

<b>Parecer N.º</b>	DSAJAL 72/18
<b>Data</b>	1 de março de 2018
<b>Autor</b>	Ricardo da Veiga Ferrão

<b>Temáticas abordadas</b>	Provedor do município Provedor de Justiça
----------------------------	--

Notas

---

Solicita o Presidente da Câmara Municipal de ....., por seu ofício n.º ....., de ... de Fevereiro do ano em curso, a emissão de parecer sobre a admissibilidade da criação, na edilidade, da figura do Provedor do Município, remetendo para o efeito um *projecto de regulamento do Provedor do Município de .....*, bem como Informação da Chefe de Divisão Administrativa dessa Câmara, na qual, para além daquela, são ainda colocadas algumas outras questões sobre a mesma matéria.

#### APRECIANDO

1. A criação da figura do Provedor do Município no âmbito da administração local e concretamente no âmbito de um município, não encontra qualquer respaldo nem na lei, nem, menos ainda, no texto constitucional.
2. Por seu lado, encontra-se prevista na Constituição (artigo 23.º) a figura do Provedor de Justiça, considerado como *órgão independente, designado pela Assembleia da República* (n.º 3) perante o qual *os cidadãos podem apresentar queixas por acções ou omissões dos poderes públicos* (n.º 1), analisadas as quais este pode dirigir *aos órgãos competentes as recomendações necessárias para prevenir e reparar injustiças*.
3. A acção do Provedor de Justiça estende-se a todo o território nacional e a toda a administração pública, pelo que na sua acção e competência se abrangem também as autarquias locais, como sejam os municípios.
4. A Constituição impõe também aos órgãos e agentes da Administração Pública – portanto, autarquias locais incluídas - um específico (e constitucional) dever de cooperação *com o Provedor de Justiça na realização da sua missão* (artigo 23.º, n.º 3).

5. No pedido que o Provedor de Justiça dirigiu ao Tribunal Constitucional, no âmbito do processo de fiscalização sucessiva da constitucionalidade da lei, tendo em vista a declaração de inconstitucionalidade de várias normas do Estatuto Político-Administrativo dos Açores, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 2/2009, de 9 de Janeiro, aquela entidade formulou a seguinte consideração sobre a norma estatutária que previa a possibilidade de criação (pela Assembleia Legislativa Regional) de *provedores sectoriais regionais*:

*(...) 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.*

6. E nas considerações que, sobre esse pedido, o Tribunal Constitucional teceu no seu Acórdão n.º 403/2009<sup>1</sup>, diz-se:

*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, estatuidando que o Provedor apreciará*

---

<sup>1</sup> Publicado no Diário da República, I série, n.º 180, de 16/9/2009.

*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 levada a cabo de modo independente dos meios gratuitos 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.*

*(...)*

*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., Volume I, p. 440), nada impede que ele actue, no terreno daquela Administração, no domínio dos direitos económicos, sociais ou outros, conferidos pelo legislador ordinário.*

7. Ainda que algumas vozes coloquem a hipótese da possível existência de provedores sectoriais, certo é que a maioria da doutrina, designadamente a sustentada, v.g. por JORGE MIRANDA<sup>2</sup>, VIEIRA DE ANDRADE<sup>3</sup> e GOMES

---

<sup>2</sup> JORGE MIRANDA, RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2005, pág. 220 afirmam que *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).*

*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 (...).”*

CANOTILHO/VITAL MOREIRA<sup>4</sup>, vai no sentido inequívoco de que a figura do Provedor de Justiça é *unitária e plurifuncional* não sendo constitucionalmente admissível a existência de “provedores” sectoriais, *especializados em função das várias áreas da actividade administrativa*.

8. Se bem que *a figura do provedor, enquanto ouvidor das queixas dos «utentes» dos serviços públicos e curador dos seus direitos, [tenha] conhecido uma ampla réplica no sector privado por das grandes empresas privadas, sendo um dos mecanismos de auto-regulação privada, a par da instituição de códigos de conduta e de mecanismos alternativos de resolução de conflitos entre as empresas e os seus clientes*<sup>5</sup> tal não significa que o *modelo* e essa prática possa ser importado para as câmaras municipais e/ou para as empresas locais, pois que tal actuação recai claramente no âmbito de actuação, material e subjectivo, do Provedor de Justiça.
9. Por todas essas razões, o Tribunal Constitucional concluiu, no atrás citado aresto, pela **inconstitucionalidade** da existência de Provedores de Justiça sectoriais, ainda que regionais, por, no seu entender, *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*.

---

<sup>3</sup> VIEIRA DE ANDRADE, *O Provedor de Justiça e a protecção efectiva dos direitos fundamentais*, in *O Provedor de Justiça - Estudos*, 2006, pág. 62, expressa 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.

<sup>4</sup> GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª ed. 2007, pág. 444, sustentam que *nos termos da Constituição, o Provedor de Justiça tem jurisdição universal sobre todos os poderes públicos (a nível do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais), e geral, em relação a todas as esferas da actividade pública (desde a polícia à saúde, desde as prisões ao ensino, etc). Parece assim, não haver lugar para provedores específicos para certas entidades públicas ou para certas áreas da administração pública. Em qualquer caso, a existência de provedores específicos só poderia ser pensável como entidades paralelas e cumulativas e não como substitutivas do Provedor, não podendo portanto precluir ou limitar a competência deste*.

<sup>5</sup> GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Constituição...* cit., pág. 444.

**10.** Mais considerou que *a existência, ao lado, de um outro órgão, criado pelo legislador ordinário, com 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.*

*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.*

**11.** Deste modo, e não obstante se vir assistindo à criação, por via deliberativa ou regulamentar, de Provedores do Município ou do Munícipe, com a *função de garantir a defesa e a prossecução dos direitos e interesses legítimos dos particulares perante os órgãos, serviços municipais, empresas e outras entidades integrantes do perímetro municipal*, afigura-se que tal criação é violadora da Constituição e por tal, inconstitucional, não só pelas razões materiais atrás apontadas, como por razões formais que se prendem com a forma da sua criação por via regulamentar ou deliberativa.

**12.** Contudo, para melhor dilucidação e fundamento da possibilidade de criação de uma tal figura municipal, será caso do município ora peticionante se dirigir directamente ao próprio Provedor de Justiça, entidade que melhor estará em condições de aferir da admissibilidade e justeza da sua pretensão.

**13.** Ainda que de forma lateral, contudo, faz-se nota da existência, ao que é dado saber, de um protocolo de cooperação celebrado entre o Provedor de Justiça e

Associação Nacional de Municípios Portugueses relativo à apresentação de queixas através de meios informáticos, o qual, por facilidade, se anexa.

*Salvo semper meliori judicio*