



PROVEDOR DE JUSTIÇA

II Seminário sobre a Democracia Local

“As Assembleias Municipais: Escolas de Democracia e de Cidadania”

06.04.2013

1. O Provedor de Justiça é recortado pela Constituição e pela lei como **um órgão do Estado de natureza independente**. Com efeito é eleito pela Assembleia da República por maioria qualificada de 2/3 dos deputados.

Para além disso goza do orçamento autónomo integrado no orçamento da Assembleia da República, tendo competência igual à dos Ministros para autorizar despesas.

A sua função principal é defender e promover os direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos dos cidadãos, assegurando, através de meios informais, a justiça e a legalidade do exercício dos poderes públicos.

O Provedor de Justiça é, pois, **um garante dos direitos nucleares da pessoa humana**, seja quando vistos como **direitos fundamentais, pela Constituição**, seja quando vistos como **direitos humanos, pelo Direito internacional**: o quadro normativo em que se funda a sua atuação abrange tanto o



PROVEDOR DE JUSTIÇA

Direito de origem interna como as normas internacionais de direitos humanos, de origem convencional ou consuetudinária.

Aliás, este órgão do Estado desempenha também no nosso país o importante papel de **Instituição Nacional de Direitos Humanos**, plenamente conforme com as diretrizes das Nações Unidas sobre tais entidades – os chamados Princípios de Paris. Esta qualidade confere-lhe **direitos de participação específicos** no plano interno, junto do Governo ou autarquia, e a nível internacional, **junto da ONU ou do Conselho da Europa**.

O Provedor de Justiça atua fundamentalmente com base em **queixas apresentadas pelos cidadãos**, mas dispõe além disso de um relevante poder de atuar **por iniciativa própria**, com base em factos que por qualquer via cheguem ao seu conhecimento.

2. Como o **Congresso das Autoridades Locais e Regionais do Conselho da Europa** teve já ocasião de salientar nas suas Resoluções 280 (2010) e 296 (2010), tal como as demais autoridades públicas do Estado, **também as autoridades regionais e locais estão vinculadas ao respeito pelos direitos**



PROVEDOR DE JUSTIÇA

fundamentais e humanos. Desde logo à Declaração Universal dos Direitos do Homem aos Pactos Internacionais sobre os Direitos Cíveis e Políticos sobre os Direitos Económicos, Culturais e Sociais à Convenção Europeia dos Direitos do Homem e à Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Em linha com este facto, o Provedor de Justiça exerce as suas **atribuições em todo o país, não apenas no plano central, mas também a nível regional e local,** estabelecendo um diálogo equidistante com todas as autoridades públicas e cidadãos envolvidos em cada situação apreciada, sem assumir o partido de nenhum. **Procura sobretudo encontrar uma solução que reponha a legalidade e a justiça** e permita uma composição adequada de todos os interesses em presença, **fundamentando de forma convincente, de facto ou (e) de direito, as Recomendações que dirige a estes poderes públicos.**

Esta posição institucional faz do Provedor de Justiça um **observador privilegiado da atividade das autarquias locais portuguesas,** designadamente dos nossos 308 municípios, exercendo uma magistratura de influência e persuasão perante as suas ações ou omissões ilegais ou injustas.



PROVEDOR DE JUSTIÇA

3. O número de **queixas** apresentadas ao Provedor de Justiça no que respeita à **atividade das autarquias locais** tem vindo a **crescer ao longo do tempo**. Por um lado, isto é sinal da progressiva descentralização administrativa, da qual um dos últimos passos terá sido a extinção dos governos civis e a transferência de algumas competências para órgãos municipais. Por outro lado, **traduz um menor receio de as pessoas se queixarem ao Provedor de Justiça**. Recorde-se que **até há alguns anos, era visível o desconforto com que alguns queixosos exerciam o seu direito, curiosamente por causa da proximidade com as respetivas autarquias**.

Sobretudo, este aumento deve ser olhado como um **facto positivo do ponto de vista do exercício de uma cidadania ativa e responsável**, que todos queremos, de norte a sul, do interior ao litoral, do continente às ilhas atlânticas. Enquanto órgão vocacionado primariamente para a proteção dos cidadãos e dos seus direitos, o Provedor de Justiça não pode deixar de reconhecer a importância de uma cidadania mais ativa enquanto um dos pilares de um sistema de direitos fundamentais forte.



PROVEDOR DE JUSTIÇA

Essa cidadania ativa passa desde logo pelo **conhecimento, por parte dos cidadãos, do conteúdo e significado dos direitos fundamentais de que são titulares**, bem como dos meios existentes para os proteger contra violações potenciais ou atuais. Passa, depois, por uma efetiva capacidade de acesso a esses meios e pela sua utilização. Uma e outra vertente integram as **preocupações do Provedor de Justiça**, manifestando-se desde logo nas formas pelas quais exerce a sua competência de **promover a divulgação do conteúdo e significado de cada direito fundamental e da finalidade da instituição do Provedor de Justiça**, dos meios de ação de que dispõe e de como a ele se pode fazer apelo.

Um aspeto que gostaria de frisar é que o facto de se encontrar institucional e geograficamente numa **posição central não lhe retira proximidade**, sobretudo num tempo em que **as tecnologias da informação e da comunicação abreviaram as distâncias e o tempo**. Facilitado que está o acesso ao Provedor de Justiça pela possibilidade de **apresentação de queixa através de um formulário eletrónico disponível no seu sítio de Internet**. Por isso este órgão do Estado decidiu dar mais um



PROVEDOR DE JUSTIÇA

passo na aproximação aos cidadãos de todo o país, por via da celebração, em **19 de março de 2010, de um Protocolo de Cooperação entre o Provedor de Justiça e a Associação Nacional de Municípios Portugueses**, visando uma atuação conjunta e concertada no sentido de divulgar, junto das populações, a missão e atribuições do Provedor de Justiça e permitir um acesso mais fácil ao mesmo. Até à data **aderiram a este Protocolo 107 municípios. Os municípios aderentes disponibilizam** aos munícipes a utilização gratuita de computadores para o **acesso ao sítio do Provedor de Justiça na Internet, com vista à apresentação de queixa eletrónica** através do formulário ali existente, podendo, se solicitado **prestar auxílio no seu preenchimento. Os municípios disponibilizam também folhetos informativos da missão e atribuições do Provedor de Justiça, subordinados ao tema “O Provedor de Justiça na Defesa do Cidadão”**. O Provedor de Justiça teve já oportunidade de promover **ações de divulgação** sobre este órgão do Estado **para os funcionários das autarquias** mais diretamente envolvidos no apoio ao cidadão, procurando dotá-los dos instrumentos necessários para melhor responderem aos desafios decorrentes do Protocolo.



PROVEDOR DE JUSTIÇA

4. Atentando nos números, vemos que as **autarquias locais também são visadas no conjunto das queixas dirigidas ao Provedor de Justiça. Em 2011, no âmbito dos 5812 processos que foram abertos, os municípios e as freguesias foram visados 762 vezes. Já em 2012, no âmbito dos 7027 processos abertos, a administração local foi visada 930 vezes. Os municípios mais visados em 2012 foram, por ordem decrescente, Lisboa (92), Cascais (27), Amadora (17), seguidos depois por Braga, Porto, Sintra, Funchal e Matosinhos (15 vezes cada um).**

Descendo a um maior pormenor temático, constatamos que os **setores mais visados nos processos relativos às autarquias locais** correspondem, precisamente, aos domínios da atividade administrativa onde a descentralização foi mais longe: **as atribuições urbanísticas, ambientais e de ordenamento do território**, compreendendo esta categoria não apenas os planos e a sua execução, como também a gestão do domínio público dos municípios.



PROVEDOR DE JUSTIÇA

Ao nível da Administração Local do continente, dos 617 processos abertos em 2012 pelo Provedor de Justiça sobre essas matérias, 461 (74,7%) respeitavam a órgãos, serviços e empresas municipais. Em 2011, tinham sido 371 (70,5%) processos, num total de 526 sobre aqueles assuntos.

O objeto mais frequente destas queixas **é o ruído imputado a estabelecimentos de bebidas e a unidades industriais**, logo seguido pelas **obras particulares que se diz infringirem normas urbanísticas sobre altura e afastamento entre edificações**. Num e noutro caso, **às autoridades municipais é apontado absterem-se de adotar providências mais incisivas contra os prevaricadores**.

E nas Regiões Autónomas?

Nos Açores, num total de 127 processos abertos em 2012, 15 visaram autarquias locais (16 municípios, nenhuma freguesia). Destes, 9 (60%) trataram matérias de ambiente, ordenamento do território e urbanismo, com ligeira prevalência das questões do ruído.



Na Madeira, 49 dos 126 processos abertos em 2012 visaram autarquias locais (10 municípios e 2 freguesias). Destes, 33 (67%) trataram temas de ambiente, ordenamento do território e urbanismo, com claro destaque para as questões de urbanismo.

5. Voltando ao plano geral, vemos que **são as câmaras municipais e, muito menos, as assembleias municipais os órgãos visados** nas queixas.

A assembleia municipal é o elo menos forte do sistema de governo municipal. Reúne poucas vezes por ano. A moção de censura que pode aprovar não determina a demissão do executivo. Muitas das suas competências encontram-se limitadas pela **reserva de iniciativa da câmara municipal**, o que faz com que, em muitos casos, **só o executivo possa propor e a assembleia limita-se a pequenas modificações** (artigo 53.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro).

Contra esta posição algo diminuída da assembleia municipal, o Provedor de Justiça tem no seu Estatuto, desde 1996, uma disposição que lhe permite dirigir-se à assembleia municipal na hipótese de a câmara municipal se



recusar a adotar uma recomendação (artigo 38.º, n.º 5). Embora consciente de não poder a assembleia municipal revogar nem suspender ou modificar atos do executivo, há, pelo menos, uma responsabilização institucional que o Provedor de Justiça faz questão em acentuar: a responsabilidade ética republicana do executivo camarário perante a assembleia que faz o pleno da representatividade dos municípios.

6. A **cooperação municipal com o Provedor de Justiça** na sua missão constitucional tem vindo a conhecer um incremento significativo. Os esclarecimentos requisitados chegam mais depressa e com maior grau de satisfação. Recentemente, **perto de 250 câmaras municipais colaboraram empenhadamente no Inquérito à Aplicação do Regulamento Geral do Ruído.** É notória uma melhor compreensão do papel que o Provedor de Justiça pode ter no aperfeiçoamento da atividade administrativa na defesa dos direitos dos cidadãos junto dos municípios e das freguesias. As perguntas dos colaboradores do Provedor de Justiça são formuladas de modo mais objetivo e neutro, contribuindo para resolver questões controvertidas num contexto de menor atrito. Por seu turno, **há uma**



PROVEDOR DE JUSTIÇA

consciência mais nítida do valor pedagógico que têm as decisões do Provedor de Justiça quando julgam uma queixa improcedente.

Como disse anteriormente, o Provedor de Justiça, na sua qualidade de **Instituição Nacional de Direitos Humanos** plenamente conforme com os Princípios de Paris, **tem oportunidade de contribuir para o trabalho de entidades internacionais** várias, dentre as quais, e para o que aqui importa, **destacarei o Congresso das Autoridades Locais e Regionais do Conselho da Europa**. Esta entidade visitou o nosso país em 7 de novembro de 2011, com o objetivo de **apreciar a situação da democracia regional e local portuguesa**, avaliando o **respeito pela Carta Europeia de Autonomia Local**, instrumento adotado pelo Conselho da Europa e informado sobretudo pelos princípios da autonomia local e da subsidiariedade. No quadro dessa visita, teve lugar uma reunião de trabalho com o Provedor de Justiça, que não deixou de prestar informação sobre a sua atividade e experiência nestas matérias.



PROVEDOR DE JUSTIÇA

7. Por último, quero deixar apenas uma nota de frustração por constatar que **o recente Decreto aprovado pela Assembleia da República sobre o novo regime das autarquias locais**, remetido já para promulgação ao Senhor Presidente da República, **não aproveitou a oportunidade para revalorizar o papel das Assembleias Municipais.**

São mantidas as atuais atribuições, **desaparecendo a possibilidade de moção de censura à Câmara Municipal** que de resto não tinha qualquer efeito jurídico em caso de aprovação.

Não se implementou nesta parte o recomendado na **Declaração de Mirandela (2012)** sobre as Assembleia Municipais, que **preconizava a valorização destes órgãos autárquicos.**

No que concerne ao **controlo das relações da Câmara Municipal com o Provedor de Justiça**, as alíneas f), j) e k) do n.º 2 do artigo 25 daquele diploma, permite reconhecer à Assembleia Municipal o **poder/dever de apreciar e tomar posição** sobre as comunicações que aquele órgão de Estado lhe transmita sobre o incumprimento do dever de cooperação que incumbe às autarquias.



PROVEDOR DE JUSTIÇA

O que reforça o papel das Assembleias Municipais como escolas de democracia e cidadania!