



CÂMARA MUNICIPAL DE VILA DO PORTO

-- CÓPIA DE PARTE DA ATA DA REUNIÃO ORDINÁRIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE VILA DO PORTO REALIZADA A 01 DE SETEMBRO DE 2014. -----

-- «PROVEDOR MUNICIPAL – DISCUSSÃO DE PROPOSTA DOS VEREADORES DO PS:

Presente para análise e discussão, proposta de criação da figura do Provedor Municipal, da autoria dos vereadores socialistas, que se dá por reproduzida para os devidos efeitos legais. ----

-- Dá-se conhecimento do parecer do Dr. Carlos Farinha: -----

“O parecer produzido pela **Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo**, Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, **PARECER JURÍDICO N.º 64 / CCDR-LVT / 2011**, subscrito por MARTA ALMEIDA TEIXEIRA destaca que a questão não será legal e que foi até já apreciada, na RAA, no âmbito do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 403/2009, publicado no Diário da República (DR), 1.ª série, n.º 180, de 16 de Setembro de 2009, precisamente quando a RAA quis consagrar o mesmo tipo de figura no Estatuto Autonómico dos Açores. -----

Refere-se textualmente no mencionado parecer da CCDRLVT: -----

“No ano 1996, deu entrada na Assembleia da República, o Projeto de Lei 65/VII, cujo objeto era a “Criação do Provedor Municipal”, contudo, esta iniciativa acabou por caducar em 24.10.1999. -----

Não existindo, na presente data, nenhum diploma legal que regule o estatuto da figura do “Provedor do Município” ou do “Provedor Municipal” (como é designado em outras autarquias). -----

Facto que não tem impedido a sua criação, por alguns municípios, entre outros, a título exemplificativo, referimos, o de Abrantes, o de Cascais e o de Sintra. -----

Ademais, esta matéria dos Provedores Sectoriais ou Especiais foi analisada, aquando da aprovação da última revisão do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (EPARAA), na sequência do requerimento, dirigido pelo Provedor de Justiça, em 10 de Fevereiro de 2009, ao Tribunal Constitucional. -----

Neste requerimento, o Provedor de Justiça solicitou a apreciação e declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral das normas contidas nos artigos 7.º, n.º 1, alínea o), 47.º, n.º 4, alínea c), 67.º, alínea d), 101.º, n.º 1, alínea n), e 130.º do Provedor de Justiça, que previam e regulamentavam o direito de a Região Autónoma dos Açores criar provedores sectoriais regionais. -----

Normas, que o Tribunal Constitucional veio a apreciar no seu Acórdão n.º 403/2009, publicado no Diário da República (DR), 1.ª série, n.º 180, de 16 de Setembro de 2009.



CÂMARA MUNICIPAL DE VILA DO PORTO



Os fundamentos deduzidos pelo Provedor de Justiça, aquando do pedido de declaração da inconstitucionalidade dos artigos 7.º, n.º 1, alínea o), 47.º, n.º 4, alínea c), 67.º, alínea d), 101.º, n.º 1, alínea n), e 130.º do EPARAA, foram os seguintes: -----

“O artigo 7.º, n.º 1, alínea o), do Estatuto, consagra o direito da Região de «criar provedores sectoriais regionais». -----

Nos termos do artigo 130.º, estes provedores receberão «queixas dos cidadãos por acções ou omissões de órgãos ou serviços da administração regional autónoma, de organismos públicos ou privados que dela dependam, de empresas privadas encarregadas da gestão de serviços públicos regionais ou que realizem actividades de interesse geral ou universal no âmbito regional». Nos termos do mesmo artigo, os provedores sectoriais podem dirigir as recomendações que entenderem às entidades referidas e exercer as restantes competências que lhes venham a ser atribuídas por decreto legislativo regional. -----

O legislador quis instituir, ao nível regional, instituições com as mesmas características e funções que o órgão consagrado no artigo 23.º da Constituição: o Provedor de Justiça. -----

Ora, ao permitir a criação de provedores sectoriais regionais, o Estatuto ignora o estatuto constitucional do Provedor de Justiça. Com a criação dos provedores sectoriais regionais perde -se a visão sistémica da defesa não jurisdicional dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos, subverte -se a função preventiva global de ocorrência de injustiças e ilegalidades nas diversas administrações, deturpa -se o papel unitário de guardião dos direitos e interesses legítimos de todos e de cada um dos portugueses por parte do Provedor de Justiça e retira -se, sem necessidade e contra a intenção legislativa, efectividade aos direitos. -----

Termina o Provedor de Justiça pedindo a apreciação e declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas contidas nos artigos 7.º, n.º 1, alínea o), 47.º, n.º 4, alínea c), 67.º, alínea d), 101.º, n.º 1, alínea n), e 130.º do Estatuto Político - Administrativo da Região Autónoma dos Açores.” -----

Na análise a esta questão, o Tribunal Constitucional pronunciou-se nos seguintes termos: *“Do mesmo passo que institui o órgão constitucional Provedor de Justiça, o preceito1 procede à conformação dos traços que, sob o ponto de vista constitucional, enformam a sua verdadeira natureza e recortam o núcleo essencial do seu estatuto. -----*

No mais, próprio ou relativo ao seu estatuto, a Constituição reservou à Assembleia da República a competência exclusiva para legislar sobre ele. Na verdade, o artigo 164.º, alínea m), dispõe que é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre a matéria do «estatuto dos titulares dos órgãos de soberania e do poder local, bem como dos restantes órgãos constitucionais ou eleitos por sufrágio directo e universal» (itálico aditado). -----

É evidente que o Provedor de Justiça é um órgão constitucional, porquanto criado pela



CÂMARA MUNICIPAL DE VILA DO PORTO

Constituição e cuja competência é, também, por ela definida, pelo menos nos seus elementos constitucionalmente caracterizantes. -----

Segundo emerge daquele artigo 23.º, o Provedor de Justiça é um órgão do Estado, de natureza independente, perante todos os demais órgãos constitucionais, conquanto designado, pelo tempo que a lei determinar (quatro anos – artigo 6.º da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril), pela Assembleia da República, por uma maioria qualificada de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções. -----

Enquanto órgão constitucional, é também a Constituição que define a competência que o caracteriza enquanto tal. E fá-lo sob quatro ângulos diferentes. De um lado, evidenciando a sua posição institucional em relação aos cidadãos, dizendo que os cidadãos lhe podem apresentar queixas – é, assim, um órgão aberto ao recebimento das queixas dos cidadãos, sem distinções, no todo do Estado unitário; do outro, referindo que essas queixas podem ter por objecto acções ou omissões dos poderes públicos; depois, estatuinto que o Provedor apreciará essas queixas sem poder decisório e dirigindo aos órgãos competentes as recomendações necessárias para prevenir e reparar injustiças; e, finalmente, dispondo que essa competência é evada a cabo de modo independente dos meios graciosos e contenciosos previstos na Constituição e nas leis. -----

Como se vê, a competência constitucionalmente atribuída ao Provedor de Justiça abrange todos os «poderes públicos» e, decorrentemente, assim, os actos por estes praticados. (sublinhado nosso) -----

Pela sua própria natureza, ressalvam-se os actos jurisdicionais, em face do disposto nos artigos 203.º e 205.º da Constituição. -----

De acordo com a configuração dada pelo legislador constitucionalmente competente [artigo 164.º, alínea m)] ao estatuto do Provedor de Justiça (Lei n.º 9/91), o terreno privilegiado da sua actuação é a Administração, não estando excluído qualquer sector dela, abrangendo assim a administração estadual, regional ou local, directa ou indirecta, civil ou militar. (sublinhado nosso) -----

Conquanto a inserção constitucional do Provedor de Justiça na parte geral dos direitos fundamentais mostre claramente que ele «é essencialmente um órgão de garantia dos direitos fundamentais (de todos, e não apenas dos direitos, liberdades e garantias) perante os poderes públicos, em geral, e perante a Administração em especial» (cf. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, op. cit., vol. I, p.440), nada impede que ele actue, no terreno daquela Administração, no domínio dos direitos económicos, sociais ou outros, conferidos pelo legislador ordinário. -----

A questão que se coloca, no caso, é, todavia, a de saber se o órgão Provedor de Justiça é um órgão do Estado de competência exclusiva nas matérias incluídas no seu estatuto jurídico - constitucional ou se as mesmas podem ser desdobradas ou repartidas através de provedores sectoriais ou especializados, com base numa ideia de que assim se poderão obter maiores níveis de protecção dos direitos dos cidadãos. -----



CÂMARA MUNICIPAL DE VILA DO PORTO

Na doutrina existe uma crítica generalizada à ideia de multiplicação dos provedores sectoriais regionais. -----

É, muito em especial, o caso de Jorge Miranda (artigo 23.º, Constituição Portuguesa Anotada, org. Jorge Miranda/Rui Medeiros, t. I, Coimbra 2005, p. 220), que sustenta: -----
«A lei não pode criar Provedores de Justiça especializados, como já tem sido preconizado (Provedor para as Forças Armadas, Provedor Ecológico, Provedor do Consumidor, Provedores Municipais, Provedor da Criança, Provedor das Pessoa Idosas, Provedor da Saúde) ou como já chegou a ser estabelecido (Defensor do Contribuinte). -----

1 Referindo-se ao art. 23.º da CRP. -----

A competência de um órgão constitucional decorre da norma constitucional, explícita ou implicitamente, ou tem nela a sua base. Daí que não possa o Provedor de Justiça, órgão constitucional, ser despojado de faculdades que lhe pertençam, em proveito de outros órgãos, nem que possam as suas competências ou as matérias delas objecto ser desdobradas ou repartidas através de mais de um Provedor. Não pode haver dois ou mais Provedores [...]» -----

Na mesma linha de pensamento vai Vieira de Andrade, ao declarar o seu «alinhamento incondicional com aqueles que defendem uma concepção unitária e plurifuncional da instituição e se opõem à proliferação de provedores especializados em função das várias áreas da actividade administrativa» («O Provedor de Justiça e a protecção efectiva dos direitos fundamentais», in O Provedor de Justiça – Estudos, Lisboa 2006, p. 62). -----

Mas há, também, autores que, com mais ou menos dúvidas ou limites (cf. João Caupers, in O Cidadão, o Provedor de Justiça e as Entidades Administrativas Independentes, p. 88, e, reportando -se a provedores regionais, Rui Medeiros, Tiago Fidalgo de Freitas e Rui Lanceiro, in Enquadramento da Reforma do Estatuto Político –Administrativo da Região Autónoma dos Açores, p. 124), admitem não existir uma proibição constitucional de provedores especializados. Entende, porém, o Tribunal que, sendo a competência do órgão constitucional, Provedor de Justiça, definida pela Constituição, não pode esse órgão ser despojado das faculdades que lhe pertençam ou as matérias delas objecto ser desdobradas através de mais de um Provedor. (sublinhado nosso) -----

A repartição, com outros órgãos, das faculdades inseridas na competência com que foi dotado constitucionalmente o Provedor de Justiça, ainda que respeitando as suas atribuições constitucionais e obrigando a agir em coordenação ou de forma articulada com este, desfigura o órgão tal como foi concebido pela Lei Fundamental, na medida em que introduz elementos distorcedores da unidade da sua actuação para todo o território nacional e para todos os poderes públicos. -----
(sublinhado nosso) -----

A existência, ao lado, de um outro órgão, criado pelo legislador ordinário, com



CÂMARA MUNICIPAL DE VILA DO PORTO

atribuições decalcadas ou paralelas às do Provedor de Justiça, especializadas ou não, ainda que de âmbito regional, não deixa de descaracterizar o tipo constitucionalmente construído do mesmo órgão sem agregação a quaisquer especialidades da matéria da sua competência ou a quaisquer entes territoriais, antes atingindo todos os poderes públicos, enfraquecendo, em termos de visibilidade e intensidade práticas, os poderes e faculdades com que foi dotado o órgão constitucional. (sublinhado nosso) -----

Está vedada ao legislador ordinário a conformação de qualquer outro órgão, a quem sejam, concomitantemente, atribuídas as funções de apreciar, sem poder decisório, as queixas dos cidadãos por acções ou omissões dos poderes públicos, e de dirigir aos órgãos competentes as recomendações necessárias para prevenir e reparar injustiças. (sublinhado nosso) -----

Ora, é exactamente isso que sucede na situação recortada no artigo 130.º do EPARAA. É que os provedores sectoriais regionais recebem, com autonomia em relação ao Provedor de Justiça, «queixas dos cidadãos por acções ou omissões de órgãos e serviços da administração regional autónoma, de organismos públicos ou privados que dela dependam, de empresas privadas encarregadas da gestão de serviços públicos regionais ou que realizem actividades de interesse geral ou universal no âmbito regional» e podem, igualmente com autonomia em relação ao mesmo Provedor de Justiça, dirigir as recomendações que entenderem àquelas entidades.”

Tendo o Tribunal Constitucional concluído que “... não podem deixar de ter -se por inconstitucionais, por violação do artigo 23.º da Constituição, os artigos 7.º, n.º 1, alínea o), 47.º, n.º 4, alínea c), 67.º, alínea d), 101.º, n.º 1, alínea n), e 130.º do Estatuto Político -Administrativo dos Açores.” (sublinhado nosso). -----

Nestes termos, verifica-se que a criação da figura do “Provedor Municipal” ou “Provedor do Município”, por parte dos municípios, através de Regulamentos, não é isenta de dúvidas, podendo mesmo, atentos os argumentos defendidos pelo Tribunal Constitucional, vir a ser posta em causa a sua constitucionalidade, designadamente, por violação do art. 23.º da CRP. -----

Pese embora o facto, de o parecer jurídico solicitado não incidir especificamente sobre a possibilidade da criação da figura do “Provedor Municipal” ou “Provedor do Município”, não podíamos deixar de mencionar o enquadramento doutrinal e jurisprudencial que esta questão, dos “Provedores especiais e sectoriais”, tem tido em Portugal. -----

Sem nos alongarmos na análise desta questão, cumpre, ainda, referir que na doutrina portuguesa, apesar da posição defendida pelo Tribunal Constitucional, não há unanimidade relativamente ao facto de a CRP impedir genericamente a criação de outros provedores para além do Provedor de Justiça. -----



CÂMARA MUNICIPAL DE VILA DO PORTO



(...) -----

Nestes termos, conclui: -----

1. Pese embora o facto, de o parecer jurídico solicitado não incidir especificamente sobre a possibilidade da criação da figura do “Provedor Municipal” ou “Provedor do Município”, não podíamos deixar de mencionar que o Tribunal Constitucional, no seu Acórdão n.º 403/2009, publicado no Diário da República (DR), 1.ª série, n.º 180, de 16 de Setembro de 2009, declarou inconstitucionais, por violação do artigo 23.º da Constituição, os artigos 7.º, n.º 1, alínea o), 47.º, n.º 4, alínea c), 67.º, alínea d), 101.º, n.º 1, alínea n), e 130.º do Estatuto Político - Administrativo dos Açores, que previam e regulamentavam o direito de a Região Autónoma dos Açores criar provedores sectoriais regionais. -----
2. Atentos os fundamentos invocados pelo Tribunal Constitucional, no *supra* referido Acórdão, não podemos deixar de concluir que a criação da figura do “Provedor Municipal” ou “Provedor do Município”, por parte dos municípios, através de Regulamentos, não é isenta de dúvidas, podendo mesmo vir a ser posta em causa a sua constitucionalidade, designadamente, por violação do art. 23.º da CRP. -----

-- A câmara tomou conhecimento do parecer jurídico emitido pelo Dr. Carlos Farinha. -----

-- O Senhor Presidente tomou a palavra e assinalou que a figura do Provedor Municipal existe, de facto, em câmaras da Região e Continente, mas sobretudo, serve para mediar conflitos em bairros sociais. Sublinha, atento todo o conteúdo do parecer jurídico, que a figura não está prevista na Lei. -----

-- Em defesa da proposta, o Senhor Vereador Duarte Moreira registou que apesar de esta figura não estar prevista na Lei, não é considerada ilegal, apesar das dúvidas jurídicas que se colocam à sua existência. Prossegue, recordando que o princípio fundamental que subjaz à sua criação reside no estabelecimento de uma figura que promova a participação e interligação entre as entidades oficiais e a comunidade, facilitando o acesso dos munícipes às entidades públicas, no que diz respeito à comunicação e tratamento das suas expetativas, queixas e reclamações, desta forma, sobrepondo-se a barreiras sociais, culturais e, inclusive, constrangimentos de natureza pessoal, que possam obstar a uma participação ativa dos munícipes na vida da sua comunidade. Finalizou, vincando que esta figura é uma figura apartidária. -----

-- O Senhor Vereador Roberto Furtado, no uso da palavra, destacou que existem um conjunto de órgãos públicos aos quais é possível aos munícipes recorrerem para manifestarem as suas



CÂMARA MUNICIPAL DE VILA DO PORTO

preocupações, como são o caso da Assembleia Municipal e os vários Conselhos existentes, como o Conselho de Ilha, ou o da Juventude, Educação, entre outros. -----

Terminada a discussão, a presente proposta foi a votação tendo sido rejeitada por maioria a criação da figura do Provedor Municipal com os votos contra do Senhor Presidente da Câmara e dos Senhores Vereadores Roberto Furtado e Pedro Coutinho. Votaram a favor os Senhores Vereadores Duarte Moreira e Joana Pombo.» -----

-- Está conforme o original. -----

-- Paços do Município de Vila do Porto, 01 de setembro de 2014. -----

----- O Chefe da Divisão Administrativa e Financeira -----