

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Acórdão n.º 119/2024

**Sumário:** Proferido nos autos da Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade n.º 5/2015, requerida por um grupo de Deputados à Assembleia Nacional, tendo como objeto as normas dos artigos 40.º e 41º da Deliberação da CMP n.º 08/13, de 31 de janeiro.

#### Cópia:

Do acórdão proferido nos autos da Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade n.º 5/2015, requerida por **um grupo de Deputados à Assembleia Nacional**, tendo como objeto as **normas dos artigos 40.º e 41º da Deliberação da CMP n.º 08/13, de 31 de janeiro**.

### Acórdão n.º 119/2024

*(Autos de Apreciação Sucessiva da Constitucionalidade N. 5/2015, Referente a Normas da Deliberação CMP N. 08/13, de 31 de janeiro, por equiparação da Guarda Municipal a agentes de autoridade e por definição das suas competências como sendo equivalentes às da Polícia Municipal)*

#### I. Relatório

1. No dia 11 de julho de 2013, um Grupo de Deputados à Assembleia Nacional deu entrada na secretaria do Supremo Tribunal de Justiça a um pedido de fiscalização sucessiva abstrata de constitucionalidade e legalidade tendo por objeto os artigos 40 e 41 contidos no Regulamento Geral das Zonas de Estacionamento de Duração Limitada (...), aprovado pela Deliberação N. 08/13, de 31 de janeiro, da Assembleia Municipal da Praia, ao abrigo dos artigos 280 da Constituição e do artigo 11, alínea c), da Lei N. 56/VI/2005, de 28 de fevereiro, apresentando para tal os argumentos que abaixo se sumariza da seguinte forma:

1.1. Consideram que o disposto no número 1 do artigo 40 da Deliberação N. 08/13, de 31 de janeiro, estaria ferido de inconstitucionalidade material porque entra em contradição com o disposto no artigo 7º do Decreto-Legislativo N. 4/2005, de 26 de setembro, na redação dada pelo Decreto-Legislativo N. 1/2007, de 11 de maio, que aprova o Código de Estrada (CE).

1.2. Tal situação se deveria ao facto de no número 1 do artigo 40 da Deliberação acima mencionada estar determinado que “sem prejuízo da competência atribuída por lei a outras entidades, a fiscalização do disposto no presente Regulamento e das disposições do Código de Estrada, (...) compete ao pessoal designado pela Câmara Municipal da Cidade da Praia, nas vias sob sua jurisdição” e no artigo 7º do CE vir estipulado que “a fiscalização do cumprimento das disposições do Código da Estrada e legislação complementar incumbe (...) às Câmaras Municipais, nas vias públicas sob a respetiva jurisdição (...) através das polícias municipais, quando existam”.

1.3. Assim, seria seu entendimento que o legislador ao atribuir tal competência às Câmaras Municipais, condicionou o seu exercício à existência de polícias municipais e não a guardas municipais.

1.4. Sucede que, o número 2 do artigo 40 da Deliberação N. 08/13, estipula que “para os devidos e legais efeitos (...) são equiparados a agente de autoridade os agentes da Guarda Municipal da Cidade da Praia”.

1.4.1. Além disso, a referida Deliberação, ao equiparar a Guarda Municipal a “agentes de autoridade”, teria atribuído no artigo 41, aos agentes da Guarda Municipal, um conjunto de competências que por força do estatuído no artigo 160 do CE, pertencem à Direção-geral dos Transportes Rodoviários (DGTR), na medida em que o mesmo prevê que “quando necessário, deve a DGTR solicitar a colaboração das autoridades policiais (...) pressupostamente criadas por [L]ei, e não de guardas municipais criadas por autarquias locais”;

1.4.2. A atribuição de tais competências à Guarda Municipal constituiria uma ilegalidade por usurpação de poder;

1.4.3. A seu ver, o referido regulamento, ao equiparar a guarda municipal a agentes de autoridade, extravasa o poder de regulamentação atribuído às autarquias pelo artigo 235 da CRCV;

1.4.4. Ademais, lembram que compete exclusivamente à Assembleia Nacional legislar sobre o regime e formas de criação das polícias municipais, nos termos do artigo 177, número 1, alínea e), *in fine*, da CRCV, salvo quando seja concedida autorização legislativa ao Governo, cabendo por isso a definição das competências das polícias municipais à Assembleia Nacional e não a qualquer outro órgão do poder local;

1.5. Requerem que face ao exposto, seja declarada a inconstitucionalidade e ilegalidade dos artigos 40 e 41 da Deliberação N. 08/13, de 31 de janeiro, da Assembleia Municipal da Praia, com os efeitos e consequências daí advinientes, por violação dos artigos 177 e 235 da CRCV, e contrariar o disposto nos artigos 7º e 160 do Código da Estrada, aprovado pelo Decreto-Legislativo N. 4/2005, de 26 de setembro, na redação dada pelo Decreto-Legislativo N. 1/2007, de 11 de maio.

1.6. Por Despacho do Venerando Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, de 18 de julho de 2013, após análise preliminar do pedido dos ilustres requerentes, foi determinado que estes ajustassem a petição aos dados da documentação junta, tendo em conta que o Regulamento referido na petição inicial fora aprovado por deliberação da Câmara Municipal, mas identificado como tendo por autor o órgão deliberativo do Município. Além disso, por se poder suscitar a incompetência do Tribunal Constitucional para julgamento do pedido de declaração de

ilegalidade, por as normas impugnadas terem sido emanadas ao abrigo de disposição de direito administrativo, resultando numa acumulação de pedidos incompatíveis, os requerentes foram convidados, nos termos do artigo 57, número 3, da Lei N. 56/VI/2005, de 28 de fevereiro, a corrigir a sua petição no prazo de 5 (cinco) dias.

1.7. Em resposta ao determinado no Despacho de Sua Excelência o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, os requerentes deram entrada na secretaria desse Tribunal, no dia 27 de julho de 2013, a uma peça corretiva, onde se pode ler na parte das conclusões, o seguinte:

“Em resumo, e do que ficou dito, os requerentes acreditam ter ficado demonstrad[a] a existência de:

a)A inconstitucionalidade, dos art[igos] 40 e 41, do Regulamento aprovado pela Deliberação N. 08/13[,] de 31 de janeiro, por violação dos art[igos]177 e 235[,] ambos da CRCV.

b)TERMOS EM QUE, face a todo o acima exposto, e sempre com o doutho suprimento do Tribunal Constitucional, deve declarar-se a inconstitucionalidade dos artigos 40 e 41 da Deliberação N. 08/13[,] de 31 de janeiro[,] da Câmara Municipal da Praia, com os efeitos daí advenientes, por violação do disposto nos artºs 177 e 235 da CRCV”.

2. Na sequência, Sua Excelência o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça emitiu despacho dirigido ao Sr. Presidente da Câmara Municipal da Praia, nos termos do disposto no artigo 60 da Lei N. 56/VI/2005, de 28 de fevereiro.

2.1. Em resposta ao despacho acima mencionado, o Senhor Presidente da Câmara Municipal da Praia endereçou ao Supremo Tribunal de Justiça, enquanto Tribunal Constitucional, uma peça datada de 28 de agosto de 2013, contendo a sua assinatura, onde na parte destinada às conclusões deixa expresso o seguinte:

2.2. Suscitando questão prévia, considerando que:

2.2.1. Tal como os requerentes a apresentam, a questão *sub-judice* é de mera ilegalidade de um regulamento municipal e não de inconstitucionalidade;

2.2.2. Trata-se, pois, de questão sujeita à jurisdição administrativa e ao processo judicial administrativo e não à jurisdição constitucional e ao processo de fiscalização da constitucionalidade;

2.2.3. Assim, não deve o tribunal conhecer do mérito da causa, dela absolvendo a ora respondente.

2.3. Em todo o caso, a existência de corpos de polícias municipais seria facultativa, porque a

Constituição assim o preveria expressamente.

2.3.1. O artigo 7º do DLCE também não impõe como condição de outorga às câmaras municipais de atribuições de polícia de viação nas vias públicas sob jurisdição municipal;

2.3.2. E se impusesse seria inconstitucional por violação da autonomia administrativa e regulamentar das autarquias locais;

2.3.3. Assim, o artigo 40, número 1 do Regulamento nem viola o citado artigo 7º, nem é inconstitucional;

2.3.4. O artigo 40, número 2, do Regulamento, ao equiparar os agentes da Guarda Municipal, está a declarar o óbvio e inerente à sua condição, porque se trata de agentes administrativos organizados em serviço municipal sob a direção de órgãos executivos municipais, que são, por definição, autoridades administrativas e policiais: todos os indivíduos que prestam serviço no município sob a direção dos órgãos deste são agentes de autoridade (administrativa ou policial, consoante estejam alocados a serviços meramente administrativos ou à função fiscalizadora ou de polícia administrativa);

2.3.5. A organização e denominação dos serviços municipais e a sua dotação de agentes por exclusiva iniciativa e decisão dos órgãos municipais enquadram-se dentro das atribuições, competências, autonomia organizativa e regulamentar do município e da independência dos órgãos municipais.

2.3.6. Por isso, o artigo 40, número 2, não violaria qualquer preceito legal ou constitucional.

2.4. Não seria verdade que o artigo 41 do Regulamento confira aos agentes da Guarda Municipal competências, designadamente em matéria de processamento e aplicação de coimas por contraordenação, que, por força do artigo 160 do CE, pertençam à DGTR: limitou-se a conferir aos mencionados agentes poderes materiais de execução, de suporte ao exercício das competências de polícia de viação legalmente atribuídos à Câmara Municipal e que nada teria que ver com o processamento e aplicação de coimas por contraordenação.

2.4.1. Poder-se-ia até dizer-se que ficou aquém do que, para tais agentes, já resulta do CE (artigos 135, número 3, e 160, número 1). Aliás, tratando-se de contraordenações municipais, a competência da DGTR prevista no citado artigo 160 do CE tem de ceder perante a Lei de Finanças Locais, lei especial, que atribui aos órgãos e serviços municipais as competências respetivas;

2.4.2. Por isso, mesmo que, por hipótese, o artigo 41 do regulamento conferisse competências aos agentes da Guarda Municipal em matéria de processamento e aplicação de coimas, ele não estaria em desconformidade com qualquer lei ou com a Constituição;

2.4.3. Deste modo o Regulamento não extravasou o poder regulamentar do município, não tendo violado o artigo 235 da Constituição;

2.4.4. Não é verdade que, em algum ponto do seu conteúdo e especialmente no seu artigo 41, o Regulamento tenha definido competência de corpo de polícia municipal;

2.4.5. Não violou, por isso, qualquer preceito constitucional, em especial o artigo 177 da Constituição.

2.5. O pedido *sub-judice* não colheria, pois[,] na sua totalidade,

2.5.1. Constituindo mera instrumentalização política da jurisdição constitucional, num quadro de clara litigância de má-fé.

2.5.2. Termos em que não devia ser declarada a inconstitucionalidade dos artigos 40 e 41 do Regulamento e deveriam os requerentes ser condenados como litigantes de má-fé, nos termos do artigo 94, números 5 e 6, da LTC.

3. No Tribunal Constitucional, o pedido conheceu a seguinte tramitação:

3.1. Tendo dado entrada no dia 26 de outubro de 2015, vindo do Supremo Tribunal de Justiça, foi devidamente autuado e numerado com conclusão no dia 29 de outubro de 2015.

3.2. A particularidade de os efeitos das normas impugnadas terem sido bloqueados com a intervenção do próprio legislador em 2017, fez com que deixasse de ser processo prioritário, ficando posteriormente à disposição na secretaria para que qualquer Gabinete promovesse a sua apreciação e julgamento nos termos da Deliberação 1/2024.

## **II. Fundamentação**

1. O presente pedido de fiscalização sucessiva abstrata de constitucionalidade tem por objeto as normas constantes dos artigos 40 e 41 do Regulamento aprovado pela Deliberação N. 08/13, de 31 de janeiro, da Câmara Municipal da Praia, alegadamente, por violação do disposto nos artigos 177 e 235 da CRCV.

2. Impõe-se, antes de mais, como é habitual, referenciar, ainda que brevemente, os pressupostos da admissibilidade que foram verificados inicialmente por Sua Excelência o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça que à data da interposição do presente recurso de fiscalização de constitucionalidade exercia funções de Tribunal Constitucional, por força do disposto no artigo 294, número 1, da Constituição da República de Cabo Verde.

2.1. A questão decisiva neste particular colocar-se-á em relação à competência, porque sendo evidente que o Tribunal Constitucional, no geral, possui competência para apreciar pedidos de

fiscalização da legalidade, este Coletivo tem adotado entendimento de que a expressão legalidade utilizada pelos artigos 215, número 1, alínea a), e 280, alínea b), ambos da CRCV, refere-se essencialmente a situações em que existe subordinação entre duas normas legais, o que parece ser endossado pela forma como se encontra construído o artigo 11 da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional nesse particular, considerando que se limita da alínea e) à alínea f) a aludir à fiscalização abstrata sucessiva das resoluções de conteúdo normativo ou individual e concreto dos decretos-leis de definição dos regimes especiais das leis da Assembleia Nacional que contenham um regime geral e dos decretos-lei de desenvolvimento das leis sobre bases de um sistema ou matéria da competência reservada da Assembleia Nacional.

2.2. É assim que o Tribunal Constitucional vinha construindo a sua jurisprudência, nomeadamente:

2.2.1. No Acórdão 27/2017, de 14 de dezembro, *Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade, tendo por objeto as normas contidas na Lei n.º 5/IX/2016, de 30 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2017 e a deliberação que aprovou a Ordem do Dia para a Sessão Ordinária da Assembleia Nacional de 21 a 24 de novembro de 2016*, Rel: JCP Pinto Semedo, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 82, 29 de dezembro de 2017, pp. 1785-1819 e na *Coletânea de Decisões do Tribunal Constitucional de Cabo Verde*, Vol. IV, INCV, 2018 (2017), pp. 19-134, quando concluiu pela possibilidade de se escrutinar a validade de uma ordem do dia contrária a norma regimental da Assembleia Nacional, com o argumento de que “[a]ssim como a inconstitucionalidade supõe infração de norma constitucional, ilegalidade significa violação de normas legais que sirvam de parâmetro material como os Decretos-Legislativos em relação às correspondentes Leis de autorização legislativa e dos Decretos-leis de desenvolvimento em relação às Leis que regulam as bases ou os regimes gerais correspondentes. No caso em apreço é perfeitamente concebível uma analogia através da qual se possa afirmar que o Regimento está para a Ordem do Dia assim como a Lei de autorização se encontra em relação ao Decreto-Legislativo. O caso *sub judice* enquadra-se na alínea e) do artigo 11.º da Lei n.º 56/VI/2005, de 28 de fevereiro, que estabelece a competência, a organização e o funcionamento do Tribunal Constitucional, o estatuto dos seus Juízes e os processos da sua jurisdição”;

2.2.2. No Acórdão 17/2023, de 1 de março, *Autos de Fiscalização Sucessiva da Constitucionalidade e da Legalidade da Resolução nº 3/X/2021, da Comissão Permanente da Assembleia Nacional*, publicada no Boletim Oficial n.º 114, II Série, de 19 de julho, que procedeu a autorização para detenção fora de flagrante delito do Deputado Amadeu Oliveira, com vista à apresentação do mesmo a primeiro interrogatório judicial, Rel: JC Aristides R. Lima, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 27, 15 de março de 2023, pp. 743-752, 1.4, consagrou-se igualmente que “da Constituição e da própria LTC parece resultar uma tendencial superioridade da lei em relação às resoluções, quando admitem o controlo da legalidade destas. Sendo assim, admite-se a trâmite a fiscalização da legalidade da Resolução da Comissão

Permanente da Assembleia Nacional n.º 3/X/2022”;

2.2.3. Concluindo-se mais tarde que “no entendimento desta Corte, o controlo de uma resolução só se mostra possível quando ela seja portadora de conteúdo normativo ou de conteúdo individual e concreto, encontre o seu fundamento de validade num determinado ato legislativo que a habilita” (*Acórdão 126/2023, de 25 de julho, FASC 1/2023, Inadmissão parcial de pedido protocolado por S. Excia. o Provedor de Justiça de fiscalização de norma da Resolução N. 87/X/2022, de 30 de dezembro, que aprovou o Orçamento Privativo da Assembleia Nacional, na parte em que contemplou a CNE com uma dotação, no âmbito das despesas da AN*, Rel: JCP Pina Delgado, Rel: JCP Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 18, 1 de agosto de 2023, pp. 1642-1648, 4.6.3).

3. Os pedidos formulados pelos ilustres requerentes prendem-se com escrutínio do Regulamento aprovado pela Deliberação N. 08/13, de 31 de janeiro, que:

3.1. Ao equiparar a Guarda Municipal a agentes de autoridade, através do disposto no seu artigo 40, extravasaria o poder de regulamentação atribuído às autarquias, por força do estipulado no artigo 235 da CRCV, sendo desconforme a este dispositivo constitucional;

3.2. Ao definir no seu artigo 41 competências da Guarda Municipal equivalentes às competências da Polícia Municipal, seria desconforme ao disposto no artigo 177, número 1, alínea e), *in fine*, da Constituição da República de Cabo Verde.

4. Por conseguinte, a primeira questão prévia a ser respondida estaria relacionada com a competência do Tribunal Constitucional para analisar e declarar a inconstitucionalidade das normas dos artigos 40 e 41 da Deliberação N. 08/13, de 31 de janeiro, da Câmara Municipal da Praia.

4.1. Isso na perspetiva de as questões colocadas serem materialmente de mera legalidade de um regulamento e não de forma estrita de constitucionalidade.

4.1. A Constituição da República consagra no seu artigo 280, não só a fiscalização da constitucionalidade, mas também a fiscalização da legalidade, que tenha por objeto qualquer norma ou resolução de conteúdo material normativo ou individual e concreto.

4.1.1. Fá-lo, construindo fórmula conforme a qual “[o] Tribunal Constitucional (...) aprecia e declara a inconstitucionalidade de quaisquer normas ou resoluções de conteúdo material normativo ou individual e concreto”/ “a ilegalidade das normas e resoluções referidas na alínea anterior”;

4.1.2. *A priori*, o sentido que resulta dessa norma é que qualquer norma está sujeita a fiscalização abstrata da constitucionalidade por via sucessiva e também a fiscalização sucessiva da legalidade;

4.1.3. Porém, como já se tinha assentado através da jurisprudência mencionada o Tribunal Constitucional tem adotado o entendimento de que a sua jurisprudência nesta matéria se limita aos casos em que existe alguma hierarquização entre normas que integram atos legislativos em que uma delas retira o seu fundamento direto de validade da outra;

4.2. Naturalmente, este caso é diferente, na exata medida em que os recorrentes, apesar de terem indicado parâmetros legais, também arrolaram duas normas constitucionais atingidas pelos enunciados desafiados, justificando que se enfrete esta situação específica.

5. Destarte, a questão que fica por decidir é a de se saber se efetivamente se está perante uma questão de constitucionalidade ou se não será efetivamente, como decorre da própria petição inicial, ainda não corrigida, uma questão de desconformidade entre o Regulamento e certos preceitos do Código de Estrada.

5.1. Isso, de resto, na medida em que o mesmo foi adotado expressamente, como se lê no seu artigo 1º (normas habilitantes), ao abrigo dos artigos 69 e 135 do Código de Estrada, os quais garantiriam o fundamento direto de validade de um regulamento cujo objeto seria as zonas de estacionamento de duração limitada criadas pela Câmara Municipal da Praia e, logo, das normas desafiadas.

5.1.1. As supracitadas normas encontram-se respetivamente redigidas em termos segundo os quais, “[o]s parques e zonas de estacionamento podem ser afetos a veículos de certas categorias, podendo a sua utilização ser limitada no tempo ou sujeita ao pagamento de uma taxa, nos termos fixados em regulamento”, e “1. Podem ser removidos os veículos que se encontrem a) estacionados indevida ou abusivamente; b) Estacionados ou immobilizados na berma de autoestrada ou via equiparada; c) Estacionados ou immobilizados de modo a constituírem evidente perigo ou grave perturbação para o trânsito; d) Com sinais exteriores de manifesta inutilização do veículo, nos termos fixados em regulamento; e) Estacionados ou immobilizados em locais que, por razões de segurança, de ordem pública, de emergência, de socorro ou outros motivos análogos justifiquem a remoção (...)”;

5.1.2. Num contexto em que o mesmo diploma dispunha no seu artigo 7º, parágrafo primeiro, alínea d), que “[a] fiscalização do cumprimento das disposições do Código de Estrada e legislação complementar incumbe (...) às Câmaras Municipais, nas vias públicas sob a respetiva jurisdição”, completando o complexo normativo o disposto no parágrafo terceiro, segundo o qual essa competência “é exercida também através das polícias municipais, quando existam” e, segundo tese dos requerentes, pelo 160, parágrafo segundo, assim redigido: “tem competência para aplicação das coimas e sanções acessórias correspondentes às contraordenações rodoviárias o Diretor-Geral dos Transportes Rodoviários, que pode delegá-las”.

5.2. As normas regulamentares desafiadas, por sua vez, dispõem que:

5.2.1. “Para os devidos e legais efeitos, nomeadamente os previstos, são equiparados a agentes de autoridade os agentes da Guarda Municipal da Câmara Municipal da Praia”;

5.2.2. “Compete especialmente aos agentes da Guarda Municipal: a) esclarecer os utilizadores sobre as normas estabelecidas no presente Regulamento ou [n]outros normativos legais aplicáveis, bem como sobre o funcionamento dos equipamentos instalados; b) Promover e controlar o correto estacionamento, paragem e acesso; c) Zelar pelo cumprimento do presente Regulamento; d) Desencadear, nos termos do presente Regulamento, no Código de Estrada e demais legislação complementar as ações necessárias à autuação e eventual bloqueamento e remoção dos veículos em infração; e) Levantar Auto de Notícias, nos termos do Código de Estrada; f) Emitir os avisos previstos no presente Regulamento; g) Tomar as medidas necessárias para que a remoção de veículos se processe em condições de segurança”.

5.3. Por conseguinte, o que está em causa é materialmente saber se esses dois preceitos regulamentares são conformes às normas indicadas do Código de Estrada, o que, por si só, não suscita nenhuma questão de constitucionalidade direta, mesmo que se tenha indicado parâmetros constitucionais.

5.3.1. Ainda que seja claramente estabelecido que as Câmaras Municipais, à luz desse diploma legal, já tinham poderes de fiscalização em relação às vias sobre as quais exercem jurisdição e ainda que não tivessem polícias municipais, já que o que está em causa é o exercício de poderes de polícia administrativa por um órgão do município – independentemente da sua designação – e não da definição dos poderes da Polícia – nacional ou local –, cuja finalidade é a garantia de eficácia de normas municipais relativas ao estacionamento e parqueamento urbano, regulamentando o previsto pelo artigo 69, parágrafo segundo, do Código de Estrada;

5.3.2. A questão que releva nesta fase não é esta, mas singelamente a de se saber se esse tipo de conflito de normas colocadas numa situação de subordinação, mas em que uma não tem natureza legislativa, mas meramente regulamentar, recai debaixo da competência do Tribunal Constitucional.

5.4. É o que enfrentaremos a seguir.

6. Dá-se por assente que da situação em apreciação decorre uma possível desconformidade de um regulamento com a norma legal que o devia habilitar ou por extrapolar o âmbito ou por ter operado à margem de qualquer habilitação, alegadamente projetando regulamentação sobre domínio ainda não regulado por lei, o das polícias municipais;

6.1. Naturalmente, o sistema nunca deixaria a descoberto qualquer situação em que um órgão com poderes normativos opera fora do quadro legal estabelecido, mas a questão que fica é a de saber se, por força, da especialidade da questão, o problema jurídico subjacente não seria primariamente do foro jurídico-administrativo e não jurídico-constitucional.

6.2. E aqui parece que a resposta deva ser neste sentido, posto que as questões colocadas pelos requerentes em sede de fiscalização abstrata sucessiva, ainda que com a invocação, num segundo momento, de parâmetros constitucionais primários são, para todos os efeitos, materialmente administrativas.

6.2.1. Neste sentido, parece ter sido construída a possibilidade de impugnação de normas administrativas com eficácia externa prevista pelo artigo 245, alínea f), da CRCV, arrolada logo a seguir ao reconhecimento do direito de o particular “requerer a obter a tutela jurisdicional efetiva dos seus direitos e interesses legítimos, nomeadamente (...)", os quais definem a natureza jurídico-administrativa da impugnação, remetendo para os órgãos judiciais que assumam essa jurisdição especial;

6.2.2. Os quais, na falta de criação dos tribunais administrativos mencionados pelo artigo 214, parágrafo segundo, alínea a), da CRCV, seriam os tribunais de instância, desde que tal competência não esteja atribuída a outra jurisdição; o TRS, se lhe for atribuído o julgamento de determinadas matérias em primeira instância; e o STJ, na medida em que este é definido como o órgão superior da hierarquia dos tribunais administrativos;

6.2.3. De resto, a própria Lei do Tribunal Constitucional quando, no artigo 11, claramente define a competência deste órgão judicial, limita-se neste particular a permitir a fiscalização da legalidade das resoluções de conteúdo normativo ou individual ou concreto; dos decretos-lei de definição dos regimes especiais das leis da Assembleia Nacional que contenham um regime geral e dos decretos-lei de desenvolvimento das leis sobre bases de um sistema da competência reservada da Assembleia Nacional”;

6.2.4. Por terem por objeto a impugnação das normas administrativas com eficácia externa assumem claramente essa natureza primária, havendo neste caso, independentemente dos seus possíveis reflexos constitucionais, uma remissão para a jurisdição administrativa concebida pela Constituição e neste momento alocada aos tribunais judiciais;

6.3. Sendo primariamente uma questão jurídico-administrativa, a jurisdição do TC neste caso seria sempre subsidiária, podendo ser desencadeada ao nível recursal e perante um caso concreto em que se tenha aplicado ou desaplicado essa norma por razões de constitucionalidade ou se ela tiver sido interpretada em moldes a violar algum direito, liberdade e garantia, como pode efetivamente acontecer.

6.4. Neste sentido, é entendimento do Tribunal Constitucional de que, dada a natureza jurídico-administrativa da possível desconformidade normativa identificada, não é competente para apreciar primariamente a questão no quadro deste tipo de processo.

7. Face à não admissão do pedido de fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade, condição essencial para se apreciar todas as questões colocadas no âmbito do processo, impor-se-

ia um pronunciamento sobre o pedido contraposto de condenação dos requerentes por litigância de má-fé.

7.1. Desde logo, não pode deixar-se de notar que, ao contrário de outros processos (*Acórdão 04/2024, de 17 de janeiro, Crisolita do Livramento v. STJ, de 23 de agosto, condenação a multa de 45.000\$CV (quarenta e cinco mil escudos) por litigância de má-fé, por dedução de pretensão sem fundamento, por utilização manifestamente reprovável dos meios processuais e por ter articulado no processo factos contrários à verdade*), Rel: JC Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 11, 6 de fevereiro de 2024, pp. 212-217), é a primeira vez que este Coletivo é confrontando com um pedido dessa natureza em sede de uma fiscalização abstrata e as razões para isso não são difíceis de alcançar, considerando que se está perante um processo objetivo que se assenta num interesse público supremo de se expurgar normas viciadas por inconstitucionalidade do ordenamento jurídico.

7.1.1. Por conseguinte, em princípio, soluções da processualística civil que tentam sancionar o *improbus litigatur* não se aplica a processos objetivos, nomeadamente porque há um interesse geral de que as questões de constitucionalidade sejam colocadas, do que decorre que qualquer importação dessa figura poderia ter o condão de dissuadir a colocação de questões de inconstitucionalidade abstrata. Indício disso é que a disposição da Lei do Tribunal Constitucional em que o respondente se apoia – o artigo 94, número 6 – está especificamente incluída no capítulo sobre a fiscalização concreta e não nas disposições comuns referentes a qualquer processo (artigos 50 a 56);

7.1.2. Porque neste tipo concreto de processos, nos quais a legitimidade processual ativa é circunscrita a um grupo muito reduzido de pessoas que exercem cargos públicos em órgãos soberanos – o Presidente da República, o Presidente da Assembleia Nacional, o Primeiro-Ministro e os deputados – ou de controlo de legalidade – Procurador-Geral da República e o Provedor de Justiça – presume-se uma utilização responsável e republicana de qualquer prerrogativa, nomeadamente de acionar este Tribunal para efeitos de controlo de constitucionalidade;

7.1.3. Além disso, nem se tratava de questão em que, por haver jurisprudência consolidada deste Tribunal, os requerentes pudessem antever que não se daria por estabelecida a competente jurisdição, como aqui se fixa;

7.1.4. Pelo contrário, sendo certo que a garantia institucional que protege os municípios perante a ação do Governo impõe a necessidade de um escrutínio estrito de normas que com ela pode conflitar e de uma proteção externa face ao Poder Central (*Acórdão 01/2017, de 12 de janeiro, Deputados à Assembleia Nacional integrantes do Grupo Parlamentar do Movimento para a Democracia v. Norma do art.º 13º da Lei nº 17/VIII/2012, de 23 de agosto, constitucionalidade do artigo 13 da lei da taxa ecológica que estabelece o regime de gestão, consignação e*

*destinação das receitas arrecadadas, Rel: JC Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 10, 27 de fevereiro de 2017, pp. 218-264), na medida em que essas entidades descentralizadas também estão, nos termos do artigo 18 da Constituição, vinculadas aos direitos, liberdades e garantias enquanto poderes públicos, em situações em que se pode proporcionar a lesão de direito e interesses legítimos dos municípios como as que envolvem o exercício de poderes de autoridade – os clássicos poderes de polícia – e que requerem uma limitação da atividade municipal, sempre justificariam a bondade da diligência feita pelos ilustres requerentes que subscreveram o pedido no sentido da suscitação da questão, ainda que a decisão final não possa ir ao encontro das suas pretensões.*

7.2. Neste sentido, nega-se o pedido de condenação dos requerentes por litigância de má-fé.

### **III. Decisão**

Pelo acima exposto, os Juízes Conselheiros do Tribunal Constitucional, reunidos em plenário decidem:

- a) Declarar a incompetência do Tribunal Constitucional para conhecer o pedido de fiscalização abstrata sucessiva protocolado pelos requerentes, na medida em que o mesmo incide sobre desconformidade de norma administrativa com a lei, questão sujeita à competência primária de outros órgãos judiciais;
- b) Negar o pedido de condenação dos requerentes por litigância de má-fé.

Registe, notifique e publique.

Praia, 30 de dezembro de 2024

Pelo Tribunal:

*José Pina Delgado*

*Aristides R. Lima*

*João Pinto Semedo*

Está Conforme

Secretaria Judicial do Tribunal Constitucional, aos 30 de dezembro de 2024. — O Secretário,  
*João Borges.*