de 2022.
- GOMES, Carla Amado, “Princípio da boa administração: tendência ou clássico?”, in *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, n.º 73, 2018.
- GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo, Vol. I*, Almedina, 2019.
- GONÇALVES, Pedro Costa, “Âmbito de aplicação do Código do Procedimento Administrativo (na versão do anteprojeto de revisão)”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 100, 2013.
- HAMILTON, Alexander, “The Federalist nº68 (12 March 1788)”, in *The Papers of Alexander Hamilton. Vol. IV. January 1787–May 1788*, (ed.) Harold C. Syrett, Columbia University Press, 1962, pp. 586-590.
- HANSEN, Hans Gammeltoft, “Trends Leading to the Establishment of a European Ombudsman”, in *The European Ombudsman: Origins, Establishment, Evolution*; Office for Official Publications of the European Communities, 2005.
- HARDEN, Ian, “Article 43”, in *The EU Charter of Fundamental Rights. A commentary*, ed. Peers, Hervey, Kenner and Ward, Hart Publishing, 2014.
- JARRY, Jean-Pierre, “The European Parliament and the establishment of a European Ombudsman: 20 years of debate, 1974-1995. Study”, *European Parliament History Series*, European Parliamentary Research Service, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015.
- KAŃSKA, Klara, «Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights», in *European Law Journal*, vol. 10, n.º 3, 2004.
- KRISTJÁNSDÓTTIR, Margrét Vala, «Good Administration as a Fundamental Right», in *Icelandic Review of Politics and Administration*, vol. 9, n.º 1, 2013.
- KOTANIDIS, Silvia, “The European Ombudsman: Reflections on the role and its potential”, *European Parliamentary Research Service*, 2018.

MAGDALENA E. DE LEEUW, “An empirical study into the norms of good administration as operated by the European Ombudsman in the field of tenders”, *EUI Working Paper*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS), 2009.

MENDES, Joana, «Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour», *EUI Working Paper* 2009/9.

MICHEL, Hélène, “Le Médiateur européen héraut de la transparence. Redéfinition d’une institution et investissements politiques d’une norme de bon gouvernement”, *Politique européenne*, n.º 61, 2018.

NEVES, Ana F., “O direito a um procedimento administrativo efetivo: a necessária articulação do CPA com uma lei europeia do procedimento administrativo”, in *Comentários ao Código do Procedimento Administrativo*, Vol. I, coord. CARLA AMADO GOMES, ANA F. NEVES e TIAGO SERRÃO, 6.ª edição, AAFDL Editora, Lisboa, 2023.

O'REILLY, Emily, discurso proferido no Seminário Académico do IUE sobre o papel evolutivo do Provedor de Justiça, em 31 de janeiro de 2023.

O'REILLY, Emily, “Provedor de Justiça Europeu numa era geopolítica: proteger os direitos fundamentais e a responsabilização”, discurso proferido na Universidade de Varsóvia, em 27 de setembro de 2023.

PETERS, Anne, “The European Ombudsman and the European Constitution”, *Common Market Law Review*, 42, Kluwer Law International, 2005.

QUADROS, Fausto de, *Direito da União Europeia: Direito Constitucional e Administrativo da União Europeia*, 3.ª edição, Almedina, Coimbra, 2013.

RAIMUNDO, Miguel Assis, “Os princípios no CPA e o princípio da boa administração, em particular”, in *Comentários ao Código do Procedimento Administrativo*, Vol.I, coord. CARLA AMADO GOMES, ANA NEVES e TIAGO SERRÃO, 5.ª edição, AAFDL Editora, Lisboa, 2020.

RIBÓ, Rafael, “A função do Ombudsman: prevenção e reparação das ações ou omissões ilegais dos poderes públicos face aos cidadãos. A prevenção e reparação de injustiças”, in ‘*O Provedor de Justiça: o Garante dos Direitos Fundamentais*’, conferência realizada na Assembleia da República em 27 de abril de 2010.

SALVATO, Alessandra, *La sfida della codificazione del Procedimento Amministrativo Europeo*, dissertação de doutoramento apresentada na Università degli Studi di Napoli Federico II, sob orientação de Roberto Mastroianni, 2016.

SCHWARZE, Jürgen, “European Administrative Law in the light of the Treaty of Lisbon: Introductory Remarks”, in *Workshop on EU Administrative Law. State of the Play and Future Prospects (León-Spain). Briefing Notes*, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, 2011.

SILVA, Suzana Tavares da, *Direito Administrativo Europeu*, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010.

SILVA, Suzana Tavares da, *Um novo Direito Administrativo?*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2010.

SILVA, Vasco Pereira da, “O direito administrativo transnacional (direito administrativo internacional, europeu e global) e as suas implicações no direito administrativo de Espanha e de Portugal”, in *Atas do XII Colóquio Luso-Espanhol de Professores de Direito Administrativo*, Lisboa, 2016.

SÖDERMAN, Jacob, “O direito fundamental a uma boa administração”, discurso proferido no *Ciclo de Conferências: O papel dos provedores de justiça num mundo em transição*, Espanha, em 28 de maio de 2001.

SÖDERMAN, Jacob, “The Early Years of the European Ombudsman”, in *The European Ombudsman: Origins, Establishment, Evolution*; Office for Official Publications of the European Communities, 2005.

SOUSA, Alfredo José de, “A atividade internacional do Provedor de Justiça: Novas Perspetivas para um paradigma secular”, in ‘*Provedor de Justiça: O Garante dos Direitos Fundamentais*’, conferência realizada na Assembleia da República em 27 de abril de 2010.

SOUSA, Marcelo Rebelo de, e MATOS, André Salgado de, *Direito Administrativo Geral. Tomo I: Introdução e princípios fundamentais*, 2.<sup>a</sup> edição, Lisboa, Dom Quixote, 2006.

SPOERER, M., O’FERRALL, R. More, “The European Ombudsman’s role in access to documents”, *ERA Forum*, vol. 23, Academy of European Law, 2022.

VENTURA, Catarina Sampaio, «Artigo 43.º - Provedor de Justiça Europeu», in AA.VV., *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*, ALESSANDRA SILVEIRA e MARIANA CANOTILHO (coord.), Coimbra, Almedina, 2013, pp. 499-513.

VENTURA, Catarina Sampaio, “Direitos Humanos e Ombudsman. Paradigma para uma instituição secular”, Lisboa, Provedoria de Justiça. Divisão de Documentação, 2007.

VENTURA, Catarina Sampaio, “O Poder da Recomendação”, in *III Encontro Nacional de Provedores do Estudante*, Coimbra, 2013.

VIANA, Cláudia, «Artigo 41.º - Direito a uma boa administração», in AA.VV., *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*, ALESSANDRA SILVEIRA e MARIANA CANOTILHO (coord.), Coimbra, Almedina, 2013, pp. 483-489

WARD, Angela, «Article 51», in AA.VV., *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, STEVE PEERS *et al.* (ed.), Oxford, Hart Publishing, 2014, pp. 1413-1454.

WIDDERSHOVEN, Rob, “Developing Administrative Law in Europe: Natural Convergence or Imposed Uniformity?”, *Review of European Administrative Law*, Vol 7, n.º2, Paris Legal Publishers, 2014.

### **Outros documentos:**

Código de boa conduta administrativa do pessoal do Banco Europeu de Investimento nas suas relações com o público, JO C 17 de 19 de janeiro de 2001.

Código de Boa Conduta Administrativa da Comissão Europeia anexado ao seu Regulamento Interno pela Decisão 2000/633/CE, de 17 de outubro de 2000

Decisão da Comissão 2018/C 65/06 relativa o Código de Conduta dos membros da Comissão Europeia, de 31 de janeiro de 2018.

European Parliament resolution on the European Ombudsman's Special Report to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the existence and the public accessibility, in the different Community institutions and bodies, of a Code of Good Administrative Behaviour (C5-0438/2000 - 2000/2212 (COS)), 06.09.2001.

European Medicines Agency policy on publication of clinical data for medicinal products for human use, (Policy/0070), 2014.

Recomendação CM/Rec(2007)7 do Conselho de Ministros para os Estados-Membros relativo a uma boa administração, de 20 de junho de 2007, Anexo: Código de Boa Administração.

Recomendação n.º 1/B/2012 de 19 de janeiro de 2012.

Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, JO L 145 de 31.05.2001.

Regulamento 2021/1163, do Parlamento Europeu, de 24 de junho de 2021, que define o estatuto e as condições gerais de exercício das funções do Provedor de Justiça Europeu.

Relatório da Comissão sobre a cidadania da União (COM (93)702), de 21 de dezembro de 1993.

Relatório da Comissão Europeia sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, de 2021.

Relatório especial do Provedor de Justiça Europeu ao Parlamento Europeu na sequência do inquérito de iniciativa própria sobre a existência e o acesso do público, nas diferentes instituições e organismos comunitários, de um código de boa conduta administrativa (OI/1/98/OV), de 21 de março de 2000.

Relatório Especial do Provedor de Justiça Europeu sobre o seu inquérito à queixa 2591/2010/GG contra a Comissão Europeia.

Report drawn up on behalf of the Legal Affairs Committee on the appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament, 6 April 1979 (PE 57.508/fin.).

Resolução de 15 de janeiro de 2013 que contém recomendações à Comissão sobre uma Lei de Processo Administrativo da União Europeia [2012/2024(INL)], JO C 440 de 30.12.2015.

Resolução do Parlamento Europeu, de 15 de janeiro de 2013, que contém recomendações à Comissão sobre uma Lei de Processo Administrativo da União Europeia (2012/2024(INL)), JOUE, (2015/C 440/04).

Resolução do Parlamento Europeu, de 9 de junho de 2016, sobre uma administração da União Europeia aberta, eficaz e independente (2016/2610(RSP)), JOUE, (2018/C 086/19), que exorta, de novo, a Comissão a considerar a proposta de regulamento em anexo

Resolução sobre o relatório especial do Provedor de Justiça Europeu ao Parlamento Europeu na sequência do inquérito de iniciativa própria sobre a existência e o acesso ao público, nas diferentes instituições e organismos comunitários, de um código de boa conduta administrativa [C5-0438/2000 - 2000/2212(COS)], de 6 de junho de 2001.

Resolution on the appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament, 11 May 1979 (Official Journal 1979 C 140, p. 153).

PROVEDOR DE JUSTIÇA EUROPEU, “Boa Administração na prática: decisões da Provedora de Justiça Europeia em 2013”, União Europeia, 2014.

PROVEDOR DE JUSTIÇA EUROPEU, Código Europeu de Boa Conduta Administrativa, Luxemburgo, Serviço das Publicações, 2013.

PROVEDOR DE JUSTIÇA EUROPEU, Relatório Anual, 1995.

PROVEDOR DE JUSTIÇA EUROPEU, Relatório Anual, 1997.

PROVEDOR DE JUSTIÇA EUROPEU, Relatório Anual, 2007.

PROVEDOR DE JUSTIÇA EUROPEU, Relatório Anual, 2012.

PROVEDOR DE JUSTIÇA EUROPEU, Relatório Anual, 2021.

PROVEDOR DE JUSTIÇA EUROPEU, “Review of the Ombudsman’s Fast-Track procedure: Three years on - a faster way of handling public access to documents complaints”, 2020.

PROVEDOR DE JUSTIÇA EUROPEU, Projeto de recomendação às instituições, organismos e agências europeias no âmbito do inquérito de iniciativa própria (OI/1/98/OV), de 13 de setembro de 1999.

STATSKONTORET, (The Swedish Agency for Public Management), “Good Administration in European countries”, 2023.

## JURISPRUDÊNCIA

Sentença do Tribunal Supremo de Espanha, de 12 de setembro de 2019, Recurso nº 1652/2019. ES:TS:2019:8987A.

### A. Jurisprudência do TJUE

Acórdão do TJ de 10 de julho de 2003, *Comissão/Fresh Marine*, Processo C-472/00 P, EU:C:2003:399.

Acórdão do TJ de 11 de julho de 2013, *Ziegler SA*, Processo C-439/11 P, EU:C:2013:513

Acórdão do TJ de 14 de fevereiro de 1990, *Delacre*, Processo C-350/88, EU:C:1990:71.

Acórdão do TJ de 15 de outubro de 2002, *LVM e outros/Comissão*, Processo C-238/99 P, EU:C:2002:582.

Acórdão do TJ de 16 de fevereiro de 2012, *Interpipe Niko Tube e Interpipe NTRP*, Processos C-191/09 P e C-200/09 P, EU:C:2012:78.

Acórdão do TJ de 17 de dezembro de 1998, *Baustahlgewebe GmbH contra Comissão das Comunidades Europeias*, Processo C-185/95 P, EU:C:1998:608.

Acórdão do TJ de 17 de dezembro de 2015, *WebMindLicenses*, Processo C-419/14, EU:C:2015:832.

Acórdão do TJ de 17 de julho de 2014, *YS/Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*, Processo C-141/12 e C-372/12, EU:C:2014:2081.

Acórdão do TJ de 2 de abril de 1998, *Sytraval*, Processo C-367/95 P, EU:C:1998:154.

Acórdão do TJ de 2 de outubro de 2003, *Corus UK/Comissão*, Processo C-199/99 P, EU:C:2003:531

Acórdão do TJ de 21 de novembro de 1991, *Technische Universität München*, Processo C-269/90, EU:C:1991:438.

Acórdão do TJ de 21 de setembro de 2000, *Mediocurso/Comissão*, Processo C-462/98, EU:C:2000:480.

Acórdão do TJ de 23 de abril de 1986, *Partido Ecologista “Os Verdes” contra Parlamento Europeu*, Processo 294/83, EU:C:1986:166.

Acórdão do TJ de 23 de março de 2004, *Provedor de Justiça Europeu contra Frank Lamberts*, Processo C-234/02 P, EU:C:2004:174.

Acórdão do TJ de 24 de novembro de 2020, *Minister van Buitenlandse Zaken*, Processos apensos C-225/19 e C-226/19 EU:C:2020:951.

Acórdão do TJ de 24 de outubro de 1996, *Lisrestal*, Processo C-32/95 P, EU:C:1996:402.

Acórdão do TJ de 26 de março de 2020, *Luxaviation SA*, Processo C-113/19, EU:C:2020:228.

Acórdão do TJ de 28 de junho de 2005, *Dansk Rørindustri*, Processos apensos C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, EU:C:2005:408.

Acórdão do TJ de 28 de outubro de 2021, *Vialto Consulting*, Processo C-650/19 P, EU:C:2021:879

Acórdão do TJ de 29 de setembro de 2011, *Elf Aquitaine*, C-521/09 P, EU:C:2011:620.

Acórdão do TJ de 31 de março de 1992, *Burban*, Processo C-255/90 P, EU:C:1992:153.

Acórdão do TJ de 4 de junho de 2013, *ZZ*, Processo C-300/11, EU:C:2013:363.

Acórdão do TJ de 5 de maio de 2022, *Zhejiang Jiuli Hi-Tech Metals/Comissão*, Processo C-718/20 P, EU:C:2022:362.

Acórdão do TJ de 5 de março de 1996, *Brasserie du Pêcheur*, Processos apensos C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79.

Acórdão do TJ de 5 de novembro de 2014, *Mukarubega*, Processo C-166/13, EU:C:2014:2336.

Acórdão do TJ de 6 de março de 2014, *Siragusa*, Processo C-206/13, EU:C:2014:126.

Acórdão do TJ de 6 de novembro de 2008, *Países Baixos/Comissão*, C-405/07 P, EU:C:2008:613.

Acórdão do TJ de 8 de julho de 1999, *Hercules Chemicals*, Processo C-51/92 P, EU:C:1999:357.

Acórdão do TJ de 9 de maio de 2014, *H. N.*, Processo C-604/12, EU:C:2014:302.

Acórdão do TJ de 9 de março de 2017, *Doux*, Processo C-141/15, EU:C:2017:188

Acórdão do TJ de 9 de novembro de 2006, *Agraz/Comissão*, C-243/05 P, EU:C:2006:708.

Acórdão TJ de 9 de setembro de 2003, *Christina Kik/ IHMI*, Processo C-361/01 P, EU:C:2003:434.

## **B. Tribunal de Primeira Instância / Tribunal Geral**

Acórdão do TPI/TG de 18 de setembro de 1995, *Nölle*, Processo T-167/94, EU:T:1995:169.

Acórdão do TPI/TG de 9 de julho de 1999, *New Europe Consulting* e outros, Processo T231/97, EU: T:1999:146.

Acórdão do TPI/TG de 24 de outubro de 2000, *Fresh Marine*, Processo T-178/98, EU:T:2000:240.

Acórdão DO TPI/TG de 30 de janeiro de 2002, *max.mobil*, Processo T-54/99, EU: T:2002:20.

Acórdão do TPI/TG de 4 de outubro de 2006, *Hans-Martin Tillack*, Processo T-193/04, EU:T:2006:292.

Acórdão do TPI/TG de 19 de março de 1997, *M. Oliveira SA*, Processo T-73/95, EU:T:1997:39.

Acórdão do TPI/TG de 22 de outubro de 1997, *SCK e FNK/Comissão*, Processos apensos T-213/95 e T-18/96, EU: T:1997:157.

Acórdão do TPI/TG de 5 de outubro de 2004, *Eagle*, Processo T-144/02, EU: T:2004:290.

Acórdão TPI/TG de 3 de abril de 2003, *Vieira, SA*, Processos apensos T-44/01, T-119/01 e T-126/01, EU: T:2003:98.

Acórdão do TPI/TG de 1 de março de 2023, *Harley-Davidson*, Processo T-324/21, EU: T:2023:101.

Acórdão TPI/TG de 30 de setembro de 2003, *Atlantic Container*, Processos apensos T-191/98, T-212/98 e T-214/98, EU: T:2003:245.

Acórdão do TPI/TG de 25 de outubro de 2005, *Groupe Danone*, Processo T-38/02, EU:T:2005:367.

Acórdão do TPI/TG de 11 de julho de 2007, *Alrosa Company*, Processo T-170/06, EU:T:2007:220.

Acórdão do TPI/TG de 6 de julho de 2000, *Volkswagen*, Processo T-62/98, EU:T:2000:180.

Acórdão do TPI/TG de 28 de outubro de 2004, *Herrera/Comissão*, Processos apensos T-219/02 e T-337/02, EU:T:2004:318.

Acórdão do TPI/TG de 4 de outubro de 2006, *Tillack contra Comissão*, Processo T-193/04, EU:T:2006:292.

Acórdão do TPI/TG de 10 de abril de 2002, *Frank Lamberts contra Provedor de Justiça Europeu*, Processo T-209/00, EU:T:2002:94.

Acórdão do TPI/TG, de 8 de maio de 1996, *Adia Interim SA v. Comissão*, Processo T-19/95, EU:T:1996:59.

Acórdão do TPI/TG de 29 de abril de 2015, *Claire Staelen/Provedor de Justiça*, T-217/11, EU:T:2015:238.

Acórdão do TPI/TG de 9 de setembro de 2011, *Dow AgroSciences /Comissão*, T-475/07, EU:T:2011:445.

### **C. Conclusões de Advogados-Gerais**

Conclusões do Advogado-Geral DÁMASO RUIZ de 11 de março de 2004, *Chantal Hectors*, Processo C-150/03 P, EU:C:2004:146.

Conclusões do Advogado-Geral FRANCIS JACOB de 22 de março de 2001, *Z/Parlamento Europeu*, Processo C-270/99, EU:C:2001:180.

Conclusões do Advogado-Geral L.A. GEELDOED, de 3 de julho de 2003, *Provedor/Lamberts*, Processo C-234/02 P, EU:C:2003:394.

Conclusões do Advogado-Geral MELCHIOR WATHELET de 16 de setembro de 2015, *WML*, Processo C-419/14, EU:C:2015:606.

Conclusões do Advogado-Geral MELCHIOR WATHELET de 25 de junho de 2014, *Mukarubega*, Processo C-166/13, EU:C:2014:2031.

Conclusões do Advogado-Geral MICHAL BOBEK, de 7 de setembro de 2017, *Ispas*, Processo C-298/16, EU:C:2017:650.

Conclusões do Advogado-Geral MIGUEL POIARES MADURO, de 16 de dezembro de 2004, *Eurojust*, Processo C-160/03, EU:C:2004:817.

Conclusões do Advogado-Geral PAOLO MENGOZZI de 12 de fevereiro de 2015, *CO Sociedad de Gestión y Participación SA*, Processo C-18/14, EU:C:2015:95.

Conclusões do Advogado-Geral PAOLO MENGOZZI de 13 de janeiro de 2016, *Bensada Benallal*, Processo C-161/15, EU:C:2016:3.

Conclusões do Advogado-Geral YVES BOT de 11 de setembro de 2007, *Salzgitter*, Processo C 408/04 P, EU:C:2007:491.

FACULDADE DE DIREITO

