

O PROVEDOR DE JUSTIÇA NA DEFESA DOS DIREITOS DOS CONSUMIDORES

Senhor PRESIDENTE DA ADECO

Senhoras e senhores

Agradeço a vossa presença para este período de diálogo e esclarecimento sobre a figura do Provedor de Justiça e suas funções nas quais estou investido desde 24 de Janeiro de 2014. Espero, ao fim destes 15 a 20 minutos de exposição, ter indicado os principais tópicos que permitirão um período posterior de perguntas e respostas de esclarecimento e debate entre nós, por forma a no fim termos um resultado pedagogicamente e civicamente útil em prol dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos dos cidadãos.

ENQUADRAMENTO CONSTITUCIONAL

O órgão Provedor de Justiça está consagrado no artigo 21º da Constituição da República, (revisão de 2010) que estipula o seguinte:

1. Todos podem apresentar queixas, por acções ou omissões dos poderes públicos, ao Provedor de Justiça que as apreciará sem poder decisório, dirigindo aos órgãos competentes as recomendações necessárias para prevenir e reparar ilegalidades ou injustiças.

2. A actividade do Provedor de Justiça é independente dos meios gratuitos e contenciosos previstos na Constituição e nas leis.

3. O Provedor de Justiça é um órgão independente, eleito pela Assembleia Nacional, pelo tempo que a lei determinar.

4. O Provedor de Justiça tem direito à cooperação de todos os cidadãos e de todos os órgãos e agentes do Estado e demais pessoas colectivas públicas ou privadas, bem como o direito de tornar públicas as suas recomendações pela comunicação social.

5. A lei regula a competência do Provedor de Justiça e a organização do respectivo serviço.

O previsto neste último número foi feito na **Lei nº 29/2003 de 4 Agosto** aprovado ainda na vigência da revisão de 1999, bem como o **Decreto-Lei nº10/2014 de 21 de Fevereiro**.

Agradeço sobretudo o convite da ADECO que me proporciona o amável convite para partilhar convosco mais um momento de aniversário ocorrido no dia 20, e

que compromissos com a Assembleia Nacional não me permitiram estar presente.

A questão dos direitos dos consumidores é suficientemente vasta e complexa para em muitos lugares constituir por si só matéria de especialização. Este facto tem a ver também com a extraordinária importância do assunto, pelo que em muitos lados e em Cabo Verde também se percebeu que a magnitude dessa importância é tal que a matéria não pode ser deixada seja apenas a especialistas, nem apenas aos poderes públicos, pelo que se considerou crucial que os próprios consumidores por alguma forma organizada, tratem de tomar em mãos este que é um problema seu.

No conjunto, em alguns países, pode-se falar de um sistema de defesa do consumidor, abarcando Legislação, autoridades institucionais diversas e as Associações de consumidores de diversos níveis (locais, regionais, nacionais, conforme os casos). Em Cabo Verde, pode-se até certo ponto dizer que o fenómeno é recente, e vale a pena referir-se a alguns marcos cronológicos que poderão balizar do ponto de vista legislativo.

Uma legislação reconhedora da importância da questão aparece pela primeira vez em 1992, ao mais alto nível da Constituição que estipula no seu

artigo 79 (consumidores) que

«O Estado fomenta e apoia a criação de associações de consumidores, devendo a Lei Proteger os consumidores e garantir a defesa dos seus interesses».

Foram só duas linhas mas ao abrigo das quais se elabora em 1998 A Lei n.º 88/V/98 de 31 de Dezembro que *«Aprova o Regime Jurídico de protecção e defesa dos consumidores, definindo as funções do estado e das autarquias locais, os direitos dos consumidores e da intervenção das associações de consumidores».*

Posteriormente, na revisão de 1999 a Constituição da República, é mais explícita no seu **artigo 80º (Direitos dos consumidores)** indicando que:

1. *«Os consumidores têm direito à qualidade dos bens e serviços consumidos, à adequada informação, à protecção da saúde, da segurança e dos seus interesses económicos, bem como à reparação dos danos sofridos pela violação de tais direitos».*
2. *«Os poderes públicos fomentam e apoiam as associações de consumidores, devendo a lei proteger os consumidores e garantir a defesa dos seus interesses»*

A formulação destes dois números manteve-se na revisão de 2010 (artigo 81º).

É discutível se já se pode falar em Cabo Verde, de um todo sistémico de defesa do consumidor, mas já existe muita legislação e instituições (quase todas mais jovens que a ADECO) que, por alguma forma intervêm em diversos sectores nos aspectos ligados à protecção do *«direito à qualidade dos bens e serviços consumidos, à adequada informação, à protecção da saúde, da segurança e dos seus interesses económicos»*, a garantir a sua adequada disponibilização ao consumidor.

Refiro-me aos casos das instituições reguladoras para muitos sectores e de inspecção

SECTORES REGULADOS

1. Transportes (Aéreos – AACivil; Marítimos – Agência Marítima e Portuária; Rodoviários – DGTR - técnica e ARE – económica)
2. Comunicações (ANAC – técnica e económica, Direcção-geral da Comunicação Social – técnica e o Conselho Superior e Alta Autoridade de Comunicação Social)
3. Água (Agência de Água e Saneamento)
4. Energia (DGI Energia – técnica e ARE - económica)
5. Bancário e para bancário (BCV)
6. Segurador (DG Comércio – técnica e BCV)
7. Mercado de Valores Mobiliários (BCV)
8. Alimentar (DG Agricultura, ARFA))
9. Químico-farmacêutico (ARFA; Direcção Geral de Farmácia)

FISCALIZAÇÃO

Interna: IGF, IGE;

Externa: IGAE, DGCI, DGASP, Delegacias de Saúde, DGF, IGT.

Na regulação, cabe lembrar que os consumidores podem apresentar queixas e reclamações às entidades reguladoras cf artº 33º da Lei 14/08/2012 que define o regime jurídico das entidades reguladoras independentes dos sectores económico e financeiro.

Estas entidades têm por obrigação zelar pelos, preços, tarifas e qualidade dos serviços e produtos em defesa dos interesses dos consumidores.

Visto este quadro muito genérico, voltemos à Constituição da República para fazer notar que o seu **artigo 81º** atrás referido sobre os direitos do consumidor está inserido na Parte II da Constituição, (até ao título III), tratando-se assim de direitos fundamentais, pelo que não pode ser restringido por lei de revisão Constitucional (artigo 290º - 2) nem pela via da interpretação.

Também por esta inserção sistemática, se vê que a protecção dos direitos do consumidor cai de forma directa e expressa no âmbito da missão constitucional do Provedor de Justiça, sendo então mais um instrumento ao serviço do cidadão-consumidor de algum bem ou serviço.

Atribuições e Funções do Provedor de Justiça.

O Provedor de Justiça é um órgão criado pela Constituição (revisão de 1999), eleito pela Assembleia Nacional e que, por Lei (nº29/2003 de 4 de Agosto) *«tem por atribuição essencial a defesa e promoção dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos dos cidadãos, assegurando através de meios informais, a justiça, a legalidade e a regularidade do exercício dos poderes públicos»*.

É importante reter a ideia de utilizar *«meios informais»* na resolução dos conflitos entre um cidadão e qualquer outra entidade ou instituição. Portanto não há recurso aos Tribunais (há *«composição não jurisdicional de conflitos»*), *não há imposição rígida de procedimentos prazos e outros previamente codificados*, e portanto a solução pode ser (e frequentemente é) mais rápida de ser obtida. Em segundo lugar,

(... Acesso)

o acesso ao Provedor de Justiça é gratuito - dispensa a constituição de advogado, é isento de custas e selos; as queixas podem ser apresentadas por escrito e neste caso podem não passar de uma *simples carta* endereçada ao Provedor de Justiça; podem ser apresentadas oralmente, sendo que neste

último caso as queixas serão reduzidas a escrito e assinadas pelo queixoso, se souber assinar, o que também é *simples*.

Logo, é «... *mais simples, mais rápida, menos onerosa...*» que o recurso aos Tribunais. Essa é que a característica essencial da actuação de um Provedor de Justiça; ter a resolução de certos conflitos (não todos como veremos) de maneira «... *simples, rápida, muito pouco onerosa...*» é uma das ideias-base subjacentes à instituição do Provedor de Justiça seja em Cabo Verde seja em vários países do Mundo.

Como dei a entender, nem todos os conflitos podem ser tratados pelo Provedor de justiça. A Lei delimita um âmbito de actuação no quadro da missão prescrita pela constituição que é «prevenir e reparar ilegalidades ou injustiças».

No âmbito de actuação do Provedor de Justiça, caem as actividades dos serviços da Administração Pública central e local, das Forças armadas, dos institutos públicos, das empresas públicas ou de capitais maioritariamente públicos ou concessionárias de serviços públicos ou de exploração de bens de domínio público (ver artigo 2º do Estatuto, nº1). O Provedor de Justiça pode também intervir nas relações entre particulares quando exista uma especial relação de domínio e se esteja no âmbito da protecção de direitos, liberdades e garantias (ver o artigo 2.º, n.º 2 do Estatuto).

Limites de acção e dos poderes do Provedor de Justiça.

A actuação do Provedor de Justiça tem limites sendo o mais genérico o primeiro dos quais é que não pode anular, revogar ou modificar os actos dos poderes públicos.

Um limite particular tem a ver com as actividades específicas dos órgãos de soberania e das Assembleias Municipais (não inclui a actividade meramente administrativa destas últimas) que ficam fora do âmbito e dos poderes de inspecção do Provedor de Justiça. Por isso uma queixa não deve incidir sobre a actividade típica de cada órgão de soberania ou de uma Assembleia Municipal.

Coerentemente, o Provedor de Justiça não entra no exame individual de queixas relacionadas com matérias pendentes de decisão judicial ou objecto de caso julgado. Em relação a assuntos pendentes em Tribunal e à Administração da Justiça, têm chegado queixas ao Provedor de Justiça e o que se tem feito, de

acordo com a Lei, é encaminhar a queixa para o Conselho Superior da Magistratura Judicial ou ao Conselho Superior do Ministério Público conforme os casos.

Depois de termos visto o âmbito de actuação do Provedor de Justiça e dos limites desse âmbito, vejamos como pode agir esse órgão Constitucional.

Há dois impulsos possíveis para a actuação do Provedor de Justiça: iniciativas de um cidadão ou grupo de cidadãos, ou então iniciativa própria.

I. INICIATIVAS DOS CIDADÃOS

As iniciativas dos cidadãos são quase sempre QUEIXAS. (disse atrás que podem não passar de uma *simples carta* endereçada ao Provedor de Justiça)

APRESENTAR QUEIXA

Quem...

Todas as pessoas podem legitimamente apresentar queixa ao Provedor de Justiça, sempre que no seu entender, há acções ou omissões ilegais ou injustas dos poderes públicos que caiba reparar ou prevenir. Podem fazê-lo individual ou colectivamente; as entidades colectivas privadas também têm legitimidade para apresentar queixas ao Provedor de Justiça.

A pessoa apresenta a queixa, independentemente da sua nacionalidade; independentemente da sua residência. Pode queixar-se, uma pessoa atingida por qualquer incapacidade legal; o cidadão internado em centro de reclusão também poder dirigir queixas ao Provedor de Justiça.

... O Acesso é como foi indicado mais atrás [O acesso ao Provedor de Justiça é gratuito, dispensa a constituição de advogado, é isento de custas e selos e as queixas podem ser apresentadas por escrito ou oralmente, sendo que neste último caso as queixas serão reduzidas a escrito e assinadas pelo queixoso, se souber assinar. Logo, é « ... *mais simples, mais rápida, menos onerosa...*» que o recurso aos Tribunais]

...Como...

A queixa é apresentada de forma *simples* recorrendo a cartas, telefone, e-mail e outros meios de comunicação. Pode também dirigir-se à Provedoria (Rampa



de Acesso Chã d'Areia-Terra Branca) e deixar a queixa escrita ou expô-la oralmente, caso este em que será passada a escrito.

O cidadão pode ainda endereçar a queixa ao Provedor de Justiça através das seguintes entidades: Agente do Ministério Público, qualquer Deputado da Nação ou o Presidente de qualquer Assembleia Municipal, o que é *fácil*. Estas entidades transmitirão a queixa imediatamente ao Provedor de Justiça, o que torna o acesso ao Provedor também *rápido*.

O conteúdo da Queixa

Muito importante na queixa dirigida ao Provedor de Justiça, é a identificação, a morada e mesmo meios de contacto (telefone, telemóvel, e-mail, fax por exemplo). Deverá conter a assinatura.

Sem identificação da pessoa (queixa anónima), ou sem possibilidade de a contactar, inviabilizam a intervenção do Provedor de Justiça não pode intervir e assim pode ser *obrigado a arquivar a queixa*.

O cidadão queixoso deve: ser claro na descrição da situação irregular ou ilegal que o prejudica (o que aconteceu ou está a acontecer); identificar bem a entidade visada pela queixa (**quem praticou, quem fez ou não está a fazer**); deve também explicitar aquilo que, em seu entendimento, deve ser feito para reparar a injustiça praticada e o seu interesse legítimo que foi prejudicado (**indicar a sua pretensão**). Relativamente aos dois primeiros pontos, esclareça-se que os termos da queixa podem ser melhorados após contacto com (ou da) a Provedoria, e, no limite, a queixa até pode ser substituída por outra.

Neste momento várias queixas visam entidades de sectores como Administração Pública, Educação, Finanças, Segurança Social, Municípios, Empresas Públicas.

São referentes a vários domínios como concursos públicos, assuntos relacionados com promoções, questões de aposentação e segurança social em geral, queixas relativas à defesa da saúde (ruído junto de habitações), situações relacionadas com o urbanismo e loteamentos, acesso a serviços como, electricidade, água, etc.

Tratamento da Comunicação / Queixa

Quando uma comunicação de um cidadão chega ao Provedor de Justiça, faz-se a sua análise preliminar para ver se é admissível como *queixa* e dar origem a um processo a ser instruído por um dos Assessores ou Assessoras. Nomeadamente vai-se ver se preenche alguns daqueles requisitos formais indicados mais atrás ou então se é matéria que está ou não no âmbito das atribuições do Provedor de Justiça.

O Provedor de Justiça apreciará as queixas admitidas como tal e poderá dirigir recomendações em conformidade com as queixas se as considerar fundadas e justas.

Para além de recomendações já feitas, já há casos em que, a partir da intervenção da Provedoria, tiveram solução expedita e não foi preciso dirigir uma recomendação à entidade visada.

Mas o Provedor até pode ir mesmo além do âmbito estrito da queixa apresentada já que é defensor da legalidade; pode eventualmente rejeitar a queixa que se mostrar infundada já que o Provedor está vinculado apenas à justiça.

A Recomendação do Provedor de Justiça é juridicamente fundamentada e visa reparar a irregularidade ou injustiça ocorrida. A Recomendação do Provedor de Justiça não é um Parecer, uma opinião qualquer. Num simples parecer é emitida uma opinião que se submete à consideração da entidade a quem se dirige. Na recomendação está-se a dizer de forma fundamentada que há uma ilegalidade ou situação irregular que deve ser corrigida ou prevenida e indica-se a acção, o acto ou conjunto de actos a serem praticados para reparar a injustiça ocorrida ou prevenir ilegalidades e irregularidades. Num parecer submete-se à consideração do visado ou visada, um caminho ou um conjunto de caminhos à escolha; na Recomendação, e com base numa fundamentação, a escolha está previamente feita pelo Provedor e o caminho que se impõe para reparar a ilegalidade ou irregularidade é esse indicado na Recomendação feita.

A Recomendação pode ser acatada ou não pela entidade visada, e neste caso deve esta fundamentar o não acatamento.

Neste último caso, pode o Provedor de Justiça recorrer para os órgãos hierarquicamente superiores da Administração se for o caso e, em última instância, pode mesmo dirigir-se à Assembleia Nacional expondo os motivos da sua tomada de posição. Se for o executivo de um órgão Autárquico, (Câmara Municipal) dirigir-se-á à respectiva assembleia deliberativa (Assembleia Municipal).

II. INICIATIVAS DO PROVEDOR DE JUSTIÇA

O Provedor de Justiça também pode agir por iniciativa própria. Esta capacidade deriva dos poderes e competências atribuídos pela Constituição e pela Lei nº29/2003 de 4 de Agosto (artigos 23º e 22º).

Assim, conforme o artigo 23º, o Provedor de Justiça pode a todo o tempo:

- a) Efectuar, com ou sem aviso prévio, visitas a qualquer sector de actividade da administração central ou local, bem como a empresas públicas, examinando documentos, ouvindo órgãos e agentes da Administração ou pedindo as informações que reputar convenientes;
- b) Proceder a quaisquer investigações que considere necessárias ou convenientes, podendo adoptar, em matéria de produção de prova, todos os procedimentos razoáveis, desde que não colidam com os direitos e interesses legítimos dos cidadãos.

Pode propor soluções para acautelar e defender interesses legítimos dos cidadãos e aperfeiçoar a actividade Administrativa em colaboração com os órgãos competentes, ao abrigo da alínea c) do artigo 22º.

Pode fazer recomendações sobre a Legislação, para a sua melhor interpretação, para alteração ou mesmo revogação, indicando sugestões para a elaboração de nova legislação, caso assim entender. Chega-se à conclusão da necessidade desta proposta, ou a partir de uma queixa de um cidadão (*«aplicou-se a Lei mas não se fez Justiça»*), ou por exemplo mandando estudar a Legislação existente (ou conjugando as duas coisas).

Uma iniciativa muito relevante do Provedor de Justiça é a legitimidade conferida pelo artigo 280º da Constituição da República para suscitar junto do

Tribunal Constitucional, a fiscalização abstracta da constitucionalidade (e legalidade) de normas e resoluções de conteúdo material normativo ou individual e concreto.

Pode-se dizer então que o Provedor possui os principais instrumentos e os poderes legais para levar a cabo a sua missão, sem prejuízo de alguns poucos ajustamentos a serem feitos na Legislação ordinária derivados da revisão de 2010.

O Provedor de Justiça foi consagrado pela 1ª vez na Constituição, através da revisão de 1999 e, no que lhe diz respeito, as Leis vigentes (com relevância para a Lei do Tribunal Constitucional) foram feitas nesse quadro constitucional, ou então são anteriores mesmo a 1999 como é o caso do Estatuto do Conselho da República.

A revisão ordinária de 2010 retoma todos os elementos caracterizadores do Provedor de Justiça que na anterior revisão (1999), estavam repartidos pelos artigos 20º e 253º. Mantém-se o perfil de órgão independente, com «*direito à cooperação de todos os cidadãos e agentes do Estado e demais pessoas colectivas públicas ou privadas*» princípio este que, vazado para a Lei ordinária, conduziu a que as actividades do Provedor de Justiça não possam ser obstruídas por nenhum cidadão, nomeadamente os agentes da Administração, sob pena de se incorrer em crime de desobediência. Mas esta revisão de 2010 alterou o enquadramento Constitucional do Provedor de Justiça com quatro diferenças introduzidas então.

Uma, de sistemática, mas muito importante, ao incluir num único artigo 21º da PARTE II – DIREITOS E DEVERES FUNDAMENTAIS, todo o conteúdo daqueles artigos 20º e 253º da CR, os quais dantes definiam o Provedor de Justiça; decorrente desta primeira mudança, a segunda alteração é que o Provedor de Justiça não aparece no título sobre os ÓRGÃOS AUXILIARES DOS ÓRGÃOS DE PODER POLÍTICO; a terceira é ter conferido ao Provedor de Justiça a legitimidade que não tinha dantes para suscitar a fiscalização abstracta da constitucionalidade (novo artigo 280º); a quarta alteração é que passa a ser constitucional «o direito de tornar públicas as suas recomendações pela comunicação social» o que é muito relevante em termos de «poder».

O direito de recurso ao Tribunal Constitucional por parte do Provedor de Justiça agora impõe um ajustamento da Lei Orgânica que regula o Processo neste órgão de modo a acolher tal recurso se vier a ter lugar, para da actualização a fazer no Estatuto.

A evolução verificada na Constituição da República acima indicada reforça o recorte Constitucional do Provedor de Justiça na medida em que ele passa a beneficiar-se da estabilidade constitucional conferida aos direitos fundamentais, cujas normas não podem ser restringidas pela via da revisão constitucional ou da interpretação.

Mas como disse, e aparte estes ajustamentos, pode-se dizer que o Provedor possui os principais instrumentos e os poderes legais para levar a cabo a sua missão com independência.

Esta independência do Provedor de Justiça, alicerçada no enquadramento Constitucional indicado ao logo do texto, começa com a sua eleição por maioria de dois terços dos Deputados presentes em Sessão da Assembleia Nacional (necessidade de consenso), constrói-se à volta dos artigos **10º a 18º** da Lei nº29/2003 de 4 de Agosto, com realce para aqueles que estipulam as *imunidades*, a *inamovibilidade*, sendo importante realçar também que está sujeito às mesmas incompatibilidades dos juízes em efectividade de funções.

ALGUNS CONCEITOS

PRODUTO

É toda mercadoria colocada à venda no comércio: automóvel, roupa, casa, alimentos.

Os produtos podem ser de dois tipos:

Produto durável é aquele que não desaparece com o seu uso. Por exemplo, um carro, uma geladeira, uma casa...

Produto não durável é aquele que acaba logo após o uso: os alimentos, um sabonete, uma pasta de dentes...

SERVIÇO

É tudo o que você paga para ser feito: corte de cabelo, conserto de carro, de eletrodoméstico, serviço bancário, serviço de seguros, serviços públicos.

Assim como os produtos, os serviços podem ser duráveis e não duráveis.

Serviço *durável* é aquele que custa a desaparecer com o uso. A pintura ou construção de uma casa ou uma prótese dentária, são produtos duráveis.

Serviço não durável é aquele que acaba depressa.

A lavagem de uma roupa na lavanderia é um serviço não durável pois a roupa suja logo após o uso. Outros exemplos são os serviços de jardinagem e faxina, que precisam ser feitos constantemente.



CONSUMIDOR

É qualquer pessoa que compra um produto ou que contrata um serviço, para satisfazer suas necessidades pessoais ou familiares.

Também é considerado consumidor as vítimas de acidentes causados por produtos defeituosos, mesmo que não os tenha adquirido (art. 17, CDC), bem ainda as pessoas expostas às práticas abusivas previstas no Código do Consumidor, como, por exemplo, publicidade enganosa ou abusiva (art. 29, CDC).

Qualquer produto que você consuma ou serviço que você contrate, desde a compra de uma balinha até o serviço de um amolador de tesouras, torna você um consumidor.

Obrigado pelo vossa atenção!!