



REPÚBLICA DE CABO VERDE
PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Exmo. Senhor
Presidente da Empresa de Mobilidade
e Estacionamento da Praia
Plateau- Praia

C/C: Presidente da Câmara
Municipal da Praia

N/Ref.^a n.º 11/ProvJust/2014

Assunto: Zonas de Estacionamento de Duração Limitada - Coimas

RECOMENDAÇÃO N.º 01/2014

INTRODUÇÃO

Recebi algumas queixas sobre o facto da Empresa a que V. Ex.^a preside, alegadamente instruir e decidir processos de contra-ordenação, por estacionamento de veículos nas zonas de estacionamento de duração limitada situada no Plateau-Praia, de forma ilegal. Acrescentam ainda os queixosos que a EMEP se recusa, desde Fevereiro do ano em curso, a vender-lhes o dístico mensal.

É esta circunstância, que cabe analisar para a presente tomada de posição.

CONTRADITÓRIO

No âmbito da instrução do processo oportunamente aberto, e em cumprimento do disposto no *artigo 39.º* do Estatuto do Provedor de Justiça, solicitou-se um encontro, tendo ainda em vista a correcta apreciação do assunto, onde, entre outras coisas, Ex.^a afirmou que:



REPÚBLICA DE CABO VERDE
PROVEDORIA DE JUSTIÇA

- i. Quem se encontra legalmente habilitado para fiscalizar e levantar autos de notícias respeitante às contra-ordenações cometidas nas zonas de estacionamento de duração limitada é a guarda municipal;
- ii. As coimas são pagas na EMEP;
- iii. As coimas são receitas da EMEP;
- iv. Devido a confusão lançada em relação às zonas de estacionamento de duração limitada e a sua legalidade, e devido a elevadas coimas resultantes da não aquisição dos talões de estacionamento, decidiu-se conceder o desconto/perdão da dívida em 75% e 80%, quando esta for superior a duzentos mil escudos (200.000\$00) e inferior a duzentos mil escudos (200.000\$00), respectivamente;
- v. Aos cidadãos que pretendam adquirir o dístico mensal, mas que no entanto tenham dívidas não lhes são permitidos a aquisição do mesmo, sem que seja negociado e, devidamente, assinado um plano de pagamento faseado das dívidas (máximo de 18 prestações) em questão;
- vi. Mesmo os cidadãos que adquiram o talão de estacionamento e o talão de estacionamento diário estão sujeitos a verem os seus veículos bloqueados e/ou removidos por terem dívidas na EMEP;

Por outro lado, uma vez que a Câmara Municipal da Praia é uma das accionistas da EMEP a quem disponibiliza os guardas municipais para a fiscalização das zonas de estacionamento de duração limitada, foi a edilidade igualmente questionada, tendo tomado a mesma posição da EMEP acerca do assunto.

ANÁLISE

▪ Do Decreto-Lei n.º 8/2014 de 12 de Fevereiro

1. O *artigo 235.º* da Constituição da República de Cabo-Verde estatui que as autarquias locais gozam de poder regulamentar próprio, estritamente, nos limites da constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou com poder tutelar.
2. Os parques e as zonas de estacionamento, nomeadamente estas últimas que aqui nos prendem, estão devidamente previstos no *artigo 69.º* Código de Estrada aprovado pelo



REPÚBLICA DE CABO VERDE
PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Decreto-Legislativo n.º 4/2005 de 26 de Setembro, na sua nova redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Legislativo n.º 1/2007 de 11 de Maio (doravante DLCE), onde a sua utilização, por determinadas categorias de veículos, é limitada no tempo ou sujeita ao pagamento de uma taxa que posteriormente será fixada em regulamento.

3. Determina o *n.º 1 do artigo 18.º* do DLCE, que “*Os regulamentos previstos neste Código são aprovados por Decreto-Regulamentar ou por Portaria do membro do Governo responsável pelo sector dos transportes rodoviários.*”
4. De modo que se conclui que, segundo o *n.º 1 do artigo 18.º* do DLCE, compete tão somente ao governo fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis, o que significa dizer que não era possível à Câmara Municipal da Praia regulamentar o Código de Estrada sem que houvesse um decreto-regulamentar do Governo, por imposição da norma acima referida inserida num Decreto-Legislativo que é entendida por lei em sentido amplo.
5. E ainda, em respeito ao princípio da precedência da lei ou primariedade da lei impõe-se que o regulamento não estatui sobre matérias que não foram objecto de disciplina jurídica por parte da lei.¹
6. O Governo no uso da sua competência legislativa criou o Decreto-Lei n.º 8/2014 de 12 de Fevereiro, que incide sobre matéria não reservada à Assembleia Nacional², onde define e fixa as condições de criação e utilização de parques e zonas de estacionamento de duração limitada, bem como as normas gerais de segurança dos mesmos; procede à regulamentação das zonas de estacionamento de duração limitada nos termos do disposto no *n.º 2 do artigo 69.º*
7. O DL n.º 8/2014 vem, através do *n.º 1 do artigo 18.º* do DLCE, efectivamente, dotar a Câmara Municipal da Praia do instrumento legal que permite a operacionalização da gestão do sistema de mobilidade, acessibilidade e estacionamento previsto no *n.º 2 do artigo 69.º* do Código de Estrada.
8. Mais, vem reafirmar, segundo consta no *artigo 6.º* do Estatuto dos Municípios, e *n.º 2 do artigo 18.º* do DLCE, a competência da Câmara Municipal para regulamentar municipalmente esta matéria.

¹ Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume II, 4ª Edição Revista, Coimbra Editora, 2010, pp.72-76.

² Ver alínea *a)* do n.º 2 do artigo 204.º da Constituição da República de Cabo-Verde.



REPÚBLICA DE CABO VERDE
PROVEDORIA DE JUSTIÇA

▪ **Da Competência da Câmara Municipal da Praia**

9. Segundo o *n.º 1 do artigo 26.º* conjugado com *alínea c) do artigo 33.º* do Estatuto dos Municípios³, é atribuição municipal “*o ordenamento e sinalização do trânsito e estabelecimento de veículos automóveis nos aglomerados urbanos*”.
10. Assim, nos termos da *alínea i) do n.º 2 do artigo 81.º* do mesmo estatuto, compete à Assembleia Municipal, órgão deliberativo do Município, “*conceder autonomia a serviços e autorizar a criação de empresas municipais, bem como a participar em sociedade de capitais públicos e em outras empresas*”.
11. E nesta base, foi autorizada a criação da EMEP através da Deliberação n.º1/12 de 16 de Março que foi alterada pela Deliberação n.º 8/2012 de 27 de Setembro, onde se permite à Câmara Municipal da Praia contratar com terceiras entidades na gestão e manutenção dos meios humanos e materiais ligados ao funcionamento das Zonas de Estacionamento de Duração Limitada⁴, o que foi concretizado no *artigo 7.º* deste Regulamento Geral⁵.
12. De modo que, a Câmara Municipal da Praia tem competência para estabelecer e regular as zonas de estacionamento de duração limitada; e que no âmbito das suas competências, a EMEP tem autorização para construção, gestão, exploração em manutenção destas zonas de estacionamento.

▪ **Do Regulamento Geral das Zonas de Estacionamento de Duração Limitada publicado pelo Município da Praia**

13. De acordo com os seus Estatutos, os Municípios gozam de poder regulamentar próprio para criar normas gerais com carácter obrigatório na área da sua jurisdição e autonomia administrativa que lhes permitem criar, organizar e fiscalizar serviços designados a garantir o prosseguimento das suas actividades.⁶
14. Outrossim, é atribuição dos Municípios “*o ordenamento e sinalização do trânsito e estabelecimento de veículos automóveis nos aglomerados urbanos*”.⁷

³ Lei n.º 134/IV/95 de 3 de Julho.

⁴ “O Município da Cidade da Praia poderá contratar com terceiras entidades designadamente empresas por si participadas, os serviços necessários para a gestão de manutenção dos meios humanos e materiais afectos ao funcionamento das Zonas de Estacionamento de Duração Limitada, (...)”

⁵ Deliberação n.º 8/2013 de 31 de Janeiro.

⁶ Ver artigo 5.º e 6.º do Estatuto dos Municípios.

⁷ Ver alínea c) do artigo 33.º do Estatuto dos Municípios.



REPÚBLICA DE CABO VERDE
PROVEDORIA DE JUSTIÇA

15. Inclusive, de acordo com a *alínea c) do n.º 5 do artigo 92.º* do Estatuto dos Municípios, compete à Câmara Municipal deliberar sobre o estacionamento de veículos nas ruas e demais lugares públicos.
16. No dia 24 de Janeiro de 2013, a Câmara Municipal da Praia deliberou sobre a criação do Regulamento Geral das Zonas de Estacionamento de Duração Limitada, exprimindo assim o exercício de uma competência do poder local.
17. Pois, conforme consagra o *artigo 235.º* da Constituição da República de Cabo-Verde, a Câmara Municipal da Praia goza de poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e regulamentos provindos das autarquias de grau superior ou com poder tutelar.
18. Por regulamento entende-se "*uma norma emanada pela administração no exercício da sua função administrativa e, regra geral, com carácter executivo e/ou complementar da lei.*"⁸, ou como "*normas jurídicas emanadas no exercício do poder administrativo por um órgão da Administração ou por outra entidade pública ou privada habilitada por lei.*"⁹
19. Sendo assim, e tratando-se de uma norma jurídica que se encontra subordinada e complementar à lei, o regulamento está sujeito ao princípio da legalidade que impõe à Administração Pública o dever de obediência à lei e ao direito, tendo inclusivamente de identificar a lei ou a norma atributiva de competência para tal.
20. Isto significa que, o Regulamento Geral das Zonas de Estacionamento de Duração Limitada não poderia ser criado à margem de uma norma habilitante, que nesse caso veio a ser o Decreto-Lei n.º 8/2014.

▪ **Das Coimas**

21. As coimas são aplicadas pelos agentes de autoridade administrativa com competência para a fiscalização e instrução de processos de contra-ordenação.
22. Contudo, o *n.º 3 do artigo 23.º* do DL n.º 8/2014 revela que "*...sempre que as entidades fiscalizadoras forem órgãos municipais, o produto das coimas resultantes do sancionamento das infrações (...) constitui receita municipal*".

⁸ Gomes Canotilho, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7ª edição, Almedina, 2003, p.833.

⁹ Diogo Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, Volume II, 2ª reimpressão, Almedina, Coimbra, 2003, pp.151,152.



REPÚBLICA DE CABO VERDE
PROVEDORIA DE JUSTIÇA

23. De modo que é líquido que o produto das coimas não poderá ser da EMEP, como vem acontecendo, sem que haja formalização do acto administrativo pelo qual a Câmara Municipal da Praia concede a um particular um serviço público, ou seja, concede à EMEP os seus guardas municipais por um determinado período a fim de executar acções de fiscalização relativas às zonas de estacionamento de duração limitada.
24. Este contrato administrativo torna-se de extrema importância, pois devido a sua inexistência estamos perante uma situação que se revela obscura e que de uma forma indirecta cria uma certa confusão no cidadão comum.

CONCLUSÃO

- 1.º Conforme previsto no *artigo 235.º* da CRCV e *artigo 5.º* do Estatuto dos Municípios, a Câmara tem poderes para, em regulamento, regulamentar acerca das zonas de estacionamento de duração limitada e estabelecer uma taxa para tal.
- 2.º A Câmara tem competência para contratar com outras entidades.
- 3.º Ao Governo se impunha a regulamentação do *n.º 2 do artigo 69.º* constante no Código de Estrada e *n.º 1 do artigo 18.º* do DLCE, através do Decreto-Lei n.º 8/2014 de 12 de Fevereiro.
- 4.º A Deliberação n.º 8/2013 de 13 de Janeiro sobre o Regulamento Geral das Zonas de Estacionamento de Duração Limitada terá validade após a publicação do DL n.º 8/2014, ou seja, a partir do dia 13 de Fevereiro, pois antes não havia lei permissiva para tal. Materialmente, não se vislumbram razões para que o regulamento nessas condições deixe de vigorar pois, não passou a carecer de objecto, nem surgiu nenhuma concreta incompatibilidade normativa entre o regulamento existente e o DL n.º 8/2014 e nem afectou a continuação, subsistência, conteúdo e efeitos da situação jurídica. No entanto, por imposição do *n.º 5 do artigo 264.º* da CRCV, deve-se alterar a norma habilitante constante no corpo do *artigo n.º 1* do regulamento.
- 5.º Somente serão válidas as coimas aplicadas pelos agentes de autoridade administrativa, após a publicação do Decreto-Lei n.º 8/2014 de 12 de Fevereiro, pois as aplicadas anteriormente



REPÚBLICA DE CABO VERDE
PROVEDORIA DE JUSTIÇA

violam o princípio da legalidade. Este princípio é reconhecido no *artigo 2.º* do Regime Jurídico Geral de Contra-Ordenações.¹⁰

A coima aplicável só é legal e devida quando houver uma lei para tal, sendo o princípio da legalidade um dos mais importantes princípios do processo de contra-ordenação pois ultrapassa a mera obediência à lei e tendo como suporte a condição de segurança, liberdade e certeza jurídica dos cidadãos num Estado de Direito.

RECOMENDAÇÕES

Decorrente desta última conclusão, e no exercício dos poderes que me são conferidos pelo disposto na *alínea b) n.º 1 do artigo 22.º* do Estatuto do Provedor de Justiça, **RECOMENDO** a Vossa Excelência, Sr. Presidente da EMEP, que se digne considerar o exposto e, em consequência:

- A. Seja determinada a anulação de todas as coimas resultantes de processos de contra-ordenação pendentes e anteriores à publicação do Decreto-Lei n.º 8/2014 de 12 de Fevereiro, por terem sido indevidamente aplicadas.
- B. Posto que estas coimas não são devidas nem à Câmara Municipal da Praia, nem à EMEP, devem ser devolvidos, aos utentes, os respectivos valores mediante apresentação dos respectivos comprovativos de pagamento. Com isto tudo a não ser observado nestes moldes, estaremos perante uma situação de enriquecimento sem causa, instituto que tem consagração legal no *artigo 473.º* do Código Civil.¹¹
- C. Retomar a emissão e venda aos utentes dos títulos de acesso e estacionamento referidos no *n.º 2 do artigo 9.º* do Regulamento, venda essa que foi interrompida alegando dívidas por não pagamento de coimas e criando situações de prejuízo aos utentes.

¹⁰ “Só será punido como contra-ordenação o facto descrito e declarado passível de coima por lei anterior ao momento da sua prática.” (sublinhado nosso) Decreto-Legislativo n.º 9/95 de 27 de Outubro.

¹¹ Dispõe que «Aquele que, sem causa justificativa, enriquecer à custa de outrem é obrigado a restituir aquilo com que injustamente se locupletou», e que «A obrigação de restituir, por enriquecimento sem causa, tem de modo especial por objecto o que for indevidamente recebido, ou o que for recebido por virtude de uma causa que deixou de existir ou em vista de um efeito que não se verificou”.



REPÚBLICA DE CABO VERDE
PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Permito-me lembrar a Vossa Excelência, por um lado, a circunstância de a formulação da presente Recomendação não dispensar, nos termos do disposto nos *n.ºs 2 e 3 do artigo 47.º* do Estatuto do Provedor de Justiça, a comunicação a este Órgão do Estado, no prazo de 60 dias, da posição que vier a ser assumida em face das respectivas conclusões.

Com os melhores cumprimentos,

O Provedor de Justiça

António do Espírito Santo Fonseca

/António do Espírito Santo Fonseca/

