



BOLETIM OFICIAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 114/2024

Proferido nos autos de Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade n.º 9/2015, requerido pelo Procurador-Geral da República, relativo às normas constantes do artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, da Portaria n.º 26/2012, de 11 de junho. 3

Acórdão n.º 115/2024

Proferido nos autos da Ação Popular n.º 19/2020, interposta por César Augusto de Brito Santos Silva, Marcos Baptista Lopes e Alcindo Manuel Silva contra a Assembleia Municipal de São Vicente. 11

Acórdão n.º 116/2024

Proferido nos autos de Recurso de Amparo Constitucional n.º 37/2024, em que é recorrente Loreni Soares do Rosário e entidade recorrida o Tribunal da Relação de Barlavento. 19

Acórdão n.º 117/2024

Proferido nos autos de Recurso de Fiscalização Concreta da Constitucionalidade n.º 1/2017, em que é recorrente Vanda Maria Ferro Nobre de Oliveira e entidade recorrida o Supremo Tribunal de Justiça. 31

Acórdão n.º 118/2024

Proferido nos autos de Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade n.º 3/2015, requerida por um Grupo de Deputados a Assembleia Nacional, tendo por objeto a norma do n.º 1 do art.º 63º da Lei n.º 135/V/95, de 3 de julho. 60

Acórdão n.º 119/2024

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 41.º da Deliberação da CMP n.º 08/13, de 31 de janeiro. 69

Acórdão n.º 120/2024

Proferido nos autos da Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade n.º 1/2023, requerida pelo Provedor de Justiça, tendo como objeto a norma constante do Art.º 1º da Resolução 87/X/2022, de 30 de dezembro, que aprova o Orçamento Privativo da Assembleia Nacional. 81

Acórdão n.º 121/2024

Proferido nos autos da Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade n.º 1/2015, requerida pelo Procurador-Geral da República, tendo como objeto a norma inserta no artigo 15º do Decreto-Legislativo 5/2007, de 16 de outubro, que aprovou o Código Laboral.

113

Acórdão n.º 122/2024

Proferido nos autos da Fiscalização Sucessiva n.º 6/2015, requerida por um grupo de Deputados à AN, tendo como objeto as normas dos artigos 1º a 3º e 5º da Tabela I, 3º, n.º 2, e 15º a 17º da Tabela IV, e 3º, n.º 2, e 17º a 22º da Tabela V, todos do Decreto-Lei n.º 43/90.

138

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 114/2024

Sumário: Proferido nos autos de Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade n.º 9/2015, requerido pelo Procurador-Geral da República, relativo às normas constantes do artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, da Portaria n.º 26/2012, de 11 de junho.

Cópia:

Do acórdão proferido nos autos de Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade n.º 9/2015, requerido pelo **Procurador-Geral da República**, relativo às **normas constantes do artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, da Portaria n.º 26/2012, de 11 de junho**.

Acórdão n.º 114/2024

(FASC 9/2015, Referente à clarificação da norma da Portaria N. 26/2012, de 11 de junho, desafiada nos autos)

I. Relatório

1. No dia 17 de janeiro de 2013, num momento em que a jurisdição constitucional era assumida pelo Egrégio Supremo Tribunal de Justiça, Sua Excelência o Senhor Procurador-Geral da República veio, ao abrigo do artigo 280 da Constituição da República de Cabo Verde e do número 1 da alínea c) do artigo 22 da Lei Orgânica do Ministério Público, Lei N. 89/VII/2011, de 14 de fevereiro, e do artigo 11, alínea c), 51 a 62, 69, alínea d) e 70 a 74, da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional, requerer a fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade das normas do artigo 3º, número 1 e 2, referentes à Portaria N. 26/2012, de 11 de junho, apresentando para tal os argumentos que abaixo se sumariza da seguinte forma:

1.1. No exercício da competência administrativa, nos termos da alínea b) do artigo 205 e dos números 1 e 3 do artigo 264 da Constituição, o Governo, por intermédio da Ministra das Finanças e Planeamento teria emitido a Portaria N. 26/2012 alterando o artigo 1º, números 1 e 3, assim como o artigo 3º da Portaria N. 63/98, de 23 de novembro;

1.1.1. Tratando-se de um ato normativo típico do Governo, conforme o disposto no artigo 205, assim como nos números 1 e 3 do 264 da Constituição, e o previsto na alínea b), artigo 2º e artigo 4º, do Decreto-Legislativo N. 15/97, de 10 de novembro, estaria ele sujeito a fiscalização abstrata da constitucionalidade e da legalidade, nos termos do artigo 280, alíneas a) e b), da Constituição;

1.1.2. Diferentemente dos Juízes assistentes que apenas aufeririam o subsídio de renda de casa,

1.1.3. Sob a epígrafe suplementos, no Estatuto dos Magistrados Judiciais (EMJ) aprovado pela Lei N. 1/VIII/2011, de 20 de junho, estaria previsto o direito dos Magistrados em efetividade de

funções, ao subsídio de exclusividade, usufruído com a ressalva do exercício das funções de docência ou de investigação científica de natureza jurídica por conta de outrem, e o de renda de casa, devendo ser processados em conjunto com o vencimento mensal, isentos de tributação;

1.1.4. Aplicar-se-ia direitos análogos ao Magistrados do Ministério Público, em efetividade de funções, com base no Estatuto dos Magistrados do Ministério Público (EMMP), aprovado pela Lei N. 2/VIII/2011, de 20 de junho, nos termos do artigo 40;

1.1.5. Embora a redação da Portaria N. 26/2012, de 11 de junho, no seu artigo 1º teria estipulado para Magistrados Judiciais e do Ministério Público, que não habitassem, de forma gratuita, moradias de Estado ou cuja renda não estivesse suportada pelo Estado, o subsídio de compensação no montante de 56.000\$00 (cinquenta e seis mil escudos);

1.1.6. O subsídio de renda de casa pode ser retirado a determinados Magistrados Judiciais e Magistrados do Ministério Público, de acordo com o estipulado no artigo 3º, números 1 e 2, da Portaria N. 26/2012;

1.2. As condições de concessão do subsídio, estabelecidas no artigo 3º, configurariam restrição de direitos constitucionalmente previstos, o que resultaria em inconstitucionalidade das normas dos números 1 e 2 do artigo 3º da Portaria N. 26/2012, de 11 de junho,

1.2.1. Posto que a restrição de direitos seria uma matéria reservada à lei, de acordo com o estipulado no número 5 do artigo 17;

1.2.2. Tal restrição, propiciando desigualdades de tratamento entre os Magistrados Judiciais e entre os magistrados do Ministério Público, violaria também o princípio de igualdade estabelecido na Constituição;

1.3. Teriam sido violados pelas normas dos números 1 e 2 do artigo 3º da Portaria N. 26/2012, de 11 de junho, os artigos 37, 38 e 39, número 1, alínea b, e número 2 do EMJ, assim como os artigos 38, 39 e 40, número 1, b), e número 2 do EMMP, e o artigo 5º do Decreto-Legislativo N. 15/97, de 10 de novembro;

1.3.1. O Estatuto dos Magistrados Judiciais e o do Ministério Público integrariam matérias cujas competências legislativas seriam reservadas absolutamente à Assembleia Nacional, conforme o estipulado no artigo 176, alínea e), da CRCV;

1.3.2. Nos termos do estipulado pelo artigo 24, número 1, alínea f), da Lei N. 135/IV/95, de 3 de julho, alterada pela Lei N. 64/V/98, de 17 de agosto, bem como pelo artigo 59, número 1, alínea f), da Lei N. 136/IV/95, de 3 de julho, alterada pela Lei N. 65/V/98, de 17 de agosto, aos Magistrados, anteriormente mencionados, teria sido conferido o direito “ a moradia de função condigna e devidamente mobilada, fornecida gratuitamente pelo Estado ou subsídio de

compensação(...)", regalias suprimidas com a alteração posterior dos estatutos;

1.3.3. O EMJ, nos termos dos artigos 37 e 39, número 1, alínea b), e número 2, bem como o EMMP com base no disposto nos artigos 38 e 40, número 1, alínea b), e número 2, teriam incluído o "subsídio de renda de casa no catálogo de direitos e regalias dos magistrados judiciais e magistrados do Ministério Público (...)"

1.3.4. Inexistiriam disposições no EMJ e EMMP que habilitariam à inclusão, por via regulamentar, do disposto no artigo 3º, números 1 e 2, da Portaria N. 26/2012; configurando-se este numa "interpretação autêntica das normas dos artigos 39, n.º 1, alínea b) e 40, número 1, alínea b) do EMJ e EMMP e uma derrogação das mesmas",

1.3.5. Contrariando a proibição de que os regulamentos "interpretem, contrariem ou derroguem normas legais".

1.4. Em suma, seriam inconstitucionais as normas que constam do número 1 e 2 do artigo 3º da Portaria N. 26/2012, de 11 de junho, atentando que violariam os princípios constitucionais do Estado de Direito, da proporcionalidade, da igualdade, de separação de poderes, de reserva de lei e da preferência de lei, consagrados nos números 1 do artigo 2º, e 5 do artigo 17; no artigo 24, no número 2 do artigo 119, e no artigo 262, todos da Constituição;

1.4.1. Não havendo "deslegalização ou degradação do grau hierárquico", estar-se-ia, não só perante uma inconstitucionalidade material das normas constantes do número 1 e 2 do artigo 3º da Portaria N. 26/2012, de 11 de junho, que recairiam sobre matéria "que só podia ser objecto de lei por imposição do princípio da constitucionalidade, do princípio da reserva da lei, do princípio da separação de poderes e do princípio da preferência ou preeminência da lei";

1.4.2. Assim como de uma inconstitucionalidade orgânica, por versar sobre matérias de domínio de competência legislativa absolutamente reservada à Assembleia Nacional;

1.4.3. E de uma inconstitucionalidade formal, visto que a matéria regulada pelo referido artigo estaria reservada à lei ou a decreto-lei;

1.5. Arremata-se alegando que as normas dos números 1 e 2 do artigo 3º da Portaria N. 26/2012, de 11 de julho estariam, de igual modo, feridas de ilegalidade. Por um lado, recairiam sobre matéria reservada à lei e estariam dotadas de solução diversa do previsto nos artigos 39, número 1, alínea b), e 40, número 1, alínea b), do EMJ e do EMMP; por outro, interpretariam e derrogariam as referidas normas, violando-as; assim como a norma prevista no artigo 5º do Decreto-Legislativo N. 15/97, de 10 de novembro;

1.5.1. Termina requerendo apreciação e declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade e ilegalidade das normas constantes nos números 1 e 2 do artigo 3º da

Portaria N. 26/2012, de 11 de junho.

2. Depois de admitido por despacho do Presidente do STJ então em exercício de funções, Sua Excelência a Senhora Ministra das Finanças e do Planeamento, enquanto órgão que editou a norma, ao abrigo do artigo 60 da Lei N. 56/VI/2005, de 28 de fevereiro, veio pronunciar-se sobre o pedido, arrolando para tanto argumentos que abaixo se sumariza da seguinte forma:

2.1. Aos Magistrados Judiciais, em efetividade de funções, nos termos dos artigos 37 e 39 do seu Estatuto, estaria instituído o direito à remuneração base, aos subsídios de exclusividade e de renda de casa, de acordo com a Lei N. 1/VIII/2011. Consagrar-se-ia o mesmo aos Magistrados do Ministério Público nos seus respetivos Estatutos, conforme a Lei N. 2/VIII/2011;

2.1.1. Processados em conjunto com o vencimento mensal e isentos de tributação, o sistema retributivo dos referidos Magistrados incorporaria o vencimento mensal e os suplementos de exclusividade e de renda de casa;

2.1.2. Remontando ao anterior Estatuto, aprovado pela Lei N. 135/IV/95, de 5 de julho, com alterações em 1998, o número 3 do artigo 130 do EMJ estipularia que “enquanto não se proceder à fixação do índice remuneratório mantém-se em vigor o estatuto remuneratório previsto no diploma referido no número anterior, bem como os demais subsídios em vigor”;

2.1.3. Os restantes subsídios emanariam da Portaria N. 63/98, de 23 de novembro.

2.2. Sobre a inconstitucionalidade orgânica:

2.2.1. Discordando de que a interpretação deveria ser no sentido de a Constituição integrar alegados subsídios de renda de casa no estatuto remuneratório dos Magistrados,

2.2.2. Entende-se que não se teria demonstrado que a razão pela qual o subsídio de renda de casa estivesse no Estatuto dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público, seria “porque a Constituição o considera integrante do estatuto remuneratório dos magistrados judiciais e do Ministério Público”; pelo contrário, ele limitar-se-ia a salientar que a “lei ordinária integra aquele subsídio no estatuto remuneratório”;

2.2.3. Seria de se considerar, inclusive, a Portaria N. 63/98, de 23 de novembro, ferida de inconstitucionalidade orgânica, se se entender como reserva absoluta da Assembleia Nacional, legislar sobre subsídios;

2.2.4. Além disso, seria materialmente inconstitucional, considerando que “discrimina entre situações diferentes para atribuição de subsídios”, quando o estatuto de 1995, alterado pelo de 1998, estipularia no artigo 24, alínea f), o direito dos Magistrados a “moradia de função condigna e devidamente mobilada fornecida gratuitamente pelo Estado ou subsídio de compensação de montante a fixar pelo governo quando habitem casa própria na sede do tribunal”;

2.2.5. A distinção entre remuneração base e suplementos teriam sido estabelecidos pelos próprios estatutos, que teriam sido previstos para aqueles regimes diferentes;

2.2.6. O que vedaria que se atribuísse a expressão “sistema retributivo” previsto no artigo 37, a faculdade de fazer com que o subsídio de renda de casa “obtenha dignidade constitucional”;

2.3. Concernente à inconstitucionalidade material;

2.3.1. O último trecho do referido artigo 130, número 3, do EMJ remeteria à Portaria de 1998, trazendo à colação a questão de se saber se se aplicaria na fase transitória “em tudo o que nela se refere ao subsídio de compensação de renda” ou “não se aplica na totalidade porque já não se poderá falar de casa ocupada pelo Estado”;

2.3.2. O período transitório estaria previsto pelos próprios estatutos não deixando de ponderar a situação dos Magistrados com casa de função atribuída de forma gratuita;

2.3.3. Com validade transitória, “enquanto não se proceder à fixação de índice remuneratório mantém-se em vigor o estatuto remuneratório previsto no diploma referido no (...),” o artigo 3º da Portaria de 2012, não constituiria violação da lei e, conseqüentemente, não seria materialmente inconstitucional;

2.3.4. Seria contrária à Portaria de 2011, a de 2012, no que concerne ao artigo 1º, neste sentido à própria lei, ao estipular para Magistrados Judiciais e do Ministério Público, que não habitassem, de forma gratuita, moradias de Estado ou cuja renda não estivesse suportada pelo Estado, o subsídio de compensação no montante de 56.000\$00 (cinquenta e seis mil escudos);

2.3.5. Por definir o valor uniforme estaria ferida de inconstitucionalidade material, portanto, o próprio Governo encarregar-se-ia de a revogar, apesar de ser um regime mais favorável;

2.3.6. Assim como teria sido salientado pelo Senhor Procurador-Geral as questões de constitucionalidade seriam questões de princípio com vista a afastar a violação do princípio do Estado de Direito, da separação de poderes, da igualdade de tratamento, e da prevalência da lei;

2.4. Termina reiterando que o Governo empreenderia esforços para aprovação de uma nova Portaria, compatível com a EMJ e o EMMP, promovendo a substituição da impugnada, que não só se absteria de diminuir ou crescer os subsídios consagrados na Portaria de 2011, como também inibiria, mesmo no período transitório, que se impusesse habitação nas casas do Estado, não alterando, de igual modo, a condição dos que nela já residem.

3. No Tribunal Constitucional, este processo, autuado como FASC 9/2015, a partir do momento em que deu entrada na sequência de remessa feita pelo STJ, como se depreende da peça de f. 34, suscitou dúvidas quanto ao seu objeto, mas não havia sido possível discutir tal questão antes:

3.1. Neste momento, no âmbito da Deliberação 1/2024,

3.2. Reuniram-se os Venerandos Juízes Conselheiros, acompanhados do Senhor Secretário, no dia 10 de dezembro de 2024, para apreciar o problema, decorrendo da respetiva sessão a decisão que se expõe, antecedida da competente fundamentação.

II. Fundamentação

1. Considerando os dados do processo, Sua Excelência o Senhor Procurador-Geral da República veio a este Tribunal requerer, ao abrigo do artigo 280 da Constituição da República de Cabo Verde, e da alínea c) do artigo 11 da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional, a fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade do artigo 3º, números 1 e 2, da Portaria N. 26/2012, de 11 de junho.

1.1. Pela razão de que essas normas introduziriam fatores que retirariam a alguns magistrados – judiciais e do MP – o subsídio de renda de casa;

1.2. Assim, dispondo sobre matéria estatutária e de forma contrária aos próprios Estatutos respetivos;

1.3. E conduzindo à sua inconstitucionalidade orgânica, formal e material, por desenvolvimento de matéria que integra reserva de lei, restrição a um direito fundamental consagrado e tratamento desigual de magistrados judiciais e do Ministério Público.

2. Nos termos do artigo 70, parágrafo terceiro, a apreciação da admissibilidade do pedido de fiscalização supramencionado cabe ao Presidente do Tribunal Constitucional, considerando as condições previstas pela alínea a) do artigo 280, conjugada com os artigos 70, número 1, e 57, número 1, ambos da Lei do Tribunal Constitucional, de legitimidade, de tempestividade, de indicação da(s) norma(s) cuja apreciação se requer e as normas constitucionais que o requerente considera violadas.

2.1. Neste caso concreto, apesar de haver despacho de admissão subscrito pelo Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, atuando como Presidente do Tribunal Constitucional;

2.2. E não tendo ele usado os poderes do artigo 57, parágrafo segundo, da lei de processo constitucional supramencionada no sentido de notificar o autor do pedido para suprir as deficiências face à obscuridade em relação à identificação da norma desafiada, nesta fase somente o Coletivo, que não fica vinculado pela decisão monocrática do Juiz-Conselheiro Presidente, haja em vista o disposto no parágrafo quarto do mesmo preceito, pode fazê-lo em nome do Tribunal Constitucional.

3. Como se assevera na douta peça subscrita pelo Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República trata-se de questão pertinente a respeito da qual haveria, de um ponto de vista

sistémico, interesse público notório em se esclarecer. Contudo, como o Tribunal Constitucional fica vinculado à norma cuja apreciação se requer na peça por força do princípio do pedido lavrado no artigo 62, parágrafo segundo, último segmento, da Lei do TC, convém que as questões fiquem suficientemente esclarecidas.

3.1. E isso é particularmente importante porque resulta evidente que o artigo 3º da Portaria N. 26/2012, de 11 de junho, não tem números e parece estar redigido de modo não integralmente idêntico às normas que são materialmente desafiadas pelo Digníssimo Senhor Procurador-Geral da República ao conter fórmula, conforme a qual, “[a] presente Portaria produz efeitos desde a entrada em vigor dos Estatutos dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público, exceto nas situações que os magistrados residiam ou residem em casa do Estado ou cuja renda de casa vem sendo suportada pelo Tesouro Público”;

3.2. Parecendo que as referidas normas estão alojadas antes no artigo 1º do mesmo diploma na parte em que determina a alteração do artigo 3º da Portaria N. 63/98, de 23 de novembro.

4. Sendo assim, convém esclarecer se o que a Alta Entidade requerente pretende é o escrutínio do artigo 3º da Portaria N. 26/2012, de 11 de junho, ou do artigo 1º do mesmo diploma regulamentar na parte em que altera o artigo 3º da Portaria N. 63/98, de 23 de novembro, ou até de ambos.

5. Ao abrigo do artigo 57, parágrafo terceiro, da Lei do Tribunal Constitucional, visando clarificar todos os elementos para melhor apreciação desta Corte, entende o Coletivo, antes de decidir o presente desafio de constitucionalidade, determinar a notificação de Sua Excelência o Senhor Procurador-Geral da República para esclarecer, em querendo e pelo prazo legal de cinco dias definido pelo artigo 70, parágrafo quarto, contado nos termos do artigo 61, parágrafo primeiro, da mesma lei, a(s) norma(s) efetivamente desafiada(s) no âmbito dos presentes autos.

III. Decisão

Pelo exposto, os Juízes Conselheiros do Tribunal Constitucional, reunidos em Plenário, decidem determinar a notificação do Requerente para, em querendo, clarificar a(s) norma(s) cujo escrutínio pretende promover e indicar com precisão o(s) preceito(s) onde ela(s) está(ão) alojada(s).

Registe, notifique e publique.

Praia, 14 de dezembro de 2024

Pelo Tribunal:

José Pina Delgado

Aristides R. Lima

João Pinto Semedo

Está Conforme

Secretaria Judicial do Tribunal Constitucional, aos 14 de dezembro de 2024.— O Secretário,
João Borges.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**Acórdão n.º 115/2024**

Sumário: Proferido nos autos da Ação Popular n.º 19/2020, interposta por César Augusto de Brito Santos Silva, Marcos Baptista Lopes e Alcindo Manuel Silva contra a Assembleia Municipal de São Vicente.

Cópia:

Do acórdão proferido nos autos da Ação Popular n.º 19/2020, interposta por **César Augusto de Brito Santos Silva, Marcos Baptista Lopes e Alcindo Manuel Silva** contra a **Assembleia Municipal de São Vicente**.

Acórdão n.º 115/2024

(Autos de Ação Popular N. 19/2020, César Augusto de Brito Santos Silva; Marcos Baptista Lopes e Alcindo Manuel Silva v. AMSV, Inadmissão por ausência de legitimidade dos recorrentes)

I. Relatório

1. Os cidadãos César Augusto de Brito Santos Silva; Marcos Baptista Lopes e Alcindo Manuel Silva, invocando o artigo 122 da Lei do TC, o artigo 59, parágrafo primeiro, da CRCV, o artigo 27, número 1, alínea b), da Lei N. 69/VII/2010, de 16 de agosto, que aprovou o regime-quadro da descentralização administrativa, e o artigo 11 do Estatuto dos Municípios, submeteram peça de interposição de recurso de eleição realizada na Assembleia Municipal de São Vicente para a escolha da sua mesa; para tanto, apresentam as seguintes razões:

1.1. Primeiro, quanto aos factos, dizem que:

1.1.1. Já seria a nona eleição para os órgãos municipais ocorridas em São Vicente, mas o clima de crispação que marcou algumas eleições realizadas nos anos noventa voltou a se manifestar no sufrágio organizado em 2020;

1.1.2. Nesse contexto que classificam de “guerrilha política”, a AM elegeu a sua mesa que ficou constituída pela Senhora Dora Pires da UCID, pelo Senhor Albertino Gonçalves do MIMS e pela Senhora Dirce Vera-Cruz do PAICV, na sequência do que denominam de acordo pós-eleitoral para impedir que “o MPD na pessoa da Lídia Lima presidisse à mesa da Assembleia Municipal” decorrente de “uma estratégia maquiavélica” engendrada pelo então líder da UCID, António Monteiro, que a explicitou num discurso político “a destilar ódio e frustração”;

1.2. Parecem inserir um aparte para falar sobre as eleições, dizendo que:

1.2.1. A estratégia, em última instância, visaria o próprio Presidente da Câmara Municipal,

Senhor Augusto Neves, cujos opositores já vaticinavam que não obteria maioria absoluta, deixando o órgão em situação de ingovernabilidade;

1.2.2. Porém, como na sua opinião, o atual sistema autárquico, “é de matriz presidencial, sendo que o Presidente da Câmara Municipal é um órgão executivo singular, eleito por sufrágio universal, direto e secreto, que preside ao elenco camarário”, ele não precisaria “da aprovação de qualquer órgão deliberativo ou da assembleia para poder exercer o seu mandato”, que lhe seria conferido pelo povo através de escrutínio livre e secreto, que [seria] o apanágio máximo dos regimes democráticos”;

1.2.3. Daí que “sem a possibilidade de qualquer golpe palaciano em relação ao Presidente da Câmara Municipal”, os referidos protagonistas voltaram-se para a Assembleia Municipal, onde a estratégia produziu os seus resultados, já que a presidente da mesa provisória, dada a sua fragilidade política, terá entregado sem resistência a presidência definitiva à Senhora Dora Pires, permitindo a votação que lhe conferiu um total de 12 votos contra os 9 nela própria, candidata do MpD;

1.3. Não seria a primeira vez que tal situação acontecia em São Vicente,

1.3.1. Já que em 2020 tentou-se “desapossar” o Eng. Figueiredo, mas este manteve-se firme na mesa provisória, obrigando a que uma solução consensual fosse encontrada para se resolver o impasse;

1.3.2. Seria um costume eleitoral que o cabeça de lista da candidatura mais votada para a Assembleia assumia essas funções.

1.4. Em relação ao que designam expressamente de “Do direito”, dizem que:

1.4.1. O Estatuto dos Municípios seria cristalino em relação à instalação da nova Assembleia;

1.4.2. O legislador ao estipular, no artigo 67, parágrafo terceiro, que a mesa provisória dirigirá os trabalhos da primeira reunião com vista à aprovação do regimento e à eleição dos outros membros da mesa, terá investido “o presidente da mesa provisória na qualidade de Presidente da Mesa da Assembleia Municipal”, “sendo certo que este foi eleito por sufrágio universal, direto e secreto pelo povo no dia das eleições”;

1.4.3. Por conseguinte – conforme o TC conseguiu alcançar – que somente serão eleitos os demais membros da mesa e não o presidente, o que os outros partidos não contestariam; trazendo, antes, como fundamento legal disposições outras como o artigo 68, número 2, e o artigo 81. Reiteram, porém, que a disposição que regula a questão seria o artigo 67;

1.4.4. Tese que seria reforçada pelo facto de todo o processo eleitoral ser conduzido no pressuposto de que se está a escolher o cabeça de lista como presidente do órgão, sensação que é

transmitida durante a campanha eleitoral e captada pelo eleitor;

1.4.5. Voltam-se para os poderes do Presidente da Câmara Municipal e à natureza das suas atribuições, para se recentrarem no argumento de que o PAM é eleito conjuntamente com outros membros através de um sufrágio de lista, devendo da mesma constar o nome do Presidente eleito por sufrágio universal, direto e secreto pelo povo;

1.4.6. E para dizer que quando se diz que cabe à assembleia eleger o Presidente, o Vice-Presidente e o Secretário da Mesa, a interpretação que se deve fazer é que “nenhum outro órgão camarário ou nacional tem competência para eleger a mesa da Assembleia, sendo que o Presidente é indigitado nos termos do artigo 67, número 3, e escolhido em função do resultado da eleição autárquica para a Assembleia Municipal, e os outros membros são escortinados [seria escrutinados] numa lista conjunta de três elementos, eleita por maioria absoluta dos votos dos eleitos municipais para a Assembleia”. Arrematando que, assim, “a mesa da assembleia, quando o vencedor das eleições não obtiver a maioria absoluta dos mandatos na Assembleia Municipal, terá que ser plural e fruto da negociação entre os concorrentes, onde necessariamente o Presidente é o candidato do partido mais votado nas eleições para a Assembleia Nacional”.

1.5. Assevera quanto à admissibilidade que:

1.5.1. A legitimidade estaria assegurada por força do artigo 27, número 1, alínea b);

1.5.2. O processo seria aceite nos termos do artigo 26 da Lei 69/VII/2009 [seria 2010?] conjugado com o artigo 11, número 1, alínea b), da Lei 134/IV/95, de 03 de julho;

1.5.3. A competência do Tribunal estaria assegurada pelo artigo 122, número 1, da Lei N. 56/VI/2005.

1.6. Pedem que se considere a “decisão recorrida (...) ilegal, por violação do (...) Estatuto dos Municípios, considerando a eleição como nula e de nenhum efeito” e que se determine a sua repetição nos termos do artigo 67, número 3, do mesmo diploma.

1.7. Juntam documentos.

2. A particularidade de o pedido ter tramitado juntamente com um recurso dos próprios interessados legalmente legitimados, o qual foi autuado, apreciado e decidido pelo *Acórdão 52/2020, de 17 de dezembro de 2020, Lídia Cristina da Cruz Brito Lima de Melo e outros v. Assembleia Municipal de São Vicente*, Rel: JC Aristides Lima, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 16, 12 de fevereiro de 2021, pp. 531-541, fez com que este processo deixasse de ser 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. Do exposto resulta que: os três recorrentes, por considerarem que uma eleição realizada na Assembleia Municipal de São Vicente ficou viciada de ilegalidade, na medida em que, contrariamente ao que entendem ser a melhor interpretação do Estatuto dos Municípios, ter-se-á aplicado um preceito ilegal, quando a norma aplicável determinaria claramente que o cabeça da lista mais votada para esse órgão autárquico seria automaticamente presidente, limitando-se as eleições a escolher os outros membros da mesa.

1.1. Essa seria a questão de fundo deste processo, com a qual o Tribunal Constitucional teria de se confrontar;

1.2. Nesta fase, largamente para reiterar a posição expendida através do *Acórdão 52/2020, de 17 de dezembro de 2020, Lídia Cristina da Cruz Brito Lima de Melo e outros v. Assembleia Municipal de São Vicente*, Rel: JC Aristides Lima, III, que decidiu negar provimento ao recurso com mesmo objeto e “confirmar a eleição da Mesa da Assembleia Municipal de S. Vicente”.

1.3. Todavia, para que esse desfecho inevitável pudesse se materializar, considerando especialmente os contornos processuais que marcam a interposição deste recurso, seria necessário reservar o tempo necessário para se verificar se estas eleições, em si recorríveis, podiam ser contestadas, em jeito de *actio popularis*, por qualquer cidadão munícipe; o que se enfrentará, com consequente prejudicialidade sobre a questão de fundo, a seguir.

2. Constatando-se facilmente que o Tribunal Constitucional é competente, dado que é a principal Lei de Processo Constitucional a dispor no sentido de que “as eleições realizadas na Assembleia Nacional e nas Assembleias Municipais podem ser impugnadas contenciosamente no Tribunal Constitucional, com fundamento em violação da lei ou do regimento da respetiva assembleia” (artigo 122).

3. Mas, verificando-se que a legitimidade processual ativa dos recorrentes está longe de estar assegurada.

3.1. Segundo os mesmos, a mesma assentar-se-ia no artigo 27, parágrafo primeiro, alínea b), da Lei-Quadro da Descentralização Administrativa, segundo a qual “os cidadãos domiciliados na área de uma Autarquia Local, qualquer associação comunitária ou organização não-governamental nela sedeadas podem, em matéria de interesse da mesma, (...) impugnar atos que tenha por ilegais e lesivos de interesses coletivos praticados ou omitidos por órgãos da Autarquia Local ou por entidades quem ela tenha delegado atribuições ou tarefas administrativas”;

3.2. E também no artigo 11, parágrafo primeiro, alínea b), do Estatuto dos Municípios assim redigido: “qualquer cidadão recenseado no Município pode em matéria de interesse municipal, recorrer das deliberações e decisões tomadas por órgãos dos Município que tenha por ilegais e lesivas do interesse coletivo”.

3.3. Contudo, o Tribunal Constitucional teria que se confrontar com a evidente formulação do artigo 122, parágrafo segundo, da sua principal lei processual, a que lhe confere competência sobre esse tipo de processo, o qual é cristalino quando estabelece que “o recurso faz-se (...) por qualquer deputado ou eleito municipal, consoante o caso (...)”, o qual para efeitos do caso concreto, somente permitiria que eleitos municipais recorressem.

3.4. Claro está que o critério da especialidade, perante a inexistência de qualquer norma inserta em outro diploma a ampliar o rol de entidades habilitadas a impugnar eleições de órgão municipal, sempre se imporia, afastando qualquer ato normativo genérico atributivo de legitimidade.

3.5. Ultrapassada a questão os recorrentes não tendo dedicado muito espaço a construir o necessário argumento de suporte à invocação do artigo 27, parágrafo primeiro, alínea b), da Lei-Quadro da Descentralização Administrativa, o Tribunal Constitucional não consegue identificar claramente a mecânica por detrás dessa tese.

3.5.1. Mas, não se dá por convencido que a mesma fosse aplicável à presente situação, na medida em que tais disposições permitem que munícipes possam atacar atos ou omissões dos órgãos da autarquia local, mormente dos municípios, resultantes do exercício de função administrativa ou decorrentes de relação jurídico-administrativa, no exercício de competências, atribuições ou tarefas que portem essa natureza, e perante tribunais que detenham tal jurisdição originária;

3.5.2. O ato de eleição da mesa da assembleia municipal não é um ato tipicamente administrativo; outrossim, é pela, sua natureza intrínseca, político, o qual, ao invés de estar associado à execução de uma atribuição de um ente público, destina-se a organizar o poder dentro do mesmo, através da escolha dos membros de um dos seus órgãos;

3.5.3. Não passando despercebido que nenhuma das normas foi efetivamente regulamentada, como pressuporia a sua aplicação, ainda que isso pudesse ficar relativamente ultrapassado, caso elas tivessem algum suporte constitucional, como têm.

3.6. Os recorrentes citam sem desenvolver o artigo 59, parágrafo primeiro, da Constituição, que reconhece o direito de petição.

3.6.1. Contudo, é relativamente pacífico que a fórmula desse preceito, conforme o qual “[t]odos os cidadãos, individual ou coletivamente, têm o direito de apresentar, por escrito aos órgãos de soberania ou do poder local e a quaisquer autoridades petições queixas, reclamações ou representações para a defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral e bem assim o direito de serem informados em prazo razoável sobre os resultados da respetiva apreciação”, exclui os tribunais, porque quanto a estes o acesso é especificamente regulado pelo artigo 22, que epigrafado de “acesso à justiça” consagra o rol de princípios gerais de proteção judiciária; e, neste particular já havia ditado, e bem, o Supremo Tribunal de Justiça enquanto

Tribunal Constitucional que “é duvidoso se podem ser dirigidas petições aos Tribunais”, o que lhe parecia “incongruente com o princípio da independência dos tribunais” (*Acórdão 19/01-A, de 3 de abril*, Rel. Jaime Miranda, não-publicado);

3.6.2. De outra parte, poderia pensar-se que os recorrentes terão por lapso indicado o número do artigo 59 que acolhe o direito de petição e não aquele que logo a seguir contém o direito de ação popular, formulando-o na perspetiva de que “[é] garantido, nos termos da lei, o direito de ação popular, designadamente para defesa do cumprimento do estatuto dos titulares de cargos públicos e para defesa do património do Estado e demais entidades públicas”. Mas, também deste preceito dificilmente se pode extrair um direito de ação popular em matéria constitucional ou da competência do Tribunal Constitucional porque, neste particular, também a Lei Fundamental desaconselharia uma interpretação ampliadora do rol de entidades legitimadas a recorrer à justiça constitucional especializada, na medida em que a Constituição as limita claramente quando fixa o regime básico dos dois recursos constitucionais que ela reconhece. Assim, no artigo 20 condiciona o direito ao amparo constitucional do indivíduo à tutela dos “seus” direitos, liberdades e garantias, e no artigo 282, circunscreve as prerrogativas processuais ativas para interpor recurso de fiscalização concreta da constitucionalidade ao “Ministério Público e as pessoas que, de acordo com a lei reguladora do processo de fiscalização da constitucionalidade, tenham legitimidade para interpor recurso”.

3.7. Acresce que não é líquido da exposição feita se se está propriamente em situação que pudesse conduzir a uma ação popular, a qual, pela sua natureza pressupõe a existência de um interesse difuso não apropriável individualmente. O mesmo dependeria de um interesse geral tutelado constitucionalmente, regra geral não-individualizável ou assumido sectariamente, que, por esta razão, teria de ser defendido por todos e qualquer cidadão em nome e em benefício da coletividade; por conseguinte, de natureza do ato e de necessidade de garantir a proteção do bem.

3.7.1. Somente nestes casos é que, de um ponto de vista dogmático, se justificaria aceitar a tese implícita de um alargamento universal da legitimidade processual em jeito de *actio popularis*;

3.7.2. No caso concreto, apesar de o interesse em causa poder estar associado à proteção dos procedimentos eletivos essenciais previstos pela legislação aplicável e, assim, o princípio do Estado de Direito, há claramente um interesse claramente particularizável; por esta razão, é a própria lei a limitar a legitimidade nesses casos; por vários motivos, nomeadamente para evitar que a proteção de um direito ou de um interesse individual seja exercido à margem da vontade do principal interessado na sua proteção;

3.7.3. Assim, na situação sobre apreciação não só havia interesses particulares a proteger, como eles foram legitimamente exercidos por quem a lei reservava legitimidade processual ativa, os eleitos municipais que se sentiram prejudicados com a eleição da Mesa da Assembleia Municipal;

3.7.4. Como também os recorrentes, pela sua narrativa, não ocuparam propriamente a posição de munícipes simplesmente interessados na preservação das regras de Direito Municipal que regulam a eleição desse órgão da Assembleia Municipal de São Vicente, mas de pessoas interessadas de que certa conceção política pudesse vingar; o que é legítimo, mas obsta qualquer articulação da ideia de assumirem em nome do interesse geral a impugnação dessas eleições através de uma ação popular.

3.8. Em suma, no essencial, para concluir, dir-se-á que:

3.8.1. No caso das eleições realizadas em assembleias municipais, a legislação identifica claramente o principal interessado, o próprio eleito municipal, e fixa a legitimidade com base nesse critério, excluindo qualquer possibilidade de se reconhecer iniciativa processual ativa a outras entidades;

3.8.2. De resto, mesmo na ausência de tal distinção essencial, o facto é que, como regra, e salvo casos de expressa remissão, os pressupostos de cada espécie de matéria sobre a qual o TC pode exercer jurisdição recursal, são definidos por leis de processo constitucional e não por leis esparsas de natureza administrativa. Não significando que o legislador não possa proceder deste modo, ampliando o rol de entidades legitimadas, para que estas normas possam produzir efeitos nas circunstâncias em que existe regulação própria, a sua aplicação a processos de natureza político-constitucional deve ser expressamente consagrada nas mesmas.

4. Não se reconhecendo legitimidade processual ativa aos recorrentes, este processo não pode avançar.

III. Decisão

Pelo exposto, os Juízes do Tribunal Constitucional, reunidos em plenário, acordam não admitir o recurso por falta de legitimidade dos recorrentes.

Registe, notifique e publique.

Praia, 14 de dezembro de 2024

Pelo Tribunal:

José Pina Delgado

Aristides R. Lima

João Pinto Semedo

Está Conforme

Secretaria Judicial do Tribunal Constitucional, aos 14 de dezembro de 2024. — O Secretário,
João Borges.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 116/2024

Sumário: Proferido nos autos de Recurso de Amparo Constitucional n.º 37/2024, em que é recorrente Loreni Soares do Rosário e entidade recorrida o Tribunal da Relação de Barlavento.

Cópia:

Do acórdão proferido nos autos de Recurso de Amparo Constitucional n.º 37/2024, em que é recorrente **Loreni Soares do Rosário** e entidade recorrida o **Tribunal da Relação de Barlavento**.

Acórdão n.º 116/2024

(Autos de Amparo 37/2024, Loreni Soares do Rosário v. TRB, aperfeiçoamento por obscuridade na indicação de condutas que se pretende que o TC escrutine, por imprecisão na definição dos amparos que se almeja obter e falta parcial de junção de documentos essenciais à aferição de admissibilidade do pedido)

I. Relatório

1. O Senhor *Loreni Soares do Rosário*, com os demais sinais de identificação nos autos, inconformado com o teor do *Acórdão N. 12/24/25*, prolatado pelo Tribunal de Relação de Barlavento, veio a este Tribunal interpor recurso de amparo, arrolando fundamentos que se sumariza da seguinte forma:

1.1. A sentença de 1 (um) ano e 7 (sete) meses de prisão, pelo crime de tráfico de droga de menor gravidade, consagrado no artigo 6º da Lei N. 78/IV/93, teria sido confirmada pelo suprarreferido aresto, determinando-se a revogação da “suspensão de uma pena anterior de cinco anos, aplicada em 2019”, que terminaria em dezembro de 2024.

1.1.1. O Acórdão que impugna teria decretado a sua prisão imediata sem que houvesse a decisão final do Tribunal Constitucional;

1.1.2. Da prolação do *Acórdão N. 12/24/25* pelo Tribunal de Relação de Sotavento, ter-se-ia vulnerado os direitos, liberdades e garantias, mormente: “ao devido processo legal, incluindo a correta valorização da prova e o contraditório (art. 35º da CRCV); princípio da presunção de inocência (art. 35º/1 da CRCV), princípio da proporcionalidade e da individualização da pena (arts. 24º e 32º da CRCV), dignidade à pessoa humana, humanização das penas e à reabilitação (art. 1º, 22º e 34º da CRCV)”;

1.2. Atinente aos factos:

1.2.1. Ter-se-ia declarado consumidor quando detido em Espargos, no dia 12 de setembro de 2022, na posse de 2,3 gramas de haxixe e 0,4 gramas de cannabis, estariam estes destinados ao consumo próprio, assim como dos amigos, o que teria sido confirmado pelas testemunhas mencionadas;

1.2.2. Facto que teria motivado a revogação da pena suspensa imposta em 2019, tendo sido considerado que ele cometeu um novo crime doloso durante esse período;

1.3. Do que se designa de fundamentos jurídico-constitucionais, decorre que:

1.3.1. As provas teriam sido valoradas erroneamente, considerando-se decisivo o depoimento dos agentes policiais quanto à intenção de tráfico, mas sem que elas fossem contundentes, descartando-se declarações das testemunhas que teriam confirmado que a substância não se destinaria ao comércio, quando o contrário teria de ser provado pela acusação;

1.3.2. Seria o mesmo inocente até prova em contrário, que, neste caso, ter-se-ia revelado inábil, o facto em causa não configuraria crime de tráfico, mas mero consumo partilhado, nos termos do artigo 20 da Lei de Drogas, em substituição do artigo 6º em que há “intenção clara de negociação”;

1.3.3. Haja em vista que a “conduta objeto do recurso de amparo foi indevidamente enquadrada como tráfico de menor gravidade”, culminaria com aplicação de sanção penal desproporcional;

1.3.4. Da prolação da decisão recorrida, teria resultado a violação do artigo 1º da CRCV, posto que o princípio da dignidade da pessoa humana teria sido contrariado pela inexistência de provas contundentes sobre a alegada infração, e o facto de ter sido aplicada pena privativa de liberdade, que acentuaria a sua exclusão social;

1.3.5. Ainda sobre a dignidade da pessoa humana, seria indispensável um tratamento humano com os devidos auxílios sociais e psicológicos “e não como traficante, estigmatizando [a] sua condição”;

1.3.6. Ao se descartar as provas testemunhais recorrendo-se a provas volúveis, o direito de acesso à justiça e processo equitativo, teriam sido violados, nos termos do artigo 22 da CRCV;

1.3.7. Do que designa de tratamento desproporcional e discriminatório, resultaria a violação do princípio da igualdade, plasmado no artigo 24 da Constituição, posto que haveria margem para aplicação de pena menos gravosa para o caso em concreto e que não afetaria a sua dignidade e a responsabilidade paternal;

1.3.8. Teria havido violação, no âmbito do direito penal, do artigo 32 ao se enquadrar erroneamente a conduta como sendo tráfico de menor gravidade e a consequente aplicação de uma pena desnecessariamente severa em detrimento de outras alternativas consagradas na

legislação;

1.3.9. Do mesmo modo, os direitos ao contraditório, à presunção de inocência, à defesa ampla e ao julgamento justo, previstos no artigo 35, foram todos vulnerados com a inversão do ónus de prova, tendo sido requerido a este provas de que não pretendia traficar, presumindo-se a sua culpa. Ao descartar-se as provas testemunhais teria sido negado o seu direito ao contraditório e com a sanção desproporcional desconsiderou-se as garantias de defesa;

1.4. No que concerne ao contexto familiar, pessoal e social,

1.4.1. Diz ter suplantado o vício de consumo de drogas, ter sob sua inteira responsabilidade três filhos menores, a sua esposa e um nascituro;

1.4.2. O emprego estável que deteria seria a garantia de sustento da família e o seu contributo à comunidade, o que lhe teria possibilitado proporcionar segurança e condições condignas aos seus através do arrendamento de imóvel;

1.4.3. Da pena privativa de liberdade gerar-se-iam malefícios, designadamente a desestruturação familiar, rompimento de uma reabilitação bem-sucedida, frustrando-se as finalidades constitucionais das penas;

1.5. Finaliza reiterando as violações supostamente ocorridas e com pedidos de:

1.5.1. Declaração de inconstitucionalidade do Acórdão do Tribunal da Relação de Barlavento;

1.5.2. Anulação da decisão recorrida e a requalificação da conduta como de consumo próprio;

1.5.3. E a aplicação de pena alternativa, sendo o processo remetido à instância inferior para um novo julgamento;

2. Cumprindo o estabelecido no artigo 12 da Lei n.º 109/IV/94 de 24 de outubro, foram os autos com vista ao Ministério Público para emissão do parecer sobre a admissibilidade do recurso, tendo-o feito o Exmo. Sr. Procurador-Geral da República, o qual articulou os seguintes argumentos:

2.1. Estariam preenchidos todos os pressupostos de admissibilidade de recurso de amparo.

2.2. O recurso seria tempestivo, uma vez que o Acórdão impugnado porta a data de 08 de novembro e o mesmo teria dado entrada na secretaria do Tribunal no dia 11 de dezembro, portanto dentro do prazo legal.

2.3. Todos os meios ordinários de defesa dos direitos, liberdades e garantias teriam sido esgotados, uma vez que a decisão posta em causa foi proferida pelo Tribunal da Relação de Barlavento, dela não estaria prevista qualquer recurso ordinário.

2.4. Além disso entende-se que os direitos tidos como violados constituiriam direitos, liberdades e garantias fundamentais.

2.5. Não constaria que o Tribunal Constitucional tivesse rejeitado recurso, por decisão transitada em julgado, com objeto substancialmente igual.

3. Marcada sessão de julgamento para o dia 20 de dezembro de 2024, nessa data se realizou, com a participação dos Venerandos Juízes-Conselheiros e do Senhor Secretário do TC, dela decorrendo a decisão que se segue acompanhada dos fundamentos articulados *infra*.

II. Fundamentação

1. Do ponto de vista constitucional, o recurso de amparo é concebido como um direito fundamental de “requerer ao Tribunal (...) a tutela de (...) direitos, liberdades e garantias, constitucionalmente reconhecidos”, e também como um meio “de tutela de direitos, liberdades e garantias”, consagrando-se a sua dupla-natureza subjetiva e objetiva.

1.1. Direito este que é delimitado materialmente, na medida em que destinado à proteção direta de apenas uma das três categorias de direitos fundamentais previstas pela Lei Fundamental. Seriam os denominados direitos, liberdades e garantias, tanto os individuais, como os de participação política e de exercício da cidadania e, arguivelmente, os dos trabalhadores. É verdade que se estende para recobrir os direitos análogos a direitos liberdades e garantias ou que portem características específicas com dimensões individuais e civis como, respetivamente, os direitos de proteção judiciária (*Acórdão 6/2017, de 21 de abril, Maria de Lurdes v. STJ, sobre pedido de desistência*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 42, 21 de julho de 2017, pp. 898-903, 5; *Acórdão 9/2017, de 8 de junho, Martiniano Oliveira v. STJ*, Rel: JCP Pinto Semedo, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 42, 21 de julho de 2017, pp. 925-929, e); *Acórdão 13/2017, de 20 de julho, Arlindo Teixeira v. STJ*, Rel: JCP Pinto Semedo, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 47, 8 de agosto de 2017, pp. 1024-1029, e); *Acórdão 24/2017, de 9 de novembro, Arlindo Teixeira v. STJ*, Rel: JCP Pinto Semedo, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 78, 22 de dezembro de 2017, pp. 1692-1698, e); *Acórdão 12/2018, de 7 de junho, CIMA v. STJ*, Rel: JC Aristides R. Lima, Decisão de admissibilidade, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 49, 20 de julho de 2018, b; *Acórdão 16/2018, de 28 de julho, Luigi Zirpoli v. TJCP*, Rel: JCP Pinto Semedo, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 49, 20 de julho de 2018, pp. 1298-1302, e); *Acórdão 17/2018, de 26 de julho, Amândio Vicente v. TRS*, Rel: JCP Pinto Semedo, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 51, 3 de agosto de 2018, pp. 1328-1333, e); *Acórdão 22/2018, de 11 de outubro, Martiniano v. STJ, sobre o direito de acesso aos tribunais*, Rel: JC José Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 76, 22 de dezembro de 2018, pp. 1824-1835, 2; *Acórdão 3/2019, de 24 de janeiro, Ramiro Rodrigues v. TRB*, Rel: JCP Pinto Semedo, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 28, 13 de março de 2019, pp. 480-486, e); *Acórdão 36/2022, de 12 de agosto, Ramiro Oliveira Rodrigues v. TRB, sobre*

violação do direito de acesso à justiça e à tutela jurisdicional efetiva por não-admissão de recurso designado pelo recorrente amparo ordinário por tribunal judicial, Rel: JC Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 2, 5 de janeiro de 2023, p. 36-42, 2.1) e o direito à propriedade privada (*Acórdão 30/2019, de 30 de agosto, Atlantic Global Asset Management v. PGR, sobre violação do direito à propriedade privada, da garantia de juiz, da iniciativa privada e dos direitos à defesa, ao contraditório e de acesso às provas da acusação*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 110, 29 de outubro de 2019, pp. 1766-1789); ou ainda para situações que envolvam camadas de proteção essenciais que remetam a certos direitos, liberdades e garantias como a vida ou a integridade pessoal. Porém, fora desses casos, com a tendencial não-inclusão dos direitos económicos, sociais e culturais e dos direitos de grupos vulneráveis que não portem características de direitos, liberdades e garantias, e também de princípios constitucionais objetivos, como, em diversos momentos, este Tribunal já decidiu (*Acórdão 11/2017, de 22 de junho, Maria de Lurdes v. STJ, sobre violação do direito de constituir família por não reconhecimento de união de facto*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 42, 21 de julho, pp. 933-950 e na *Coletânea de Decisões do Tribunal Constitucional de Cabo Verde*, Vol. III, Praia, INCV, 2018 (2017), pp. 423-477, 20.1; *Acórdão 29/2017, de 5 de dezembro, Ovídio de Pina v. STJ*, Rel: JC Aristides R. Lima, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 6, 1 de fevereiro de 2018, pp. 75-93, 20.1; *Acórdão 06/2018, de 22 de março, Adilson Danielson v. STJ*, Rel: JC Pina Delgado, Boletim Oficial, I Série, N. 21, de 11 de abril de 2018, pp. 495-505, 2; *Acórdão 27/2018, de 20 de dezembro, Judy Ike Hills v. STJ, sobre violação de garantia de inviolabilidade de domicílio, de correspondência e de telecomunicações e de garantia da presunção da inocência na sua dimensão de in dubio pro reo*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 11, 31 de janeiro de 2019, pp. 146-178, 2.1.1). Por conseguinte, trata-se de um recurso especialmente desenhado para proteger uma categoria especial de direitos que goza de regime de tutela mais intenso: os direitos, liberdades e garantias.

1.2. E que fica processualmente condicionado ao esgotamento das vias ordinárias de recurso, opção da qual resulta um figurino constitucional que produz diversos efeitos.

1.2.1. Desde logo, a conceção de que todos os tribunais cabo-verdianos são tribunais de proteção de direitos, nos termos da sua respetiva jurisdição, cabendo efetivar essa tutela através dos processos ordinários desenhados pela lei, dos processos especiais previstos pela Constituição como o *Habeas Corpus* ou o recurso contencioso administrativo, ou daqueles que venham a ser definidos pelo legislador, nos termos do artigo 22, parágrafo sexto, segundo o qual “[p]ara a defesa dos direitos, liberdades e garantias individuais, a lei estabelece procedimentos judiciais céleres e prioritários que assegurem a tutela efetiva e em tempo útil contra ameaças ou violações desses mesmos direitos, liberdades e garantias” (*Acórdão 36/2022, de 12 de agosto, Ramiro Oliveira Rodrigues v. TRB, sobre violação do direito de acesso à justiça e à tutela jurisdicional efetiva por não-admissão de recurso designado pelo recorrente de amparo ordinário por tribunal judicial*, Rel: JC Pina Delgado, 5.1.3).

1.2.2. E, em consequência, a subsidiariedade do recurso de amparo, recurso constitucional de natureza especial, ao qual só se pode lançar mão, depois de se explorar os mecanismos que correm perante os tribunais ordinários para que estes possam conhecer e garantir a tutela desses mesmos direitos.

1.3. E caracterizado pelo seu informalismo, urgência e sumariedade, conforme decorre da alínea b) do artigo 20, segundo a qual ele “pode ser requerido em simples petição, tem caráter urgente e o seu processamento deve ser baseado no princípio da sumariedade”.

1.4. Por conseguinte, está-se perante um direito fundamental e um recurso constitucional desenhado especialmente para a proteção de direitos, liberdades e garantias, que pode ser utilizado subsidiariamente quando os meios ordinários de tutela de direitos que correm os seus trâmites perante os tribunais judiciais ou outros, a existirem, falham. Tais características impõem que a própria lei de processo constitucional que desenvolve os procedimentos atinentes ao recurso de amparo seja interpretada como uma lei restritiva de direito cujo figurino básico se deve manter dentro dos confins dos números 4 e 5 do artigo 17 da Constituição, ainda que parte do regime possa ser legitimamente fixado pelo legislador em razão da remissão à lei (“nos termos da lei”), desde que não se atinja de modo ilegítimo as características essenciais do instituto impostas pelo próprio dispositivo constitucional (“e com observância [obrigatória, diga-se] do disposto nas alíneas seguintes (...))”.

2. As exigências da peça de recurso de amparo são as consagradas nos artigos 7º e 8º da Lei do Amparo e do *Habeas Data*, os quais impõem, respetivamente, que:

2.1. A petição seja:

2.1.1. Interposta através de simples requerimento, com indicação expressa de que o recurso tem a natureza de amparo;

2.1.2. Devidamente fundamentada; e

2.1.3. Entregue na Secretaria do Tribunal Constitucional.

2.2. Quanto ao que a lei designa de “fundamentação do recurso”, exige-se que o recorrente, através da peça,

2.2.1. Identifique a entidade, o funcionário ou o agente autor do ato ou da omissão, bem como os interessados a que o provimento do recurso possa diretamente beneficiar ou prejudicar, havendo-os;

2.2.2. Indique com precisão “o ato, facto ou a omissão” que, na sua opinião, violou os seus direitos amparáveis;

2.2.3. Indique com clareza quais deles terão sido vulnerados, “com a expressa menção das normas ou princípios jurídico-constitucionais que entende terem sido violados”;

2.2.4. Exponha resumidamente as razões de facto que fundamentam o pedido, bem como “formul[e] conclusões, nas quais resumirá, por artigos, os fundamentos de facto e de direito que justificam a petição”;

2.2.5. Esta deverá “terminar com o pedido de amparo constitucional no qual se indicará o amparo que o recorrente entende dever ser-lhe concedido para preservar ou restabelecer os direitos, liberdades ou garantias violados”, devendo vir acompanhada dos “documentos que julgar pertinentes e necessários para a procedência do pedido”.

2.3. O objeto dessas disposições é determinar o modo de interposição e definir a estrutura da peça processual, de tal sorte que, de forma célere e simplificada, se permita ao Tribunal Constitucional identificar os elementos constitutivos da súplica para que possa decidir sobre a sua admissibilidade, sobre eventuais medidas provisórias aplicáveis e, subsequentemente, sobre o seu mérito.

2.3.1. De um lado, através da facilitação do acesso a esses elementos que decorreriam do modo de organização da peça e da entrega direta no Tribunal Constitucional;

2.3.2. Do outro, pelo facto de se impor um determinado conteúdo à mesma, na medida em que, do ponto de vista do número 1 do artigo 8º, primeiro, remete-se, através das alíneas a) e b); para a identificação das condutas lesivas (“ato, facto ou a omissão”) e para o órgão do poder público ao qual podem ser imputadas (“a entidade, o funcionário ou o agente autor do ato ou da omissão”); segundo, por meio da alínea c), aos direitos, liberdades e garantias vulnerados por aquelas (“indicar com clareza os direitos, liberdades e garantias fundamentais”) e às disposições onde estariam alojados ou os princípios de onde podem ser inferidos (“com a expressa menção das normas ou princípios-constitucionais que entendem terem sido violados”); terceiro, nos termos do número 2 da mesma disposição, à explicitação do amparo que se pretende para se remediar a eventual lesão (“a petição terminará com o pedido de amparo constitucional no qual se indicará o amparo que o recorrente entende dever ser-lhe concedido para preservar ou restabelecer os direitos, liberdades e garantias fundamentais violados”). A argamassa que ligaria esses três elementos decorreria dos fundamentos de facto e de direito que justificam a petição, como também se impõe apresentar, conforme o disposto nas alíneas d) e e) do parágrafo primeiro da primeira disposição;

2.3.3. A regra é que, do ponto de vista da articulação da petição de amparo, deve haver o estabelecimento de uma ligação lógica entre cada conduta impugnada, as posições jurídicas decorrentes do(s) direito(s) que ela vulnera e o amparo adequado para a remediar através da fundamentação. O que se tem verificado até agora é que na maior parte dos casos, isso é muito

deficientemente articulado, lançando-se para a peça de recurso, sem grande precisão e racionalização, uma pluralidade de condutas a que globalmente se imputam violações de um conjunto diversificado de direitos, e remetendo-se para amparos genéricos ou impossíveis. O Tribunal Constitucional desde o *Acórdão 10/2017, de 8 de junho, Adilson Danielson v. STJ*, Rel: JCP Pinto Semedo, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 42, 21 de julho de 2017, pp. 929-933, b), tem tolerado a interposição de vários amparos que não cumprem essas exigências qualitativas, considerando que a disposição deve ser lida sempre de forma compatível ao direito constitucional ao amparo, no sentido de que “mais importante que o rigor formal é a inteligibilidade do que se expõe e se requer”. Mas, a duras penas, considerando a grande dificuldade que se tem para se compreender o que se impugna, o que se pede e os fundamentos que suportam as petições. A Corte Constitucional continuará – transitoriamente – aberta a privilegiar as admissibilidades, suprimindo ela própria eventuais deficiências das peças, mas, depois de vários anos de prática do amparo em Cabo Verde, é preciso entrar numa nova fase mais exigente, sustentada numa melhor qualificação;

2.3.4. Mais especificamente, dispondo a Constituição que a tramitação do amparo deve ser baseada no princípio da celeridade, as condições para tanto devem começar a ser criadas pelos próprios jurisdicionados apresentando devidamente as suas peças, calibrando a extensão da sua argumentação, precisando os elementos nucleares do recurso em termos de identificação de conduta atribuível a poder público, indicação dos parâmetros de escrutínio e definição do amparo pretendido, a tríade que compõe a estrutura vital deste recurso. Sendo certo que em relação aos derradeiros, a legislação de processo constitucional aplicável – neste caso, o artigo 24, parágrafo segundo, da Lei do Amparo e do *Habeas Data* – permite a esta Corte suprir deficiências de indicação de parâmetros e amparos, além de ser um risco que, desnecessariamente, o recorrente não deve assumir, posto que se trata de ato discricionário do Tribunal (note-se, num caso e no outro, a utilização da expressão “pode”) – que utilizará quando entender justificado e conveniente – isso, a) consome sempre muito mais tempo; b) desvia a atenção individual dos juízes de outros aspetos da aferição de admissibilidade; c) aumenta a carga de esforço do Coletivo em arbitrar ele próprio parâmetros e amparos. E, d), no mínimo, pode resultar no adiamento da apreciação do pedido de amparo, se não na sua inadmissão;

2.3.5. Na situação em concreto, pode-se dizer que, no geral, o recorrente além de ter apresentado sua peça na secretaria deste Tribunal, indicando expressamente que se trata de um recurso de amparo, incluiu uma exposição das razões de facto que o fundamentam e integrou um segmento conclusivo que resume por artigos os fundamentos de facto e de direito que suportam o pedido.

3. É notório, desde logo, que o recurso não se encontra instruído de modo rigoroso, não tendo sido carreados para os autos determinados documentos pertinentes e imprescindíveis à aferição da admissibilidade do recurso interposto,

3.1. A Lei do Amparo e do *Habeas Data* é autossuficiente nesta matéria, cabendo, à luz do artigo

8, número 3, ao recorrente obter e juntar os documentos que julgar pertinentes e necessários para a procedência do pedido. Sob pena de inadmissão do recurso deverá fazê-lo com a petição inicial ou instado por acórdão de aperfeiçoamento do Tribunal Constitucional até ao prazo previsto pela própria lei.

3.2. O recorrente tem um prazo judicial de vinte dias para interpor um recurso de amparo, o qual registre-se, não sobe nos autos. Logo, possui tempo suficiente para requerer a certidão de todo o processado caso entenda conter elementos que o Tribunal Constitucional deva considerar ou para juntar toda a documentação que entender necessária para efeitos de apreciação do amparo. Sendo ele o principal interessado na obtenção da tutela não caberá certamente a este Tribunal fazê-lo em seu nome, sobretudo considerando que, na maior parte dos casos, são documentos que tem ou deveria ter na sua posse;

3.2.1. E, com efeito, a não junção de documentos pertinentes à aferição de admissibilidade, além de dificultar um pronunciamento informado do Ministério Público a esse respeito, priva o Tribunal Constitucional de aceder a elementos indispensáveis para promover esse juízo, nomeadamente porque não se trata de recurso que suba nos autos;

3.2.2. Por essa razão, integram o recurso de amparo todos os documentos necessários à aferição de admissibilidade, de tal sorte que ele seja autossuficiente no sentido de o Tribunal Constitucional poder decidir sobre a admissibilidade com base exclusiva naquilo que for autuado. Ademais, o recurso de amparo é um recurso célere, que não se compadece com a necessidade sistemática de esta Corte requisitar autos ou certidões de peças processuais aos tribunais judiciais, perdendo tempo e onerando desnecessariamente esses órgãos de soberania, para obter peças que já estão na posse dos recorrentes, os principais interessados, e que devem obrigatoriamente acompanhá-lo;

3.2.3. Por conseguinte, quem deve carrear para os autos as peças que sejam necessárias à aferição de admissibilidade são os próprios recorrentes, sendo exigência incontornável que, no mínimo, e desde o momento da interposição, juntem cópias das peças que protocolaram ou que lhes foram notificadas, nomeadamente, a decisão recorrida, a certidão de notificação, as decisões proferidas pelos órgãos judiciais e que contenham os atos ou omissões que julguem terem violado os seus direitos, os pedidos de reparação que tenham apresentado e o mandato forense que habilita a representação.

3.3. No caso em apreço, não se identifica nos autos documentos elementares para que o Tribunal Constitucional verifique se todos os pressupostos, gerais e especiais, de admissibilidade estão preenchidos, e muito menos se existe a possibilidade de ter havido violação de direito, liberdade e garantia;

3.3.1. Não se tem acesso à sentença condenatória proferida pelo tribunal de primeira instância e o

recurso protocolado junto ao Tribunal de Relação de Barlavento;

3.3.2. Compulsados os autos constata-se a omissão da certidão de notificação do acórdão recorrido ou de qualquer documento oficial que permita verificar a data em que tomou conhecimento do conteúdo da decisão judicial recorrida. Considerando que há um hiato superior a vinte dias entre a data da decisão e o dia em que este recurso foi remetido ao TC é imperioso que este elemento seja juntado aos autos.

3.3.3. O recorrente traz à colação um conjunto de situações que entende abonar a seu favor, designadamente as que designa de “contexto familiar, pessoal e social do recorrente”, todavia, abstém-se de apresentar provas sobre as alegações apresentadas.

3.4. A construção da conduta impugnada é obscura, pois o recorrente menciona atos praticados pelo Acórdão recorrido, quando diz que a decisão violou um conjunto de vários direitos, e descreve algumas situações com base numa técnica construída a partir dos direitos alegadamente violados.

3.4.1. Mas, ainda que aqui e acolá discorra sobre eventuais condutas, o Tribunal não consegue identificar claramente o que pretende impugnar concretamente a partir de descrições gerais, sem a devida autonomização;

3.4.2. O que, como esta Corte, tem reiterado vezes sem conta, não é a forma adequada de construir a fórmula impugnatória de um recurso de amparo, a qual, por delimitar o objeto do mesmo, deve incluir a descrição dos atos ou omissões desafiados e a imputação dirigida ao órgão judicial recorrido;

3.5. Os amparos que requer ao Tribunal Constitucional não parecem ser totalmente congruentes com o previsto pelos artigos 24 e 25 do diploma de processo constitucional aplicável.

3.5.1. Além da formulação abstrata consubstanciada na declaração de inconstitucionalidade do Acórdão N. 12/24-25 – que não cabe nesse tipo de processo – com o pedido de anulação de toda decisão proferida pelo Tribunal de Relação de Barlavento,

3.5.2. É requerida a anulação da conduta de tráfico para a de consumo pessoal aplicando-se a pena alternativa, designadamente multa ou trabalho comunitário;

3.5.3. O Tribunal Constitucional não assume o estatuto ou a posição de um tribunal criminal comum, conforme a sua jurisprudência consolidada, designadamente: *Acórdão 180/2023, de 08 de dezembro, Amadeu Oliveira v. STJ, Reclamação para o plenário do despacho do juiz conselheiro relator*, Rel: JC Pinto Semedo, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 131, 27 de dezembro de 2023, pp. 2645-2649; 6.1.; 6.2; *Acórdão 183/2023, de 13 de dezembro, Crisolita do Livramento v. STJ, Indeferimento de Pedido de Aclaração do Acórdão 173/2023, por manifesta*

inexistência de fundamento para se alegar obscuridade ou ambiguidade de trechos identificados do aresto, Rel: JC Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 131, 27 de dezembro de 2023, pp. 2660-2665; 6.1; *Acórdão 1/2024, de 04 de janeiro, Amadeu Oliveira v. STJ*, Rel: JC Pinto Semedo, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 4, 11 de janeiro de 2024, pp. 69-100; 2.6.1; *Acórdão 42/2024, de 28 de maio, Anderson Soares v. STJ, Indeferimento liminar por manifesta ausência de base legal e por intempestividade de suscitação de incidente pós-decisório*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 56, 17 de julho de 2024, pp. 1316-1318; 3.3.

3.5.4. Impondo-se também a correção da peça neste particular.

4. Inexistindo condições para a aferição da admissibilidade do pedido, para que a instância prossiga, torna-se indispensável determinar o aperfeiçoamento da peça no sentido de o recorrente, por um lado, identificar com o máximo de precisão a(s) conduta(s) que pretende que o Tribunal escrutine, indicar(s) os amparo(s) específico(s) que pretende obter para a reparação dos direitos que entende terem sido vulnerados e, do outro, carrear a sentença condenatória proferida pelo tribunal de primeira instância e o recurso protocolado junto ao Tribunal de Relação de Barlavento, a certidão de notificação do Acórdão recorrido ou qualquer documento oficial que permita verificar a data em que se acedeu ao conteúdo da decisão judicial recorrida, confirmar se foi colocado pedido de reparação, caso afirmativo a resposta, carrear a decisão que o terá apreciado acompanhada do respetivo documento de notificação e qualquer documento idóneo que comprove o contexto “familiar, pessoal e social”.

III. Decisão

Pelo exposto, nos termos do artigo 17 da Lei do Amparo e do *Habeas Data*, os Juízes-Conselheiros do Tribunal Constitucional decidem determinar a notificação do recorrente para, sem a necessidade de reproduzir toda a peça:

- a) Identificar com o máximo de precisão a(s) conduta(s) que pretende que o Tribunal Constitucional escrutine;
- b) Indicar o(s) amparo(s) específico(s) que pretende obter para a reparação dos direitos considerados vulnerados;
- c) Carrear a sentença condenatória proferida pelo tribunal de primeira instância e o recurso protocolado junto ao Tribunal de Relação de Barlavento; apresentar a certidão de notificação do acórdão recorrido ou qualquer documento oficial que permita verificar a data em que se acedeu ao conteúdo da decisão judicial recorrida; agregar documentos que atestem que, sendo necessário, dirigiu pedido de reparação ao órgão judicial recorrido e à decisão que o terá apreciado acompanhada do respetivo documento de notificação e os necessários a comprovar o contexto “familiar, pessoal e social” que descreve.

Registe, notifique e publique.

Praia, 20 de dezembro de 2024

José Pina Delgado (Relator)

Aristides. R. Lima

João Pinto Semedo

(Nos termos da parte final do n.º 1 do artigo 150.º do CPC, aplicável *ex vi* do art.º 50º da Lei do Tribunal Constitucional, não assina o Acórdão por se encontrar ausente)

Está Conforme

Secretaria Judicial do Tribunal Constitucional, aos 20 de dezembro de 2024. — O Secretário,
João Borges

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 117/2024

Sumário: Proferido nos autos de Recurso de Fiscalização Concreta da Constitucionalidade n.º 1/2017, em que é recorrente Vanda Maria Ferro Nobre de Oliveira e entidade recorrida o Supremo Tribunal de Justiça.

Cópia:

Do acórdão proferido nos autos de Recurso de Fiscalização Concreta da Constitucionalidade n.º 1/2017, em que é recorrente **Vanda Maria Ferro Nobre de Oliveira** e entidade recorrida o **Supremo Tribunal de Justiça**.

Acórdão n.º 117/2024

(Vanda Nobre de Oliveira v. STJ, sobre inconstitucionalidade do artigo 559, parágrafo primeiro, do Código Civil, que habilita o governo a fixar a taxa de juros legais por portaria, e da Portaria 12/97, que a fixou em 8%)

I - Relatório

1. A primeira parte do relatório corresponde ao relato da peça de interporsição do recurso, a qual, por já ter sido sumarizada, aquando da reclamação por inadmissão de pedido de fiscalização concreta decidida por este Tribunal por meio do *Acórdão 4/2017, de 13 de abril, Vanda Maria Ferro Nobre de Oliveira v. STJ (Reclamação referente à não-admissão de recurso de fiscalização concreta de inconstitucionalidade por intempestividade)*, publicado no Boletim Oficial, I Série, nº 27, 16 de maio de 2017, pp. 650-659, que a julgou procedente, determinando a admissão deste recurso. Assim sendo, reproduz-se no essencial uma súmula do segmento relevante da parte descritiva desse aresto, destacando-se que:

1.1. A Senhora Vanda Maria Nobre de Oliveira, inconformada com o *Acórdão 88/2009, de 30 de novembro*, proferido em autos cíveis de agravo, recorre por alegada aplicação de uma norma vertida para o artigo 559, parágrafo primeiro, do Código Civil, que reputa inconstitucional por desconformidade com o princípio da tipicidade previsto pelo artigo 258 da CRCV que proib[iria] a interpretação ou integração das leis, porque somente os “atos normativos superiores (como o Código Civil), sob a forma de decretos-leis, no uso de autorização legislativa, e não a Portaria n.º 12/97 em apreciação disporão sobre a taxa de juros”.

1.2. A isso acresceria também a violação do artigo 67 da Constituição da República que consagra o princípio da livre iniciativa particular, visto que, na sua opinião, somente as partes contraentes poderiam convencionar livremente a atribuição de força executiva a documento escrito, enquanto “limite da ordem pública (autonomia contratual)”.

1.3. Haveria igualmente violação do artigo 210, parágrafo terceiro, da Constituição, considerando que o STJ ao decidir que os contratos de mútuo são executivos, terá afastado a aplicação estrita da lei formal, configurando uma sentença *contra legem* contrária a vinculação dos tribunais à lei;

1.4. Posto isto, requereu:

1.4.1. “[A] declaração da “inconstitucionalidade superveniente da norma do artigo 559 do CC, face ao princípio da tipicidade, do art. 258, segundo o qual o ato menor – regulamento administrativo (portaria ou decreto administrativo, v.g.), assinado pelo Governo/Administrador (nas pessoas dos Ministros das Finanças e de Justiça), por ter integrado a referida lei ordinária – Decreto-Lei, emanada pelo Governo/Legislador”;

1.4.2. “A inconstitucionalidade orgânica (originária) da Portaria n.º 12/97, com as consequências jurídicas da nulidade da deliberação do BCV, com fundamento de que o Governo/Administrador, no lugar do Governo/legislador fixou a taxa de juros legais a 8%, por violação manifesta da norma do art.º 176/2 (competência legislativa relativamente reservada à Assembleia Nacional, salvo autorização legislativa concedida ao Governo”, ou, alternativamente,

1.4.3. “Considerar a inconstitucionalidade do Acórdão n.º 88/09, de 30 de novembro de 09, com fundamento em violação ao princípio da legalidade estrita da lei formal (sentença *contra legem*) do artigo 210/3, a que todos nós, *data venia*, estamos vinculados, de sorte que se considerem os contratos de mútuo válidos”.

2. Na sequência dessa decisão de procedência da reclamação que conduziu à admissão do recurso de fiscalização concreta da constitucionalidade, tendo sido escolhido por sorteio o JC Pina Delgado como relator do processo, este despachou no sentido de a recorrente apresentar as suas alegações finais, o que veio a fazer formulando fundamentado arrazoado no seguinte sentido:

2.1. O recurso constitucional é restrito à questão da inconstitucionalidade orgânica e formal do artigo 559 por violação do princípio da tipicidade que proíbe a interpretação ou integração das leis, e do artigo 46 do Decreto-Lei 52/1990, de 4 de julho, que regula o sistema financeiro, o qual atribui força executiva aos contratos de mútuo, quando o mutuário seja notificado de documento comprovativo de constituição de mora do devedor.

2.2. No primeiro caso, diz que:

2.2.1. A fixação de uma taxa de juros a 13,5, ajustável por simples deliberação do Banco de Cabo Verde, sendo superior à “exigida” pela norma do artigo 1º da Portaria 12/1997, configuraria negócio usurário, nos termos do direito comparado;

2.2.2. “(...) A norma do artigo 559/1 do Código Civil, aprovado pelo Código Civil Português, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47 344, de 25 de novembro de 1966, com a sua então aplicação no

Ultramar, é inconstitucional (superveniente) face à sua não receção pela nova Constituição de 1992, ao outorgar poderes à Assembleia Nacional, salvo autorização ao Governo/legislador, e não ao Governo/Administrador por via de Portaria, para fazer leis (ou Decretos-Leis governamentais) sobre as bases do sistema financeiro e bancário (depois, bases do sistema financeiro), ao abrigo do art.º 177º n.º 2 h) da CRCV”;

2.2.3. “Consequentemente, desencadeou-se a inconstitucionalidade orgânica (origin[á]ria) da norma do artigo 1º da Portaria conjunta n.º12/1997, emanada do Ministro da Justiça e das Finanças e do Planeamento, com a fixaç[ã]o de taxas de juros a 8 por cento, por o Governo/Administrador [ter deixado] de ter poderes para regulamentar a lei sobre as bases do sistema financeiro e bancário fixando as taxas de juros, por um lado, por outro, a supra norma da Portaria, enquanto regulamento administrativo, esta enformada, inequivocamente, de inconstitucionalidade formal, por afronta à norma do art.º 262º (tipicidade dos atos Legislativos), [...], com fundamento de que só os atos legislativos, ou seja atos normativos de nível superior (como a lei que aprova o código civil), e não [da?]Portaria N. 12/97, ato normativo de nível inferior, como criado, em sede Constitucional, em apreciação, é que disporão sobre juros legais, sob pena de ilegalidade”;

2.3. Em relação “(...) a segunda questão da inconstitucionalidade da citada norma da lei financeira,

2.3.1. Afirma que “ao contr[á]rio da anterior e revogada Constituição de 1980, de cariz marxista-leninista, que criou o Estado Socializante, tais contratos de mútuos só seriam validos à sombra desta lei mãe, consagrando a prevalência do principio da iniciativa publica ao princípio da iniciativa privada, (...)”.

2.3.2. “Os negócios jurídicos só ser[ã]o válidos, desde que as partes, como no caso concreto, particulares, convencionem as cláusulas contratuais, livremente, e em respeito à moral e bons costumes e interesse de ordem pública (artigo 405º/1 do Código Civil), uma vez querendo e não a luz dessa lei financeira (cfr. O artigo 46º de Decreto-Lei 52/1990 de 4 de julho) sob pena de extravasar [...] ‘os limites de lei’ (cfr. 405/1), como o mutuante fixou por força da imposição da respetiva lei, através da qual acabou por criar alegados “títulos” estranhos aos exigidos por lei especial, com força executiva, ao abrigo do anterior artigo 46º, correspondente ao atual (...) (espécies de títulos executórios) do código de Processo Civil vigente”.

2.3.3. “Mesmo que se viesse a reconhecer essa faculdade ao legislador ordinário em faze-lo, *ex vi* do previsto no CPC, não poderia impor na liberdade contratual (autonomia) tal força executiva a contratos de empréstimo bancário, a favor de uma das partes contratantes (instituição bancaria), por violação do princípio da igualdade (na criação e aplicação do direito igual).”

2.3.4. “Embora no direito constitucional cabo-verdiano (como o português), a lei mãe não

considere objeto de fiscalização concreta da constitucionalidade das sentenças que violem a constituição, como resulta das disposições conjugadas do artigo 281º/1 da CRCV de 25 de setembro de 1992 e do artigo 77º/1 da Lei do Tribunal Constitucional nº 56/VI/2006 de 28 de fevereiro, nada nos impede que façamos doutrina ou que o Tribunal Constitucional faça esforço jurisprudencial, diante de reiteradas sentenças judiciais do género enformadas de inconstitucionalidade material. Nesse sentido, solicitamos à v. Excias que declarem a sua inconstitucionalidade material, por ter afastado a aplicação estrita e formal (sentença contra a lei), ao abrigo do artigo 210º/3 da CRCV, segundo o qual os juízes estão apenas vinculados à Const[itu]ição e à lei; a não ser que entendam que o acórdão possa ser suscetível de requerimento de interposição da reclamação para o tribunal da Justiça da CEDEAO, com fundamento em eventual errada (...) aplicação da norma substantiva ao caso concreto, caso queira o recorrente”.

2.4. Devidamente notificado, o recorrido na ação principal optou por não responder.

3. Subsequentemente, ainda na jurisdição constitucional, conheceu a seguinte tramitação:

3.1. Foi produzido um memorando e que foi distribuído aos venerandos Juízes;

3.2. Na audiência pública,

3.2.1. Estando ausente o mandatário da recorrente, sem que tenha se justificado, e considerando-se tratar-se de uma oportunidade processual que ela é a principal interessada, de que pode prescindir expressa ou implicitamente,

3.2.2. Nada obstante à continuidade da audiência, por proposta do Presidente deu-se continuidade à mesma com a apresentação do projeto de Memorando pelo JCR e pelas considerações que os demais intervenientes processuais entenderam por bem trazer ao conhecimento deste Tribunal.

3.2.3. O mandatário da entidade recorrida no processo principal, o BCA, através de circunstanciada intervenção, depois de salientar a dificuldade extrema que sentiu para extrair o sentido das alegações, articulados, pretensões e pedidos da recorrente, mostrou a sua concordância com a forma como as questões foram definidas pelas propostas de memorando e destacou que não conseguiu identificar das peças submetidas pela recorrente argumentação suficiente sobre o modo como as normas impugnadas seriam desconformes aos dispositivos constitucionais indicados.

3.2.4. Por sua vez, o Senhor Representante do Ministério Público, o Procurador-Geral da República Adjunto, na sequência de considerações introdutórias, sobre a questão de fundo pronunciou-se no sentido de que o artigo 559, parágrafo primeiro, do Código Civil, cuja origem e razões justificantes reconstruiu, nomeadamente salientando o propósito de se adotar um critério de fixação das taxas de juro legal flexível, não é desconforme ao artigo 177, parágrafo segundo,

alínea h), da CRCV porque este se limita a reservar as bases gerais do sistema financeiro, não afetando uma norma específica que fixa as taxas de juro legal. Ademais, ainda que assim fosse, se se analisasse o processo de adoção da versão publicada do Código Civil ver-se-ia que esta foi precedida de autorização legislativa específica para que o Governo legislasse sobre os juros legais. Por conseguinte, nunca o artigo 559 ou a Portaria 12/97 poderiam ferir a Constituição, daí não concordar com a alegação da recorrente de que a norma seria inconstitucional.

3.3. Depois da intervenção final do JCR, o JCP deu por encerrada a sessão, agradecendo a participação dos intervenientes processuais e ressaltando a importância dos elementos de ponderação e reflexão que oferecerem ao TC.

3.4. Na sequência da audiência pública, não se tendo suscitado qualquer suspensão para efeitos de ponderação do que foi alegado, os juízes conselheiros reuniram-se em câmara como manda a Lei, primeiro decidindo a respeito do Memorando, e, em seguida, apreciando as questões de admissibilidade e, finalmente, discutindo o mérito das questões efetivamente admitidas, decidindo-se nos termos expostos na parte dispositiva desta decisão.

4. Vertida para um projeto de acórdão, este foi discutido pelos Juízes no dia 12 de fevereiro de 2024, tendo os mesmos articulado os fundamentos reproduzidos na parte seguinte deste aresto.

II. Fundamentação

1. A Senhora Vanda Maria Ferro Nobre de Oliveira, veio, invocando o artigo 82, parágrafo primeiro, da Lei nº 56/VI/2005, de 28 de fevereiro, interpor recurso constitucional de fiscalização concreta da constitucionalidade visando,

1.1. O escrutínio por inconstitucionalidade superveniente da norma do artigo 559 do Código Civil (C.C.), que atribui competências de fixação das taxas de juros legais ao membros do governo responsáveis pelas áreas da justiça e das finanças através de portaria, por desconformidade com o princípio da tipicidade decorrente do art.º 258º da CR (atual 262º) e de regras constitucionais de fixação de competências legislativas, e consequentemente da inconstitucionalidade orgânica da Portaria 12/97 que as fixa, bem como de:

1.2. Interpretação alegadamente conduzida pelo Egrégio Tribunal recorrido para atribuir força executiva a contratos, por atingir a liberdade contratual na fixação do conteúdo de negócios jurídicos.

1.3. Além das questões que formula de modo mais claro e que se explicita abaixo, a ilustre recorrente nos autos parece pretender que o Tribunal Constitucional de alguma forma submeta o seu pedido ao Tribunal de Justiça da CEDEAO com fundamento em eventual e errada aplicação da norma substantiva ao caso concreto, determinando um encaminhamento para percurso que, de alguma forma, envolva aquele órgão da comunidade de integração regional supramencionada,

mas que não se consegue alcançar em que termos e debaixo de que institutos.

2. Naturalmente, em função do percurso deste processo, em tese, o Tribunal, ao apreciar a procedência da reclamação por não admissão de recurso de fiscalização concreta da constitucionalidade, debruçou-se sobre o conjunto de condições de admissibilidade já autuados, tendo se pronunciado, no sentido genérico de que haveria normas que podiam ser admitidas a trâmite, não se colocando a questão da intempestividade da colocação do recurso por razões que se prendiam ao princípio da proteção da confiança. Disso, contudo, não decorre que o Tribunal não possa nesta fase se pronunciar sobre a cognoscibilidade de todas as alegações e impugnações feitas e se posicionar a respeito de questões do recurso que decorrem de fases posteriores à data da decisão da reclamação deduzida contra o acórdão de inadmissão do Supremo Tribunal de Justiça. Neste particular, é importante referirmo-nos, por um lado, à possibilidade de ter havido ampliação do objeto de recurso através da peça de alegações finais ou de abandono de questão por não colocação na peça de alegações finais, ou, da outra, de questões colocadas que não portam natureza normativa e que, por esse motivo, não podem ser objeto de um escrutínio de fiscalização concreta da constitucionalidade.

2.1. As diferenças entre as suas peças são evidentes, notando-se desvios evidentes entre a petição de recurso e o requerimento contendo as alegações finais, o qual não pode servir para ampliar o objeto do recurso, mas, estritamente, confirmar os pedidos já formulados através daqueloutra.

2.1.1. Na peça de interposição do recurso pede-se:

A) a declaração da “inconstitucionalidade superveniente da norma do artigo 559 do CC, face ao princípio da tipicidade, do art. 258, segundo o qual o ato menor – regulamento administrativo (portaria ou decreto administrativo, v.g.), assinado pelo Governo/Administrador (nas pessoas dos Ministros das Finanças e de Justiça), por ter integrado a referida lei ordinária – decreto-lei, emanada pelo Governo/Legislador”;

B) “A inconstitucionalidade orgânica (originária) da portaria n.º 12/97, com as consequências jurídicas da nulidade da deliberação do BCV, com fundamento de que o Governo/Administrador, no lugar do Governo/legislador fixou a taxa de juros legais a 8%, por violação manifesta da norma do art.º 176/2 (competência legislativa relativamente reservada à Assembleia Nacional, salvo autorização legislativa concedida ao Governo”, ou, alternativamente;

C) Considerar a inconstitucionalidade do Acórdão n.º 88/09, de 30 de novembro de 09, com fundamento em violação ao princípio da legalidade estrita da lei formal (sentença contra legem) do artigo 210/3, a que todos nós, data venia, estamos vinculados, de sorte que se considerem os contratos de mútuo válidos”.

2.1.2. E na peça em que apresentou as suas alegações escritas que se declare a inconstitucionalidade:

A) “Da norma do artigo 46º do Decreto-Lei 52/1990, de 4 de julho que regula o sistema financeiro, por afronta à norma do anterior artigo [deixou em branco] que impede que o Estado atribua força excessiva a contratos, atingindo a liberdade contratual na fixação de conteúdo dos seus negócios jurídicos, com as consequências de nulidade dos dois contratos de mútuo, atingindo também a cláusula que estipulou a taxa de juros contratos em 16 ou 13 (a confirmar) (sic!!!) cento, além de despesas com honorários de advogados (cláusula leonina) constantes deles e da taxa de justiça”;

B) “Da norma do artigo 559/1 do Código Civil de 1996 e retomada pelo novo Código Civil Cabo-Verdiano, por afronta à superveniente anterior norma do artigo 188, alínea h), da versão originária, depois, 176/2, alínea h), em 1999, e atual 177/2, h), em 2010, da CRCV de 1992, que atribuíram ao legislador ordinário poderes para fixar as taxas de juros legais, por lei, e não por via de regulamento administrativo (como[,] por exemplo, Portarias), com fundamento em tal norma legal ser contr[á]ria a supra norma constitucional sobre as bases do sistema financeiro e bancário (artigo 293), com as consequências da invalidade da norma do artigo da Portaria n.º 12/1997, em consequência da sua inconstitucionalidade originária, formal, como explicado”.

2.2. É evidente que o pedido de fiscalização da constitucionalidade “da norma do artigo 46 do Decreto-Lei 52/1990, de 4 de julho” não integra a peça de interposição de recurso, do que decorre que a sua colocação através da peça de alegações finais é tardia, inviabilizando o seu conhecimento por este Tribunal. Imagina-se que possa ter sido uma tentativa de atribuir um carácter normativo ao primário pedido de consideração da inconstitucionalidade do Acórdão n.º 88/09, de 30 de novembro, com fundamento em violação do princípio da legalidade estrita da lei formal (sentença contra legem) do artigo 210/3, a que todos estariam vinculados, de sorte a que viesse a considerar os contratos de mútuo válidos. Porém, o mesmo configura clara ampliação do objeto do recurso e uma tentativa de transmutação de um pedido de fiscalização da constitucionalidade de uma conduta num pedido de fiscalização normativa que, nessa fase, não pode ser admitido.

2.3. A este respeito igualmente, como parece intuir a recorrente, a impugnação direta de um acórdão, atribuindo-lhe vício de violação da Constituição, não assume natureza normativa que permita que o Tribunal esteja habilitado a conhecê-la. Como se tem asseverado em momentos diferentes, a imputação de condutas lesivas ao poder judicial sem substrato deontico deve ser promovida por via da interposição de recurso de amparo e não de recursos de fiscalização concreta da constitucionalidade. Além disso, não se trata de questão que tenha sido retomada em sede de alegações finais, podendo, à luz da jurisprudência desta Corte, considerar-se como abandonada pela recorrente.

2.4. Por esse motivo, o Tribunal Constitucional limita-se a escrutinar no mérito se:

2.4.1. O artigo 559, parágrafo primeiro, do Código Civil ao permitir que a taxa de juros seja

fixada através de portaria conjunta dos membros do governo responsáveis pelas áreas da justiça e das finanças padece de inconstitucionalidade orgânica e formal superveniente por ser contrário ao princípio da tipicidade dos atos normativos atualmente consagrado no artigo 262 da Constituição da República e a regras constitucionais alusivas à distribuição de competências legislativas;

2.4.2. Consequentemente, a Portaria n.º 12/97 é organicamente inconstitucional por conter matéria relativamente reservada à Assembleia Nacional nos termos previstos pela alínea h), do número 2, do artigo 177, da Constituição, na medida em que integraria norma alusiva às bases do sistema financeiro de Cabo Verde.

3. Antes de passar a aferir da compatibilidade constitucional dessas normas e atos normativos, convém que o Tribunal se posicione sobre outra questão prévia cujo alcance não logrou atingir integralmente – até pelo facto de não se ter podido inquirir a recorrente em sede de audiência pública, para a qual escolheu não comparecer – e que gravita em torno das referências que faz ao envolvimento do Tribunal de Justiça da CEDEAO, sem que tivesse ficado claro se o que pretenderia seria suscitar o envio prejudicial do processo ao Tribunal de Justiça da CEDEAO ou, em caso de decisão negativa de inconstitucionalidade, de pedir a remessa do processo para esse órgão judicial regional se pronunciar. As duas questões prévias envolvem o Tribunal de Justiça da CEDEAO e a sua articulação com os tribunais cabo-verdianos, mormente com esta Corte Constitucional – sendo a primeira de se saber se há algum procedimento de reenvio prejudicial que o Tribunal Constitucional deve cumprir antes de decidir uma questão concreta que lhe seja colocada e a segunda de se saber se após eventual decisão de não provimento esta Corte tem o dever de encaminhar o processo para o órgão judicial dessa comunidade de integração económica regional.

3.1. Primeiro, de saber se pode ou deve submeter antes da decisão final de fiscalização concreta da constitucionalidade o processo ao Egrégio Tribunal de Justiça da CEDEAO para que este proceda a uma determinação primária de compatibilidade do ato impugnado com normativos aplicáveis pela organização de integração regional, primacialmente a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. O recorrente estaria, portanto, a requerer possível intervenção incidental do Tribunal de Justiça da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental criado por um Protocolo de 1991, entretanto revisto por um Protocolo Suplementar de 2005, precisamente o que expande a jurisdição desse órgão judicial comunitário para abarcar matéria de violações de direitos humanos e legitimidade processual ativa, permissiva de pedido de intervenção do Tribunal de Abuja, para efeitos de um reenvio prejudicial a partir desta Corte.

3.1.1. O que remeteria à possível aplicação da alínea f) do novo artigo 10 dos Estatutos dessa Corte Sub-Regional nos termos do qual “as jurisdições nacionais ou as partes em litígio, quando o Tribunal tiver de estatuir previamente sobre a interpretação dos tratados, dos Protocolos e Regulamentos; as jurisdições nacionais podem decidir elas próprias ou a pedido de uma das partes em litígio, levar a questão ao Tribunal de Justiça da Comunidade para interpretação”;

3.1.2. Por conseguinte, dentro do regime jurídico do Tribunal da CEDEAO, haverá base convencional para que tribunais de Estados-Parte procedam a esse reenvio prejudicial de questão a Abuja. Porém, deve-se notar que, do ponto de vista de Cabo Verde e das suas instituições, para tanto seria necessário que se estivesse em posição de aplicar norma de direito comunitário oeste-africano, seja o direito primário vertido para o Tratado revisto, seja o direito derivado resultante de protocolos e outros atos comunitários, o que está longe de ser líquido, ainda para usarmos uma expressão que permite deixar aberta a questão para ser enfrentada adiante;

3.1.3. Além disso, se se analisar a construção normativa do dispositivo em questão, notar-se-á facilmente que, mesmo nos casos em que o acesso é promovido inicialmente por uma das partes, o tribunal doméstico mantém discricionariedade para decidir se se justifica ou não requerer ao órgão judicial comunitário da CEDEAO o esclarecimento de alguma questão prejudicial envolvendo a aplicação nacional do seu direito, na medida em que naturalmente vincule o Estado de Cabo Verde nos termos da Constituição;

3.1.4. Ora, fica evidente que neste caso não há nenhuma questão a envolver a aplicação do direito comunitário e sequer de direitos humanos que tenha sido alegada pela recorrente nos autos, quedando a sua pretensão ancorada na aplicação do direito cabo-verdiano no quadro de uma possível desconformidade entre uma norma legal e a Carta Magna. Portanto, por mais interesse que houvesse em obter a interpretação dessa Cúria sobre as mais diversas questões jurídicas de direito comunitário, seria até contranatura a ele recorrer para se obter uma determinação sobre a aplicação do próprio direito nacional;

3.1.5. Mas, não é só por isso. É que, em última instância, a interessante possibilidade de tribunais internos suscitarem questões incidentais de direito comunitário aos tribunais da CEDEAO foi inserta através do Protocolo de Revisão dos Estatutos do Tribunal de Justiça de 2005 ao qual Cabo Verde ainda não se vinculou, conforme informação prestada pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros. Sendo assim, nos termos do número 2 do artigo 12 da Lei Fundamental não é direito interno porque nem houve cumprimento da condição de que vincule o Estado de Cabo Verde, nem tão-pouco, até onde se trouxe ao conhecimento deste Tribunal, foi publicada em língua portuguesa em jornal oficial da república ou outro instrumento que possa ser considerado a ele análogo, nomeadamente da CEDEAO;

3.1.6. É bem verdade que o dito Protocolo entraria em vigor provisoriamente para qualquer Estado-Membro da CEDEAO com a mera assinatura. Porém, essa possibilidade levanta dois problemas. Primeiro, que Cabo Verde não assinou o instrumento nos termos da Convenção de Viena sobre Direitos dos Tratados entre Estados conforme resposta a indagação específica feita por este Tribunal e respondida pela nossa chancelaria, o que o transforma num terceiro em relação ao mesmo ao qual só se pode estender obrigações se ele as tiver aceitado de forma expressa e por escrito, como reza o artigo 35 desse instrumento jurídico-internacional de codificação; segundo, porque, mesmo que tivesse havido assinatura nesse ou noutro instrumento

associado, sendo matéria da competência absolutamente reservada da Assembleia Nacional, por aplicação do artigo 279 e 276 da Lei Fundamental, ao não constar do Boletim Oficial qualquer ato habilitador nesse sentido desse órgão nunca se lograria cumprir a outra exigência do número 2 do artigo 12 da Carta Magna para receção de normas convencionais no direito cabo-verdiano: a regularidade da vinculação. A qual é tanto externa, nomeadamente na perspetiva de não ter havido qualquer vício de consentimento (fraude, dolo, corrupção sobre representante ou coação sobre o Estado ou o seu representante), como também interna, no sentido de se ter seguido todo o procedimento constitucional estabelecido pela Constituição para esse fim, o que nunca aconteceu. Desde logo porque não consta ter havido qualquer expressão de vontade nesse sentido do Governo, da Assembleia Nacional ou do Presidente da República. Por conseguinte, não se pode chegar a outra conclusão de que nem o Tribunal Constitucional, nem qualquer outro tribunal nacional, podem, neste momento, requerer emissão de um pronunciamento nos termos do artigo 10 dos Estatutos desse Tribunal.

3.2. Já sobre a possibilidade de o Tribunal Constitucional, depois de apreciar e decidir, caso não faça de modo favorável às pretensões do recorrente, submeter o caso ao venerando órgão judicial da CEDEAO, registrar-se-ia que, sendo verdade que, nos termos da versão revista de 2005 dos seus estatutos passou-se a permitir que “qualquer pessoa vítima de violações a direitos humanos”,

3.2.1. Pelos motivos já arrolados de que Cabo Verde não se vinculou a essa versão do Protocolo não haveria qualquer base legal para dar andamento a esse processo nesses termos.

3.2.2. Além disso, se o fizesse estaria a endossar um encaminhamento que, por essa mesma razão, levaria a desfecho decisório que não poderia depois ser executado em território nacional, atendendo que a cláusula de domesticação de tribunais internacionais, o número 2 do artigo 210, prevê que “a justiça é também administrada por tribunais instituídos através de tratados, convenções ou acordos internacionais de que Cabo Verde seja parte, em conformidade com as respetivas normas de competência e de processo”. Precisamente porque apesar de o tribunal em causa ter sido instituído através de tratado de que Cabo Verde faz parte, o instrumento em que se define as suas competências para receber queixas individuais ainda não foi objeto de vinculação por parte do Estado de Cabo Verde, o que nos parece ser uma exigência dessa disposição constitucional (*Acórdão 30/2021, de 29 de junho, Alex Saab v STJ, sobre solicitação de cumprimento de pedido de adoção de medidas provisórias dirigido ao Estado de Cabo Verde pelo Comité dos Direitos Humanos das Nações Unidas*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 88, 16 de setembro de 2021, pp. 2270-2283, 4.3.2)

3.2.3. Embora não seja decisivo pelas razões expostas no parágrafo anterior, acresce que do modo como o recorrente parece construir a questão colocar-se-ia o Tribunal de Justiça da CEDEAO numa posição de cassação ou até de substituição dos tribunais internos, posição esta que ele próprio, em diversas ocasiões, já considerou que não ocupa, nomeadamente quando asseverou no caso *Ugokwe v. Nigéria* (ECW/CCJ/JUD/03/05), reproduzido em *Community Court of Justice*

Law Report (2004-2009), Abuja, TJ-CEDEAO, 2011, pp. 37-61, que “recursos contra as decisões de jurisdições nacionais dos Estados-Membros não integram a competência do Tribunal de Justiça da CEDEAO” (para. 32); em *Keita v. Mali* (ECW/CCJ/JUD/03/07), em que assentou que “o Tribunal de Justiça da CEDEAO (...) não pode intervir a não ser nos casos em que essas jurisdições ou as partes em litígio dirigem-lhe expressamente apelações, no quadro estrito da interpretação do direito positivo da Comunidade (para. 26)”, ou em *Sarré et al. v. Mali*, decidido pelo (ECW/CCJ/JUD/03/11) reproduzido em *Recueil de Jurisprudence* (2011), Abuja, TJ-CEDEAO, 2018, pp. 57-75: “o recorrente nesses autos ao submeter pedido destinado substancialmente a obter do Tribunal da CEDEAO a reforma das decisões 118 e 116 do Supremo Tribunal do Mali e tendem a erigir a primeira numa jurisdição de cassação da segunda. Neste sentido, o Tribunal declara-se incompetente” (para. 30).

3.2.4. Ademais, que, em tal situação, não ficaria claro como o Tribunal deverá proceder, pois o mais óbvio seria limitar-se a reencaminhar a peça de recurso de fiscalização de constitucionalidade que foi protocolado pela recorrente. Todavia, se assim o fizer estaria a endossar a um tribunal comunitário uma questão de constitucionalidade interna que, aliás, por diversas vezes, já se pronunciou que não tem competência para conhecer violações de direito interno, designadamente porque os seus parâmetros de avaliação de conformidade não são estes, mas os decorrentes dos seus Estatutos. E que, ademais, não admite casos já decididos pelos tribunais internos, conforme doutrina que afirmou em *Tasheku v. Nigéria* (ECW/CCJ/JUD/12/12, disponível em <http://prod.courtecowas.org/decisions-3/>) ; *Umar v. Nigéria* ((ECW/CCJ/JUD/17/12, disponível em <http://prod.courtecowas.org/decisions-3/>). Apesar de recentemente o Tribunal Regional ter dado a entender que essa proibição pode ser facilmente contornada quando esta em causa um direito de natureza processual associado ao processo justo e equitativo (v. o Julgamento *ECW/CCJ/JUD/44/23, de 24 de novembro, The True Whig Party v. Liberia*, para. 59-64), disponível em <http://www.courtecowas.org/decisions-3/>)

3.2.5. Por isso mesmo, o artigo 12 decorrente da renumeração (11 da versão originária) ao dizer que “o Tribunal é consultado através de um pedido endereçado ao escrivão do Tribunal”. Por aquela razão de fundo, o Tribunal Constitucional tem, reiteradamente, mandado devolver peças protocoladas na secretaria desta Corte e dirigidas à Corte de Abuja (*Acórdão 32/2023, de 22 de março, Reclamação Anómala Contra o Acórdão 7/2023 Dirigida ao TJ-CEDEAO pelo Sr. António Pires Ferreira*, Rel: JCP Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 37, de 11 de abril de 2023, pp. 940-941; *Acórdão 33/2023, de 22 de março, Reclamação Anómala contra ao Acórdão 5/2023 dirigida ao TJ-CEDEAO pelo Sr. Pedro Rogério Delgado*, Rel: JCP Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 37, de 11 de abril de 2023, pp. 941-942 ; *Acórdão 34/2023, de 22 de março, Reclamação Anómala contra ao Acórdão 4/2023 dirigida ao TJ-CEDEAO pela Sra. Vanda Maria Nobre de Oliveira*, Rel: JCP Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 37, de 11 de abril de 2023, pp. 943-944; *Acórdão 35/2023, de 22 de março, Reclamação Anómala contra o Acórdão 6/2023 dirigida ao TJ-CEDEAO por Sebastião*

Augusto Bernardes Ribeiro e Vanda Maria Ferro Nobre de Oliveira, Rel: JCP Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 37, de 11 de abril de 2023, pp. 944-945).

3.3. Independentemente do que se pretenda, a resposta sempre seria a mesma,

3.3.1. Na medida em que o Tribunal Constitucional já se pronunciou no *Acórdão 39/2021, de 30 de agosto, referente a aplicação de normas inconstitucionais no julgamento de detenção de pessoa, no julgamento do processo de extradição e na autorização de extradição e recusa de aplicação de norma hipotética decorrente de instrumentos regionais por inconstitucionalidade, Alex Saab v. STJ*, Red. JC José Pina Delgado; JC Aristides R. Lima; JCP Pinto Semedo, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 100, 15 de outubro, pp. 2508-2750, 12, sobre a vinculação de Cabo Verde ao Protocolo que ampliou as competências do Tribunal de Abuja agregando matéria de direitos humanos e reconheceu legitimidade a indivíduos para submeter queixas individuais, sustentando-se, nessa ocasião, que “o Tribunal Constitucional não pode deixar de considerar que o Estado de Cabo Verde não está vinculado ao Protocolo de 2005 e à sua cláusula de aplicação provisória por não o ter assinado ou ratificado, por não ser obrigado a cumprir um tratado ao qual não deu o seu assentimento e a cumprir decisão judicial de tribunal regional ao qual não reconheceu competências em matéria de queixas individuais por violação de direitos humanos, geral ou no caso concreto, e por não ter tido qualquer comportamento do qual se poderia inferir esse reconhecimento de jurisdição e o consequente dever de acatamento” (12.11)

3.3.2. É verdade que ao suscitar eventualmente estas questões somente depois de estar perante a última via interna cabível de proteção do direito, é possível que se conseguisse contornar o vício de inconstitucionalidade material quase insuperável decorrentes da aceitação de uma jurisdição internacional que opera quando os tribunais internos ainda possuem jurisdição sobre uma determinada questão por violação de direitos fundamentais ou de direitos humanos (v. *Acórdão 39/2021, de 30 de agosto, referente a aplicação de normas inconstitucionais no julgamento de detenção de pessoa, no julgamento do processo de extradição e na autorização de extradição e recusa de aplicação de norma hipotética decorrente de instrumentos regionais por inconstitucionalidade, Alex Saab v. STJ*, Red. JC José Pina Delgado; JC Aristides R. Lima; JCP Pinto Semedo, 12.11.3), mas a pergunta que fica, e que condiciona esse possível pedido, relaciona-se à base jurídica que os juízes deste Coletivo teriam para suscitar uma questão ou remeter o processo depois de decidido, num contexto em que,

A – Conforme informações solicitadas ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cabo Verde nem assinou, nem ratificou o Protocolo que atribuiu jurisdição em matéria de direitos humanos ao Tribunal de Justiça da CEDEAO e reconheceu um direito de queixa a indivíduos;

B – Não se consegue encontrar, nos termos do número 2 do artigo 12 da Constituição, que condiciona a incorporação de tratados no ordenamento jurídico interno, de tal sorte a poder ser

aplicado pelos tribunais, a publicação do protocolo habilitante no jornal oficial da República, o que, apesar de não ser decisivo é indicador de inexistência de qualquer manifestação de vontade do Estado de Cabo Verde a vincular-se a esse tratado;

C – E, e em que, aparentemente, ao contrário do imposto pela Constituição, a ter havido algum ato internacional, que se desconhece, não terá seguido os procedimentos constitucionais de vinculação internacional a tratados, disso decorrendo que a aplicação das suas disposições conduziria o Tribunal a recorrer a uma norma que não vincula o Estado de Cabo Verde e assim a aplicar uma norma hipotética inconstitucional;

D – Inabilitando qualquer decisão prolatada pelo Egrégio Supremo Tribunal de Justiça de ser executada em território nacional à luz do artigo 210, parágrafo segundo, da Constituição, e vedando atos de qualquer poder público nesse sentido, sob pena de cometimento de crime de responsabilidade.

3.4. Em suma, a questão prévia suscitada que decorre do requerimento deve ser respondida negativamente. O recurso será decidido sem qualquer reenvio prejudicial ao Tribunal de Justiça da CEDEAO e prolatada decisão sobre a constitucionalidade, independentemente de o pedido ser provido ou não, será, com a ressalva de incidentes pós-decisórios que lhe sejam dirigidos ou outros meios de reação permitidos pela legislação processual constitucional e/ou civil, a derradeira e definitiva intervenção do Tribunal Constitucional, a qual por motivos evidentes conduzirá ao trânsito em julgado da decisão recorrida.

4. Não havendo margem a qualquer suspensão do processo para efeitos de reenvio prejudicial, e afastadas as outras impugnações, ficam duas questões para serem apreciadas por este Tribunal. As de se saber se:

4.1. O artigo 559, parágrafo primeiro, do Código Civil ao permitir que a taxa de juros seja fixada através de portaria conjunta dos membros do governo responsáveis pelas áreas da justiça e das finanças padece de inconstitucionalidade orgânica e formal superveniente por ser contrário ao princípio da tipicidade dos atos normativos atualmente consagrado no artigo 262 da Constituição da República e a regras constitucionais alusivas à distribuição de competências legislativas e reserva de lei estabelecida pela Lei Fundamental.

4.2. Consequentemente, a Portaria N. 12/97 seria organicamente inconstitucional por conter matéria relativamente reservada à Assembleia Nacional nos termos previstos pela alínea h) do número 2 do artigo 177, da Constituição na medida em que integraria norma alusiva ao sistema financeiro de Cabo Verde.

4.2.1. Nesta conformidade, como se pode facilmente antecipar, eventual inconstitucionalidade da Portaria N. 12/97 sempre decorreria de possível vício do artigo 559, parágrafo primeiro, do Código Civil, precisamente o ato que habilitou certas entidades a aprová-la;

4.2.2. Portanto, mais do que uma situação de inconstitucionalidade autónoma de duas normas/atos normativos diferentes é uma típica situação de inconstitucionalidade consequente de um ato subordinado a outro que não consegue subsistir com o expurgo do primeiro do ordenamento jurídico por declaração de inconstitucionalidade.

5. Feita esta incursão preliminar, torna-se, então, necessário apreciar a primeira questão de fundo, a de saber se o artigo 559, parágrafo primeiro, do Código Civil ao permitir que a taxa de juros seja fixada através de portaria conjunta dos membros do governo responsáveis pelas áreas da justiça e das finanças padece de inconstitucionalidade orgânica e formal alegadamente superveniente por ser contrário ao princípio da tipicidade dos atos normativos atualmente consagrado no artigo 262 da Constituição da República e a regras constitucionais alusivas à distribuição de competências legislativas, e eventualmente ao papel constitucional do Banco de Cabo Verde e à liberdade de iniciativa económica.

5.1. O artigo 559, do Código Civil, decorre do artigo homólogo do Código Civil português de 1966, aprovado pelo Decreto-Lei N. 47 344, de 25 de novembro, vertida para o *Diário do Governo*, I Série, N. 274, 25 de novembro de 1966, pp. 1883-2024, tornado extensível às colónias pela Portaria 22 869, 4 de setembro de 1967, vertida para o *Diário do Governo*, I Série, N. 206, de 4 de setembro de 1967, pp. 1582-1583, e publicada em Cabo Verde pelo Boletim Oficial de Cabo Verde, N. 48, Supl, 7 de dezembro de 1967, pp. 1-200, assumindo redação de acordo com a qual “1. São de cinco por cento ao ano os juros legais e os estipulados sem determinação de taxa ou quantitativo. A estipulação de juros a taxa superior deve ser feita por escrito, sob pena de serem apenas devidos na medida dos juros legais”.

5.1.1. Por força de sucessivas normas insertas em leis constitucionais cabo-verdianas posteriores à independência as normas que nele se integravam mantiveram-se em vigor indefinidamente, a menos que, entretanto, fossem revogadas por atos aprovados pelas entidades competentes do Estado de Cabo Verde. Com as suas particularidades, assim dispuseram:

5.1.2. O artigo 22 da Lei de Organização Política do Estado, de acordo com o qual “a legislação portuguesa em vigor desta data mantém transitoriamente a sua vigência em tudo o que não foi contrário à soberania nacional, à presente lei, às restantes leis da República e aos princípios e objetivos do P.A.I.G.C”;

5.1.3. O artigo 99 da versão originária da Constituição de 1980 que a sucedeu adotou uma norma estruturalmente semelhante ao dispor, com as devidas adaptações, que “[a] legislação em vigor na data da independência nacional, mantém transitoriamente a sua vigência em tudo o que não for contrário à presente Constituição, às restantes leis da república e aos princípios e objetivos do PAIGC”, mantendo-se com esse mesmo teor depois das revisões de 1981 e 1988;

5.1.4. Foi somente a última revisão desse texto fundamental datada de 1990 que conduziu à

supressão da parte final da disposição, ficando a redação formulada em termos segundos os quais “[a] legislação em vigor na data da Independência Nacional mantém transitoriamente a sua vigência em tudo o que não for contrário à presente Constituição e às demais leis da República” (artigo 93);

5.1.5. Através de uma fórmula mais abrangente a nova Constituição de 1992 viria a consagrar no artigo 317 que “[o] direito anterior à entrada em vigor da Constituição mantém-se, desde que não seja contrário à Constituição ou aos princípios nela consignados”, redação que se mantém no atual artigo 293 com pequenos ajustes linguísticos irrelevantes do ponto de vista normativo (“O direito anterior à entrada em vigor da Constituição mantém-se, desde que não seja contrário a ela ou aos princípios nela consignados”);

5.1.6. Acolhido este princípio da continuidade da vigência dos atos normativos coloniais, na década de noventa do século, período temporal no qual se localizam os atos normativos ora em apreciação, em que se inaugura a atual ordem constitucional, o artigo 559 do Código Civil português ainda era Direito Cabo-Verdiano, posto não ter sido ainda substituído por legislação aprovada por poderes públicos nacionais constitucionalmente habilitados;

5.1.7. Ocorre que foi precisamente isso que aconteceu quando, invocando argumentos remissivos não só à vetustez da solução normativa colonial, posto dizer-se no preâmbulo que “a taxa de juros legal estabelecida encontra-se manifestamente desatualizada, pois que jamais foi alterado o artigo 559º do Código Civil em ordem a acompanhar a erosão monetária”, como também o critério de fixação da taxa, na medida em que, na leitura do legislador, “o Governo, consciente da inconveniência de fixação da taxa legal de juro no texto do próprio Código, e com vista a satisfazer a representação formulada pelas instituições bancárias, resolver fixar a mesma em diploma avulso para o qual o Código Civil reenvie, alterando o artigo 559” desse instrumento legal. Aprovando-se, então, através do Decreto-Lei nº 56/95, de 18 de outubro, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 35, 18 de outubro de 1995, pp. 1-2, artigo 1º, nova redação do artigo 559, passando a constar do preceito do ato normativo que: “1. Os juros legais e os estipulados sem determinação de taxa ou quantitativo são os fixados em portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da justiça e das finanças. 2. A estipulação de juros a taxa superior à fixada nos termos do número anterior deve ser feita por escrito, sob pena de serem apenas devidos na medida dos juros legais”;

5.1.8. Ao abrigo dessa habilitação legal viriam a ser aprovadas a *Portaria N. 64/95, de 11 de outubro*, publicada no Boletim Oficial, I Série, N. 43, 11 de dezembro de 1995, p. 497, que, no artigo 1º, fixou-a em 10% (artigo 1º) e a *Portaria N. 12/97, de 24 de março*, publicada no Boletim Oficial, I Série, N. 11, 24 de março de 1997, p. 170, que também no artigo 1º fixou-a em 8%;

5.1.9. Foi somente depois disso, e muito por força das alterações e “restauração” do Livro IV

referente à família promovidas pelo Decreto-Legislativo N. 12-C/97, de 30 de junho), publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 25, Sup., 30 de junho de 1997, pp. 19-64, que veio a ser aprovada a *Portaria N. 68-A/97, de 30 de setembro*, publicada no Boletim Oficial, I Série, N. 37, 2º Sup., 30 de setembro de 1997, pp. 3-214 (mais tarde, mandada republicar para eliminar designados lapsos, pelo Decreto-Lei N. 31/A-99, de 30 de agosto, Boletim Oficial, I Série, N. 31, 30 de agosto de 1999, pp. 1-212), que reconstituiu e aplicou integralmente o Código Civil, “aprovado pelo Decreto-Lei nº 47.344, de 25 de novembro e tornado extensivo às então Províncias Ultramarinas pela *Portaria N. 22/869, de 4 de setembro de 1967*, com a sistemática e a numeração dele constante”, integrando já a nova redação do artigo 559.

5.2. Neste sentido, a ideia de se estar perante uma inconstitucionalidade orgânica superveniente não é sustentável e remeteria a um quadro nos termos do qual o Tribunal Constitucional sequer teria competências, contrariando o que se tinha decidido.

5.2.1. Pela razão de que o artigo 559, parágrafo primeiro, que se impugna, não é pré-constitucional, de tal sorte a configurar possível inconstitucionalidade superveniente. É outrossim, resultado de um ato normativo datado de 18 de outubro de 1995, o Decreto-Lei nº 56/95, portanto volvidos mais de três anos após a aprovação e entrada em vigor da Constituição de 1992;

5.2.2. E porque não estaria o Tribunal Constitucional, por força das normas de incorporação dos atos legislativos pré-constitucionais e da continuidade da vigência dos atos normativos coloniais, constitucionalmente autorizado a escrutinar inconstitucionalidades orgânicas e formais de diplomas que foram aprovados dentro de um determinado quadro constitucional de distribuição de competências e formalidades de aprovação de atos normativos, os quais são tidos por corretos e insindicáveis nessa perspetiva. Eles, bem como as normas que as integram, ficam somente sujeitos a escrutínio de inconstitucionalidade material, como, de resto, o Tribunal Constitucional já tinha considerado em relação às competências orgânicas de aprovação de tratados (*Acórdão 39/2021, de 30 de agosto, referente a aplicação de normas inconstitucionais no julgamento de detenção de pessoa, no julgamento do processo de extradição e na autorização de extradição e recusa de aplicação de norma hipotética decorrente de instrumentos regionais por inconstitucionalidade, Alex Saab v. STJ*, Red. JC José Pina Delgado; JC Aristides R. Lima; JCP Pinto Semedo, 12.3.2). Portanto, a menos que tais normas portassem vícios materiais, habilitantes de uma intervenção desta Corte Constitucional, nunca seriam passíveis de escrutínio;

5.2.3. Na verdade, é pelo facto de não se estar perante uma inconstitucionalidade superveniente, mas sim de uma potencial inconstitucionalidade originária que se pode conhecer a questão colocada pela recorrente.

5.3. O primeiro parâmetro de escrutínio seria, conforme indicado pela recorrente, o princípio da tipicidade dos atos normativos, conduzindo a uma confrontação entre o artigo 559, número 1, do

CC, com o atual artigo 262 da CRCV, redigido em termos segundo os quais, “nenhuma lei pode criar outras categorias de atos legislativos, nem atribuir a atos normativos de outra natureza poder para interpretação autêntica ou integração de leis, bem como para modificar, suspender ou revogar qualquer ato legislativo”.

5.3.1. O sentido desta disposição constitucional, pelo menos num primeiro relance, não parece muito afeito a produzir os efeitos pretendidos pela recorrente. Pela razão de que pelos motivos já apontados, a partir do momento em que a norma concreta desafiada não foi aprovada por nenhum ato normativo atípico e sim por um Decreto-Lei e integrada ao Código Civil em 1997, através de figuras devidamente prevista pela Constituição, enquanto atos legislativos;

5.3.2. E sem que se tenha atribuído a atos normativos de outra natureza um poder de interpretar autenticamente ou de integrar as leis.

5.4. Do outro, no tocante a potencial desconformidade da norma com as regras constitucionais alusivas à distribuição de competências legislativas, especialmente o artigo 177, parágrafo segundo, alínea h), que consagra que “[c]ompete exclusivamente, à Assembleia Nacional, salvo autorização legislativa concedida ao Governo, fazer leis sobre as seguintes matérias: bases do sistema financeiro”, dir-se-á o seguinte:

5.4.1. Esta não é a redação originária do dispositivo, posto que no texto primitivo da Constituição dispunha-se de outro modo, como se enfrentará adiante;

5.4.2. Na lógica exposta pela recorrente, o artigo 559, número 1, do Código Civil, ao dispor que os juros legais e os estipulados sem determinação de taxa ou quantitativo são fixados em portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da justiça e finanças, atribui competência legislativa ao governo através de um decreto-legislativo. Portanto, o governo atribuiria competência ao próprio governo, usurpando uma competência que seria relativamente reservada à Assembleia Nacional, por força do artigo 177, número 2, alínea h), da CRCV nos termos do qual se a concedeu exclusivamente à Assembleia Nacional, salvo autorização legislativa concedida ao Governo, para fazer leis sobre as bases do sistema financeiro. Logo, no entendimento da requerente a taxa de juros acima referida deveria ser estipulada por lei ou decreto-legislativo e nunca por portaria. Contudo, para que assim seja, imperioso seria que a regra alusiva à competência de fixação da taxa de juros, mesmo num quadro de regulação de relações entre particulares, fosse passível de ser considerada uma matéria financeira que devesse necessariamente constar de bases do sistema financeiro cabo-verdiano;

5.4.3. A ideia de um sistema financeiro remete de um ponto de vista económico a um conjunto de estruturas, práticas, normas e procedimentos integrados relacionados ao uso do dinheiro, derivando para uma dimensão institucional que se refere a todas as instituições, públicas ou privadas, que intervêm nesse setor, seja regulando, seja realizando operações a envolver recursos

pecuniários, destacando-se, respetivamente, entidades públicas, neste caso o Banco de Cabo Verde ou a Bolsa de Valores, de uma parte, e os bancos privados, comerciais ou de outra natureza, as seguradoras e as empresas de intermediação mobiliária, da outra, sendo estas que captam recursos entre as poupanças dos particulares, canalizando-os para quem queira investir.

5.4.4. Legalmente, o sistema financeiro é definido no artigo 2º, alínea v), da Lei N. 61/VIII/2014, de 23 de abril, publicada no *Boletim Oficial*, I Série, N. 28, 23 de abril de 2014, pp. 932-945, (doravante Lei das Bases do Sistema Financeiro), como o conjunto das instituições e pessoas envolvidas nas atividades de receção de depósitos e outros fundos reembolsáveis, de concessão de crédito e de financiamentos, no sistema de pagamentos, nos mercados financeiros, nos contratos tendo por objeto dinheiro e metais preciosos, na atividade seguradora, na gestão de fundos de pensões, na prestação de serviços a estes respeitantes e na sua regulação e supervisão.

5.5. Sendo assim, a pergunta que fica é a de se saber se a definição do mecanismo de fixação da taxa de juros legais pode ser considerada matéria financeira, parte integrante do sistema financeiro ou domínio central das bases do sistema financeiro?

5.5.1. Os juros correspondem à retribuição que se paga pela cedência temporária de dinheiro ou uma compensação pela sua não restituição dentro do prazo acordado, bem como uma taxa percentual incidente sobre um valor ou quantia, numa unidade de tempo determinada. Segundo Pires de Lima e Antunes Varela, *Código Civil Anotado*, 4. ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1987, pp. 567-568, juros são os frutos civis constituídos por coisas fungíveis, que o credor auferir como rendimento de uma obrigação de capital e que variam em proporção do valor deste capital, do tempo durante o qual se mantém a privação deste e da taxa de remuneração. Segundo o disposto no número 1 do artigo 559 do Código Civil Cabo-verdiano “os juros legais e os estipulados sem determinação de taxa ou quantitativo são os fixados em portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da justiça e finanças”;

5.5.2. O conceito de juros é bastante antigo, porque cedo se apercebeu que existe uma relação entre o dinheiro e o tempo, pois a dinâmica financeira faz com que o valor do dinheiro hoje seja potencialmente diferente do de amanhã. Essa relação entre tempo e dinheiro levou a criação dos juros, e, no caso do mútuo, uma das partes ao entregar à outra parte do seu capital para investimentos ficará privado do seu uso por algum tempo;

5.5.3. Com esta descrição, dúvidas não haverá de que a fixação da taxa de juros, seja a que tenha natureza legal e subsidiária, a que nos interessa, seja sobre a que pode ser convencionada, na perspetiva de sobre elas incidirem determinados limites, quantitativos ou outros, é, no sentido lato, matéria financeira, mesmo nos casos em que o objeto da regulação seja uma relação entre particulares, mas não é absolutamente líquido que remeta às bases do sistema financeiro ou sequer ao sistema financeiro. Na verdade, o que transparece da noção de sistema financeiro que o legislador constituinte articula é mais um sentido específico de definição da arquitetura do

sistema financeiro cabo-verdiano do que o de sujeitar qualquer norma que, direta ou indiretamente, tenha alguma componente financeira, a uma reserva relativa da Assembleia Nacional; até porque, dada a natureza da matéria, tal solução seria deveras questionável do ponto de vista da sua racionalidade;

5.5.4. E o facto é que, ao contrário de outros domínios, como, por exemplo, o dos direitos, liberdades e garantias, estado e capacidade das pessoas, direito de família e sucessões ou a definição de crimes, penas e medidas e os respetivos pressupostos, bem como o processo penal, no caso concreto da questão que nos ocupa as expressões utilizadas remetem para as “bases do sistema financeiro” a partir da revisão de 1999 e ao “sistema financeiro” que integrava a versão originária da Lei Fundamental. Na mesma senda, indicia o mesmo entendimento o facto de nessa mesma disposição o legislador mencionar de forma clara “o regime regulatório” quando quis impor uma reserva relativa mais ampla em relação a domínios financeiros específicos como as “finanças locais” (alínea e)) e os “benefícios fiscais” (alínea h)). Por conseguinte, é entendimento deste Tribunal Constitucional que a reserva relativa instituída na Carta Magna a partir do conceito de sistema financeiro abarca estritamente a ordenação básica do seu regime, não tendo a pretensão de esgotar todo o seu espectro, nomeadamente os casos especiais que se destinam a regular as relações entre particulares;

5.5.5. Pelo exposto *supra*, esta Corte adota o entendimento de que, embora a ligação entre os juros e o sistema financeiro seja essencial, não se pode configurar a definição de juros legais aplicáveis subsidiariamente a negócios jurídicos entre particulares regulados pelo Direito Civil como elementos basilares da arquitetura do sistema financeiro nacional. Consequentemente não se considera o artigo 559, parágrafo primeiro, do Código Civil, desconforme à regra que fixa competência relativamente reservada da Assembleia Nacional para legislar sobre as bases do sistema financeiro, sendo esta a razão básica para declinar declarar a inconstitucionalidade da norma impugnada pela recorrente;

5.5.6. Ainda que assim não fosse, hipótese que se coloca por razões meramente complementares em razão da determinação exposta no parágrafo anterior, haveria que afastar claramente a possibilidade de ela ser desconforme à atual versão da Constituição decorrente da revisão promovida pela Lei Constitucional N. 1/1999, de 23 de novembro, publicado no Boletim Oficial, N. 43, Sup., de 23 de novembro, pp. 2-34, e mantida inalterada pela revisão de 2010, cujo artigo 106, dispunha que “o artigo 188 [referente à definição das matérias de competência relativamente reservada da Assembleia] passa a ter a seguinte redação: “[c]ompete, ainda, exclusivamente, à Assembleia Nacional, salvo autorização legislativa concedida ao Governo, fazer leis sobre as seguintes matérias: (...) h) bases do sistema financeiro”. Pelas seguintes razões:

5.6. No sistema cabo-verdiano, como se sabe, o exercício da função legislativa não é exclusividade do Parlamento. Ainda que a este, pela natureza intrínseca da sua posição constitucional, deva ser reconhecida prevalência nesta matéria, como o Tribunal Constitucional,

de resto, já assentou (*Parecer 2/2018, de 27 de junho, Fiscalização Preventiva da Lei de autorização legislativa para alteração do Código de Empresas Comerciais e autonomização de um Código de Sociedades Comerciais*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 44, 2 de julho de 2018, pp. 1141-1156, 5), determinando que, em caso de dúvida, sempre se há de presumir a competência legislativa da Assembleia Nacional e não a do Governo. Todavia, disso não se pode inferir que, por um lado, este órgão não tenha poderes próprios nesse domínio e muito menos que, no quadro do princípio da interdependência entre os poderes (v. também *Parecer 1/2024, de 21 de março, Fiscalização Abstrata Preventiva da Constitucionalidade N. 1/2024, Não-pronúncia de inconstitucionalidade do artigo 5º, parágrafo primeiro, do ato da AN remetido ao PR para promulgação, referente à criação do SIJ, que atribuiu a gestão tecnológica e operacional do sistema a um instituto público a ser criado por Decreto-Lei, nos termos do regime jurídico geral dos institutos públicos, que funciona sob a superintendência do membro do Governo responsável pela Justiça, por não desconformidade com o princípio da separação de poderes, do princípio da independência dos tribunais e dos seus corolários de autogestão das magistraturas*, Rel: JCP Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, N. 32, 17 de abril de 2024, pp. 760-772), a Assembleia e o Governo não partilhem competências complementares em relação à criação de quadros-jurídicos destinados a disciplinar certos setores da atividade social ou económica.

5.6.1. Tal divisão de esforços se manifesta de forma evidente nos casos em que a Constituição reserva o estabelecimento da estrutura, dos princípios e dos eixos regulatórios básicos à Assembleia Nacional por meio da aprovação de uma Lei de Bases, e o seu desenvolvimento ao Governo por meio de decretos-leis de concretização das orientações dela emanadas. Não é nem mais nem menos o que estipula o regime instituído pelo artigo 184, nos termos do qual “1. A inclusão de qualquer matéria na reserva absoluto ou relativa da competência da Assembleia Nacional atribui a esta, em exclusivo, toda a regulação legislativa da matéria. 2. Excetuam-se do disposto no nº 1: (...); b) Os casos em que a Constituição reserva à Assembleia Nacional as bases de um sistema ou matéria competindo-lhe, em tais casos, definir as opções fundamentais dos regimes jurídicos do sistema ou matéria, que poderão ser desenvolvidos pelo Governo”. Por conseguinte, as bases de um sistema, de um ponto de vista constitucional, estariam associadas às opções fundamentais do seu regime jurídico e nunca com o esgotamento do espectro regulatório a ele atinente, o qual seria reservado para o Governo, órgão de soberania que, ao abrigo do artigo 204, parágrafo segundo, alínea c), da Lei Fundamental, compete “fazer decretos-lei de desenvolvimento das bases e regimes gerais contidos nas leis”;

5.6.2. O supramencionado artigo 184 deve, pois, ser aplicado em conjugação com o número 2 do artigo 177 da Constituição que estabelece, na parte que releva, que “[c]ompete exclusivamente à Assembleia Nacional, salvo autorização legislativa concedida ao Governo, fazer leis sobre as seguintes matérias: (...) bases do sistema financeiro”. Foi o que o Parlamento fez, tanto no âmbito da atual versão desta disposição, desenvolvendo a Lei de Bases do Sistema Financeiro

aprovada em 2014, a qual, não obstante a sua extensão, interpreta fielmente o sentido que o legislador constituinte emprestou à expressão, centrando-se na definição da arquitetura institucional subjetiva do sistema e afastando-se da regulação direta do regime jurídico material infraconstitucional, o que, de resto, a acontecer de outro modo, considerando a natureza do objeto de regulação, fortemente marcado pela realidade dinâmica imposta pelas relações macroeconómicas e microeconómicas, poderia revelar alguma imprudência da sua parte.

5.6.3. Por tudo o que se mencionou, a razão para isso é que tal definição remete para um regime normativo constitucional complexo decorrente da necessidade de se harmonizar diversos princípios e eixos regulatórios complementares. Em si, o objeto precípua de qualquer sistema financeiro, por definição tendente a regular a obtenção de receitas e a feitura de despesas dos entes públicos, é, de uma parte, regular o modo como, de um ponto de vista organizatório e de funcionamento, a atividade financeira do Estado se estrutura, e, da outra, as relações financeiras entre entidades públicas. Naturalmente, essa regulação também pode gerar efeitos externos, na medida em que o Estado tenha de fixar certas regras de preservação da ordem pública ou de carácter subsidiário para efeitos de proteção dos valores constitucionais, de direitos e interesses de outros particulares, nomeadamente de consumidores, de crianças, etc, ou, simplesmente, destinadas a garantir a completude do ordenamento jurídico, regulando igualmente questões referentes às finanças de particulares, sobretudo as que dependam de intermediação financeira. Porém, ao fazê-lo, e em moldes a manter-se coerente com os próprios princípios da ordem económica, tende a fazê-lo considerando a liberdade de iniciativa privada da qual emerge as liberdades contratuais que dão corpo ao princípio da autonomia da esfera privada como espaço de liberdade relativa. A esta questão o Tribunal Constitucional voltará mais à frente. Por ora, o que pretendia era exclusivamente salientar que, não obstante o facto de a legislação nessa matéria respingar sobre os negócios jurídicos intersubjetivos relacionados ao financiamento da economia e ao acesso ao crédito pessoal ou empresarial, o objeto primário do sistema financeiro enquanto tal não são as relações entre particulares, do que decorre que nada obstará que o legislador optasse por desenvolver a regra específica no diploma que codifica tais relações, o Código Civil;

5.6.4. Neste sentido, não haveria fundamento para se considerar que a definição de uma regra definidora de competências para fixação dos juros legais integraria matéria de uma lei de bases do sistema financeiro, não podendo, à margem de uma autorização legislativa, ser instituída através de um decreto-lei. E, por conseguinte, tal normativo, pela sua especificidade, à luz da norma constitucional em vigor nunca seria matéria a incluir numa lei de bases, podendo, em qualquer caso, a sua regulação caber ao Governo, nos termos do regime constitucional instituído.

5.7. É bem verdade que a questão específica que aqui se coloca tem as suas particularidades: é que no momento em que o ato normativo foi editado não era esta a versão da Constituição que estava em vigor, mas aquela originariamente aprovada em 1992, no correspondente artigo 188, alínea i), que dizia simplesmente que competia exclusivamente “à Assembleia Nacional, salvo

autorização legislativa concedida ao Governo, fazer leis sobre as seguintes matérias: (...) sistema financeiro e bancário”.

5.7.1. Como é evidente tal regime é muito mais estrito do que o que passou a integrar a Constituição da República a partir de 1999. Neste sentido, por motivos naturais, o Decreto-Lei *N. 56/95, de 18 de outubro*, não podia ter cumprido o disposto no artigo 217, parágrafo terceiro, da versão da Constituição então em vigor, na medida em que não podia indicar a lei de bases ao abrigo da qual foi aprovada, já que esta, pura e simplesmente, não existia.

5.7.2. Antes, só podia ter sido aprovada havendo lei de autorização legislativa e através de um decreto-legislativo, considerando a matéria sobre a qual incidia;

5.7.3. Existindo uma possibilidade real de uma mácula original desse decreto, ela deixa de ser relevante a partir de certo momento porque, para completar a descrição da evolução da regulatória em matéria de definição dos juros legais, haveria que se considerar também que, no ano seguinte, a Assembleia Nacional aprovou a *Lei N. 4/V/96, de 2 de julho*, publicada no Boletim Oficial, I Série, N. 20, Sup., de 2 de julho, pp. 2-5, a autorizar o Governo a rever e atualizar o Código Civil, “designadamente” para efeitos de alteração dos juros legais;

5.7.4. E se é verdade que não chegou a fazê-lo aprovando nova legislação, através do Decreto-Legislativo N. 12/97, de 12 de junho, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 25, Sup., de 30 de junho, pp. 19-64, incorporou expressamente, através do seu artigo V, as alterações já efetuadas ao regime de juros legais pelo Decreto-Lei n.º *56/95, de 18 de outubro*, determinando a sua integração ao Código Civil e posterior republicação nos termos já descritos. Do que decorre que, para todos os efeitos, o atual artigo 559, parágrafo primeiro, foi aprovado por um Decreto-Legislativo devidamente autorizado por Lei do Parlamento.

5.8. Por estas razões específicas não se pode concluir que essa norma padece de inconstitucionalidade orgânica.

5.8.1. E mesmo que assim fosse, depois de quase trinta anos de vigência incontestada, ainda que insanáveis, os eventuais vícios de inconstitucionalidade orgânica que ela transportasse, sempre permitiria discutir se, de um ponto de vista objetivo, e considerando os seus efeitos constitucionais, justificar-se-ia que esta Corte declarasse essa inconstitucionalidade;

5.8.2. No entanto, não é necessário discutir-se este desdobramento porque não se identifica qualquer inconstitucionalidade orgânica, na medida em que não se pode acusar o Governo de ter usurpado competência legislativa da Assembleia sem a anuência deste órgão;

5.9. No mesmo sentido, não se trata de situação de violação de reserva de lei,

5.9.1. Haja em vista que a norma que consagra o regime de fixação dos juros legais,

nomeadamente quanto às entidades e à forma do ato, é legal, aprovada por ato legislativo e inscrita num código;

5.9.2. É este regime que deve ficar sujeito a reserva de lei, não a fixação da taxa de juros em si, a qual, por conveniência e interesse público, considerando tratar-se de matéria inserta em setor dinâmico e sujeito às mais diversas oscilações, e sobretudo por natureza, é tipicamente regulamentar, destinando-se a permitir a execução da norma legal que consagra o regime;

5.9.3. Neste particular, cabendo ao Governo, nos termos da alínea b) do artigo 217, então em vigor referente às competências administrativas desse órgão de soberania então em vigor, “fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis”.

5.10. Reforçando a tese acolhida por este Tribunal de que não há qualquer desconformidade constitucional da norma do artigo 559, parágrafo primeiro, do Código Civil, quando habilita dois membros do Governo a fixar a taxa de juros legais por portaria.

6. Já a possível inconstitucionalidade material desta disposição estaria relacionada a possível desconformidade com normas constitucionais da ordem económica como o princípio da autonomia da esfera privada e com direitos como a liberdade de iniciativa económica, questionamentos que serão enfrentados a seguir, precedendo considerações sobre a própria compatibilidade entre os juros e a Lei Fundamental da República.

7. A disponibilização de capital de uma fonte que a detém de um ponto de vista económico pressupõe poupança e privação de consumo e de despesa que torna legítimo que aqueles que assim atuem, na medida que perdem o uso do seu capital por um determinado período contratualizado, sejam compensados por isso.

7.1. Nem sempre esta noção mais neutra e positiva de juros prevaleceu, posto que, durante muito tempo, uma excessiva sobreposição dos conceitos de juros com a vituperada usura se destacou. Mas, ultrapassada a visão mais teológico-moral da honestidade dos juros vigente no período medieval representada, por exemplo, na obra de Tomás de Mercado, *Suma de Tratos y Contratos* [1571], Nicolás Sánchez-Albornoz (ed.), Madrid, IEF - MH, 1977, v. V, cap. X e XI, segundo a qual todos os juros que extrapolassem a necessidade de cobrir os lucros cessantes e os danos emergentes seriam usurários, portanto, como dizia, “pecado gravíssimo” e ato “muito infame”, gerando obrigação de restituir, assentou-se nos Estados que adotaram economias de mercado uma outra perspetiva que, por motivos fundacionais ou pragmáticos, passaram a olhar de forma positiva para o papel dos juros no sistema económico (cf. Sidney Homer & Richard Sylla, *A History of Interest Rates*, 4. ed., Hoboken, NJ, John Wiley, 2005, *passim*).

7.2. De um ponto de vista económico, resulta que os especialistas na matéria destacam que antes de qualquer entidade aplicar os bens de capital, é necessário produzi-los, sendo que tal produção tem custos que só podem ser suportados se alguém os poupar. Assim, as famílias (e outras

entidades) têm, no presente, que abster-se do consumo para que sejam reunidos os recursos financeiros que serão mais tarde utilizados por quem vai produzir/adquirir bens de capital físico. Naturalmente, ninguém tem interesse em abdicar de satisfazer as suas necessidades sem uma contrapartida. Tal contrapartida é a taxa de juro, isto é, o preço que o produtor/adquirente de bens de capital, ou um intermediário, paga pelo uso de dinheiro emprestado, durante um certo período de tempo; os juros também são utilizados como penalizações por cumprimento extemporâneo de obrigações de capital (Paul A. Samuelson & William D. Nordhaus, *Economics*, 19th ed., McGraw-Hill, 2010, cap. 15, p. 283 e ss.).

7.3. Reminiscente das clássicas teses de Adam Smith, numa economia de mercado e em que a propriedade privada é protegida constitucionalmente, como a cabo-verdiana, com a exceção de situações de proximidade pessoal ou de algum altruísmo solidário, cuja presença e valor também não devem ser desconsiderados, poucos se privariam de usar o seu dinheiro para consumo próprio ou de familiares para disponibilizar esses recursos a terceiros, diretamente ou através de instituições de intermediação, as quais, por sua vez, sem a mais-valia gerada pela remuneração resultante da taxa do empréstimo, também não teriam qualquer incentivo económico para operarem. Como deixou lavrado para a eternidade o moralista escocês, “não é da benevolência do talhante, do cervejeiro ou do padeiro que esperamos o nosso jantar, mas da preocupação que nutrem para com os seus próprios interesses. Dirigimo-nos não com base na sua humanidade, mas considerando o seu amor-próprio, e nunca lhes falamos das nossas necessidades, mas das vantagens que eles terão” (*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London, Methuen and Co., 1904 [1776], v. I, l. I, cap. II, p. 16). Como a economia tem as suas próprias regras, como ressalta outro importante especialista na matéria, não havendo almoços gratuitos, qualquer bem, em última instância, custa a alguma entidade (Milton Friedmann, *There's no such a thing as a free lunch*, LaSalle, IL, Open Court, 1975, *passim*), num sistema marcado estruturalmente pela escassez (Paul A. Samuelson & William D. Nordhaus, *Economics*, p. 3 e ss).

7.4 Claro está que, de um ponto de vista constitucional, o sistema sempre garantiria a sua legitimidade, posto que, numa economia aberta, tendo excedente de capital, próprios ou captados de outrem, e outros necessitando de capital para efetivar investimentos pessoais ou empresariais, na medida em que os primeiros os disponibilizam, privando-se temporariamente dos mesmos e com algumas doses de risco, e os segundos obtêm os recursos indispensáveis para promover a realização de algo, os juros sempre exerceriam uma função social correspondente à noção de interesse geral que estrutura o sistema económico, considerando que o artigo 91, parágrafo primeiro, da Constituição dispõe que “a exploração das riquezas e recursos económicos do país, qualquer que seja a sua titularidade e as formas de que se revista, está subordinada ao interesse geral”. Sem essa possibilidade, a dificuldade de acesso a capital para finalidades mais elementares para a vida moderna individual como o acesso a certos bens domésticos, a habitação própria ou a viaturas particulares seria quase impossível para a maior parte das pessoas. Não

sendo diferente para aqueles que pretendem realizar investimentos em setores económicos produtivos geradores de emprego e que podem não ter recursos suficientes.

7.5. No geral, não há nada que decorra da possibilidade de se estipular juros que afronte a Constituição Económica de Cabo Verde.

8. Ficaria por discutir se a formulação do artigo 559, parágrafo primeiro, do Código Civil de alguma forma, seria desconforme ao princípio da autonomia da esfera privada ou à liberdade de iniciativa económica, parâmetros que constam das peças da recorrente:

8.1. Não se encontra o princípio da autonomia privada expressamente consagrado na Constituição, do que não decorre que não faça parte do ordenamento jurídico cabo-verdiano.

8.1.1. Nomeadamente, porque ele pode ser considerado um corolário natural do modelo de um Estado de Direito Liberal adotado pela Constituição da República, o qual pressupõe que aos particulares se reconheça um espaço de auto-conformação, onde exercem várias das suas liberdades. Somente um Estado totalitário não reconheceria alguma autonomia ao espaço privado, já que mesmo aquele que tenha configurações autoritárias, de forma mais ou menos intensa, e pelas mais diversas razões, ainda assim preservaria certos espaços para aqueles que integrassem o que se denomina de sociedade civil, por oposição ao poder público. A este propósito já ensinava o próprio Hobbes, que mesmo o Leviatão não deixaria de permitir ao indivíduo a liberdade para comprar e vender, e de contratar de qualquer outro modo com os outros, de escolher a sua residência, a sua alimentação, a sua profissão e a sua família (*Leviathan*. C.B. MacPherson (ed.), London, Penguin, 1968, 2.^a Parte, cap. XXI, p. 264).

8.1.2. Também seria uma decorrência natural do modelo de justiça económica adotado pela Lei Fundamental da República baseado num sistema capitalista moderado e assente numa economia de mercado cuja finalidade é a realização do interesse geral e da democracia económica, no sentido de assegurar a fruição por todos os cidadãos dos benefícios resultantes do esforço coletivo de desenvolvimento, conforme vertido para o artigo 93 da Constituição, em sede de definição dos princípios gerais da organização económica. Por conseguinte, materializada numa República Liberal de Direito, Democrática, mas também social;

8.1.3. Sendo igualmente de se o considerar como a fonte pressuposta do qual emanam diversos direitos fundamentais, mormente o direito ao livre desenvolvimento da personalidade, o direito a constituir família, o direito à herança, o direito à propriedade privada e a liberdade de iniciativa económica.

8.2. Concretizando-se:

8.2.1. Numa determinação de reconhecimento de um espaço natural para os particulares definirem os parâmetros das suas próprias relações, tenham eles a ver com negócios jurídicos ou

com o exercício de direitos.

8.2.2. Abarcando igualmente a liberdade contratual, que estaria em causa no caso do artigo 559, parágrafo primeiro, do CC, já que conducente a mútuos gratuitos e especialmente onerosos;

8.2.3. Esta traduz-se precipuamente numa autonomia negocial e numa autonomia estipulativa, na medida em que cabe aos particulares interessados concluir contratos de acordo com a sua vontade, e definir o conteúdo dos mesmos, fixando as regras que entenderem para os regular;

8.2.4. Deles projetam-se injunções dirigidas ao legislador ordinário de reconhecimento dessa liberdade negocial e estipulativa, do que decorre que as regras jurídicas aplicáveis de modo imperativo são excecionais e logo justificáveis somente quando ele pretenda limitar esse espaço ou restringir os direitos que lhe estão associados para concretizar interesses públicos ou proteger direitos individuais, nomeadamente os de integrantes de grupos vulneráveis; as restantes são apenas aplicáveis subsidiariamente, na ausência de estipulação pelos próprios particulares.

8.3. Feito este enquadramento o passo seguinte deste inquérito de constitucionalidade é o de verificar se a regra consagrada no artigo 559, parágrafo primeiro, do CC, é desconforme ao princípio constitucional da autonomia privada, questão que, de pronto, merece resposta negativa, pelas seguintes razões:

8.3.1. A estipulação dessa disposição limita-se a consagrar juros legais cíveis, os quais, primeiro, não impedem a consagração de outras taxas de juro de modo convencional. Por conseguinte, os mesmos inscrevem-se num quadro de aplicação supletiva, quando outra taxa não seja fixada pelas partes e por escrito, caso a sua estipulação seja superior a esse valor, conforme decorre do número 2 da mesma disposição do CC;

8.3.2. Segundo, em contrato de mútuo bancário diferentes critérios de fixação de taxas de juro são usados, para mais e potencialmente para menos, já que desde o *Aviso BCV 4/94, de 21 de janeiro*, publicado no Boletim Oficial, N. 6, 7 de fevereiro, p. 66, se vinha caminhando rumo à liberalização;

8.3.3. Terceiro, do mesmo modo, não condiciona a fixação de limites máximos de forma proporcional, caso exista interesse público relevante a defender;

8.3.4. Trata-se, em última instância, de definição que, dentro de certos limites, caberá o ao legislador ou entidade habilitada por lei proceder.

8.4. Por estas razões, conclui o Tribunal Constitucional que o artigo 559, parágrafo primeiro, do Código Civil não é desconforme ao princípio da autonomia privada.

8.5. No mesmo diapasão, a previsão de que cabe aos ministros da justiça e das finanças fixar a taxa de juros legais por portaria, em si, não interfere de nenhuma forma com o princípio da

autonomia privada, ficando afastada a ideia de que, em qualquer dos casos, a norma material subjacente que fixa juros legais seja desconforme a esse princípio.

9. O mesmo se diga em relação à liberdade de iniciativa económica,

9.1. Direito expressamente consagrado pelo artigo 68 através de fórmula segundo a qual “a iniciativa provada exerce-se livremente no quadro definido pela Constituição e pela lei”;

9.1.1. Que reflete a matriz liberal do sistema de justiça económica vertido para o texto fundamental, ainda que temperado pela necessidade de se o conformar a finalidades mais coletivas do sistema económico, nos termos consagrados pelo já mencionado artigo 91 da Constituição de persecução do interesse geral e da democracia económica no sentido de fruição de todos os cidadãos dos benefícios resultantes do esforço coletivo de desenvolvimento;

9.1.2. No dizer de Liriam Tiujo Delgado, “A Constituição Económica Cabo-Verdiana” in: José Pina Delgado & Mário Ramos Silva (orgs.), *Estudos Comemorativos do XX Aniversário da Constituição de Cabo Verde*, Praia, Edições ISCJS, 2013, p. 173, “pode-se verificar que um espaço amplo é conferido aos indivíduos enquanto agentes económicos, tanto na perspetiva do produtor de bens e serviços como na ótica do consumidor. Com base nessa liberdade – que para além do art.º 68º pode também encontrar desenvolvimentos em outros direitos fundamentais em espécie enunciados – os indivíduos podem fazer uso de sua criatividade para produzir bens e serviços, organizar a produção, celebrar e estabelecer negócios jurídicos, ter acesso aos bens, investir, concorrer, trabalhar, deslocar, migrar, consumir, etc. Isso quer significar que a iniciativa deve ser interpretada, na sua máxima extensão, pautando as escolhas e decisões na esfera económica– interpretação que pode ser corroborada pela ausência a priori de previsões constitucionais que expressamente estabeleçam sectores reservados à iniciativa pública”.

9.2. Tendo em mente este pano de fundo, não se consegue, seguramente, estabelecer a inconstitucionalidade da norma do artigo 559, parágrafo primeiro, do Código Civil, que estabelece um critério para fixação da taxa de juros legais, remetendo-a a portaria conjunta de dois membros do Governo.

9.2.1. Por um lado, o mesmo, por motivos já expostos, não impede nenhuma iniciativa económica que envolva a aplicação de juros, nem mesmo o mútuo bancário;

9.2.2. E, até onde se consegue definir, nem sequer limita a possibilidade de se convencionar contratualmente juros diferentes dos que são fixados pela norma em causa.

9.2.3. A haver algum problema constitucional ainda seria o do artigo 1143 do Código Civil que estabelece como usurário o contrato de mútuo em que sejam estipulados os juros legais, acrescidos de 3% ou 5%, conforme exista ou não garantia real, mas sobre isso o Tribunal não se vai pronunciar.

9.3. Por essas razões não se pode atestar qualquer desconformidade entre a norma desafiada e a liberdade de iniciativa económica, precisamente porque não atingindo essa liberdade a norma primária inserta na disposição que prevê uma taxa de juros legal, não se projeta qualquer efeito sobre a norma secundária que estabelece o regime de competências e a forma do ato de fixação da mesma.

10. Conduzindo à conclusão geral de que a norma do artigo 559, parágrafo primeiro, do Código Civil não é inconstitucional, tampouco sendo este o caso da Portaria 12/97.

III. Decisão

Nestes termos, os Juízes Conselheiros do Tribunal Constitucional, reunidos em Plenário, decidem:

- a) Não conhecer a inconstitucionalidade do Acórdão 88/09, de 30 de novembro de 2009, com fundamento em violação ao princípio da legalidade estrita da lei formal (sentença contra legem) do artigo 210/3, a que todos estariam vinculados, de sorte que se considerem os contratos de mútuo válidos;
- b) Não conhecer o pedido de declaração de inconstitucionalidade de suposta norma do artigo 46 do Decreto-Lei 52/1990, de 4 de julho, que regula o sistema financeiro, por afronta à norma que impedia que o Estado atribuisse força executiva a contratos, atingindo a liberdade contratual na fixação de conteúdo dos seus negócios jurídicos, com as consequências de nulidade dos dois contratos de mútuo, atingindo também a cláusula que estipulou a taxa de juros contratados;
- c) Não julgar inconstitucional, orgânica ou materialmente, a norma do artigo 559, parágrafo primeiro, primeiro segmento, do Código Civil, que habilita o governo a fixar a taxa de juros legais por portaria, nem, conseqüentemente, a norma da Portaria 12/97 que a fixou em 8%.

Custas pela recorrente, fixadas em 35.000\$00 (trinta e cinco mil escudos)

Registe, notifique e publique.

Praia, 23 de dezembro de 2024

José Pina Delgado (Relator)

Aristides R. Lima

João Pinto Semedo

(Nos termos da parte final do n.º 1 do artigo 150.º do CPC, aplicável *ex vi* do art.º 50º da Lei do Tribunal Constitucional, não assina o Acórdão por se encontrar ausente)

Está Conforme

Secretaria Judicial do Tribunal Constitucional, aos 23 de dezembro de 2024. — O Secretário,
João Borges.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 118/2024

Sumário: Proferido nos autos de Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade n.º 3/2015, requerida por um Grupo de Deputados a Assembleia Nacional, tendo por objeto a norma do n.º 1 do art.º 63.º da Lei n.º 135/V/95, de 3 de julho.

Cópia:

Do acórdão proferido nos autos de Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade n.º 3/2015, requerida por um **Grupo de Deputados a Assembleia Nacional**, tendo por objeto a **norma do número 1 do artigo 63 da Lei N. 135/V/95, de 3 de julho, na redação dada pela Lei N. 64/V/98, de 7 de agosto.**

Acórdão n.º 118/2024

(Autos de Apreciação Sucessiva da Constitucionalidade N. 3/2015, referente à inconstitucionalidade da norma do número 1 do artigo 63 do antigo Estatuto dos Magistrados Judiciais ao condicionar a escolha pelo Conselho Superior de Magistratura de Juizes do STJ apenas aos elegíveis propostos por dois dos seus membros que tomem a iniciativa de subscrever a respetiva candidatura e obter a sua aceitação escrita)

I. Relatório

1. No dia 7 de março de 2003, 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 tendo por objeto o número 1 do artigo 63 da Lei N. 135/V/95, de 3 de julho, na redação dada pela Lei N. 64/V/98, de 7 de agosto (Estatuto dos Magistrados Judiciais), ao abrigo dos artigos 275 da Constituição e 10 a 16 e 21 da Lei N. 108/IV/94, de 24 de outubro, então em vigor, apresentando para tal os argumentos que abaixo se sumariza da seguinte forma:

1.1. A Lei N 135/V/95, de 3 de julho, que fixou o Estatuto dos Magistrados Judiciais, publicada no Boletim Oficial, I Série, N. 30, de 17 de agosto de 1998, na redação decorrente das alterações estabelecidas pela Lei N. 64/V/98, de 17 de agosto, publicada no mesmo Boletim Oficial, no número 1 do seu artigo 63, sob a epígrafe “apresentação de candidaturas”, integrado na secção III, relativa à “[e]leição dos juizes do Supremo Tribunal de Justiça”, dispunha que “a proposta de candidatura de cada juiz deve ser subscrita por dois membros do Conselho Superior da Magistratura e acompanhada da declaração de aceitação de candidatura”.

1.2. Seria esta a norma cuja constitucionalidade desafiam, por, no seu entender, ela violar os artigos 23, 55, número 1, e 290, número 2, da Constituição da República.

1.2.1. O artigo 23 disporia que “[t]odos os cidadãos (...) são iguais perante a lei”;

1.2.2. Por sua vez, o artigo [55], número 1, estabeleceria que “[t]odos os cidadãos têm direito a aceder, em condições de igualdade e liberdade, às funções e aos cargos eletivos, nos termos estabelecidos na lei”;

1.2.3. Mais adiante determinaria o artigo 220, número 2, alínea c), que “[o] recrutamento e o desenvolvimento na carreira de juízes fazem-se com prevalência do critério do mérito dos candidatos, nos termos da lei”;

1.2.4. Ainda nos termos dos artigos 290, número 2, alínea c), da CRCV, e do artigo 62 do Estatuto dos Magistrados Judiciais, seriam elegíveis pelo CSM, os magistrados judiciais com pelo menos cinco anos de serviço e classificação de Bom.

1.3. No entender dos ilustres requerentes, resultaria dos preceitos constitucionais acima referidos que todos os magistrados judiciais com pelo menos cinco anos de serviço e classificação de Bom poderiam concorrer “em condições de igualdade e liberdade” à eleição, pelo CSM, como Juízes-Conselheiros do STJ;

1.3.1. Isso facultaria a qualquer magistrado judicial com pelo menos cinco anos de serviço e classificação de Bom, se o quisesse, a possibilidade de poder concorrer à eleição pelo CSM como Juiz Conselheiro do STJ, em pé de igualdade com qualquer outro nas mesmas condições de tempo e classificação de serviço. Pois que seria esse o sentido do disposto no artigo 55, número 1, da Constituição e, indireta, mas, seguramente, do princípio do mérito consagrado no artigo 222, número 2, da CRCV;

1.3.2. Entendem que dos preceitos acima mencionados resultaria claro um princípio de concurso aberto e igualmente acessível a todos os que preenchessem os requisitos legais no acesso a funções públicas, em geral, e, em particular, à magistratura judicial.

1.4. Alegam que a norma impugnada, ao condicionar a escolha do CSM apenas aos elegíveis escolhidos por dois dos seus membros, impede que todos os magistrados com pelo menos cinco anos de serviço e classificação de Bom pudessem candidatar-se livremente à eleição pelo CSM como Juízes Conselheiros do STJ, porque a iniciativa não partiria do candidato, mas sim dos dois membros do CSM.

1.4.1. Como também essas candidaturas não seriam iguais para todos os magistrados que preenchessem os requisitos legais de tempo e classificação de serviço;

1.4.2. Sendo estes os únicos requisitos exigidos pela Constituição e pelo Estatuto dos Magistrados.

1.5. Reiteram que ao impedir que o acesso à função de Juiz Conselheiro do STJ, seja feito em condições de igualdade e liberdade, o preceito legal desafiado violaria frontalmente o disposto

nos artigos 23 e 55, número 1, da Constituição.

1.5.1. Acrescentam que também não estaria garantido o princípio da prevalência do mérito no desenvolvimento da carreira de magistrado judicial;

1.5.2. Tendo em conta que através do mecanismo da subscrição, poderia ser promovido a Juiz Conselheiro do STJ um magistrado judicial com cinco anos de serviço e classificação de Bom, em detrimento de outro com 10 anos de serviço e classificação de Muito Bom, por razões que nada teriam que ver com o mérito, mas, antes, portariam natureza potencialmente política.

1.6. Terminam requerendo que seja declarada, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade material do artigo 63, parágrafo primeiro, do Estatuto dos Magistrados Judiciais.

2. Na sequência, através do *Acórdão N. 2/03, de 27 de março*, do Supremo Tribunal de Justiça, foi admitido o recurso e notificado o órgão produtor da norma impugnada, para, no prazo legal, se pronunciar, querendo, sobre o assunto, em conformidade com o disposto no artigo 22, número 1, da Lei N. 108/IV/94, de 24 de outubro.

2.1. Em resposta, que deu entrada no Supremo Tribunal de Justiça no dia 2 de maio de 2003, numa peça assinada por Sua Excelência o Presidente da Assembleia Nacional foram apresentados, na parte destinada às conclusões, os seguintes argumentos:

2.1.1. O artigo 63, parágrafo primeiro, dos Estatutos dos Magistrados Judiciais não ofenderia nem o princípio geral da igualdade dos cidadãos perante a lei, nem o direito de acesso igual e livre às funções públicas;

2.1.2. Não decorreria da Constituição da República um direito de concurso para o Supremo Tribunal de Justiça, nem um direito subjetivo à autopositura como candidato;

2.1.3. O mecanismo de acesso ao Supremo Tribunal de Justiça por via de intervenção de três órgãos constitucionais titulares de poder próprio de designação (nomeação por eleição), não afetaria em nada a independência do magistrado eleito Juiz do STJ;

2.2. Em razão disso, seria seu entendimento que a norma do número 1 do artigo 63 do Estatuto dos Magistrados Judiciais deveria ser declarada como não inconstitucional, por não violar nem o artigo 23, nem o número 1 do artigo 55, nem tão pouco o número 2 do artigo 220 da Constituição da República.

3. Em parecer prolatado por Sua Excelência o Sr. Procurador Geral da República, nos termos da legislação de processo constitucional então em vigor, que se encontra junto aos autos,

3.1. O mesmo deixou as seguintes considerações a propósito da norma impugnada:

3.1.1. A solução constante do artigo 63 do Estatuto, ao condicionar a designação às propostas subscritas por dois membros do conselho, acabaria por restringir esse universo eleitoral apenas ao conjunto de elegíveis propostos por membros do Conselho, impedindo este órgão de apreciar a situação de outros elegíveis, porventura com melhores condições de que os propostos.

3.1.2. Deste modo, em vez de o Conselho apreciar as condições de todos os elegíveis, tal como seria pretensão da Constituição, ele somente analisaria e designaria aqueles elegíveis que tivessem sido recomendados pela mão amiga de dois de seus membros.

3.1.3. Ficariam assim de fora da designação e afastados da eleição outros elegíveis por não terem quem os propusesse.

3.1.4. Por esse motivo, seria seu entendimento que a restrição desse universo de elegíveis, contenderia com o disposto no artigo 290, número 2, alínea c), da Constituição [versão de 1999], que somente exclui dos elegíveis os membros do Conselho, salvo por inerência, sendo por isso o artigo 63, número 1, do Estatuto, inconstitucional.

3.2. Ademais, acrescenta que acredita que tal disposição violaria ainda o disposto no artigo 55, número 1, da Constituição.

3.2.1. Seria assim, porque sendo o cargo de Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça um cargo de elevado prestígio a que todos os magistrados elegíveis podem legitimamente aspirar, negar a possibilidade de designação a um juiz elegível só pelo facto de não ter tido a ventura de ser proposto por dois membros do Conselho, seria recusar-lhe uma faculdade que a Constituição lhe confere.

3.2.2 Termina dizendo que condicionar o gozo de tal direito à proposta ou “propositura” de dois membros do Conselho, seria restringir um direito, liberdade e garantia que só poderia ser restringido nos casos expressamente previstos na Constituição, sendo certo que, neste particular, nem o artigo 290, nem qualquer outra disposição constitucional, preveria semelhante restrição ou condicionamento.

3.3. Conclui que a norma do artigo 63, parágrafo primeiro, do Estatuto dos Magistrados Judiciais viola o disposto nos artigos 290 e 55, número 1, da Constituição e por isso deveria ser julgada inconstitucional.

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

4.1. Tendo dado entrada no dia 26 de outubro de 2015, foi devidamente autuado e numerado com conclusão no dia 29 de outubro de 2015.

4.2. A particularidade de os efeitos da norma impugnada terem sido bloqueados com a intervenção do próprio legislador em 2011 ao aprovar uma nova lei de organização da justiça e os

novos estatutos dos magistrados judiciais 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 a norma constante do número 1 do artigo 63 da Lei N. 64/V/98, de 17 de agosto, decorrente da versão que alterou a Lei N. 135/IV/95, de 3 de julho (Estatuto dos Magistrados Judiciais).

2. O programa decisório do escrutínio constitucional decorrente já havia identificado uma questão prévia e três questões de fundo para apreciação e decisão.

3. A questão prévia iria no sentido de se saber se com a entrada em vigor da Lei N. 1/VIII/2011, de 20 de junho, que aprovou o novo Estatuto dos Magistrados Judiciais, revogando, através do disposto no seu artigo 130, número 1, a Lei N. 135/IV/95, de 3 de julho, na redação dada pela Lei N. 64/V/98, de 7 de agosto, mormente a norma do artigo 63, parágrafo primeiro, que condicionava a escolha pelo Conselho Superior de Magistratura de Juízes do STJ apenas aos elegíveis propostos por dois dos seus membros que tomassem a iniciativa de subscrever a respetiva candidatura e obter a sua aceitação escrita, não se estaria perante uma situação de inutilidade superveniente da lide.

3.1. Isso, na medida em que com a reforma de 2011 o mecanismo de escolha dos juízes do Supremo Tribunal de Justiça foi alterado, com a Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais a dispor, no artigo 26, que “o acesso ao STJ faz-se por concurso público, nos termos definidos no Estatuto dos Magistrados Judiciais”, e estes a preceituarem que “o provimento de vagas de Juiz do Supremo Tribunal de Justiça faz-se por promoção mediante concurso público curricular, aberto a juízes desembargadores” (artigo 21, parágrafo primeiro), sendo “concorrentes necessários [estes]”, desde que tenham “classificação mínima de Bom com Distinção” e “mais de cinco anos de serviço efetivo e ininterrupto na categoria” (artigo 19, parágrafo segundo).

3.1.1. Naturalmente, a norma atualmente em vigor integra certos condicionamentos à ascensão de magistrado judicial ao Supremo Tribunal de Justiça, num sentido material até mais restritivas;

3.1.2. Porém, o facto é que a mesma norma ora desafiada não se projeta sobre a que decorra dos preceitos que a substituíram, já que caiu a necessidade de o ato de manifestação de interesse do juiz – neste caso, para efeitos de concurso – de ser subscrito por pelo menos dois membros do Conselho Superior da Magistratura Judicial, como antes era, por meio do Conselho Superior da Magistratura.

3.2. Sendo assim, coloca-se a questão de se saber se a apreciação de uma norma inserta num

diploma revogado, materialmente substituída por norma com teor completamente diferente, isto é, formal e substancialmente expurgada do ordenamento jurídico interno por ação do legislador, teria alguma utilidade.

3.2.1. O entendimento que o Tribunal acolheu sobre a inutilidade superveniente da lide, um instituto da processualística civil, que deve ser adotado com as devidas adaptações, foi de que ela estaria associada aos casos em que de uma decisão não se projeta qualquer efeito subjetivo benéfico ou que dela não exista qualquer interesse público sistémico na apreciação de uma determinada questão jurídica (*Acórdão 116/2023, de 10 de julho, Joel Brito e Rider Tavares v. STJ, Admissão a trâmite de ato do Supremo Tribunal de Justiça de, através do Acórdão 48/2022, de 28 de abril, ter rejeitado deferir o pedido de habeas corpus por eles colocado por prisão ilegal, com fundamento em que não havia sido ultrapassado o limite máximo de subsistência de prisão preventiva, porque a decisão condenatória, mesmo ocorrendo interposição de recurso de amparo, já havia transitado em julgado, transformando o seu estatuto no de condenados*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 81, 1 de agosto de 2023, pp. 1595-1602, 12; *Acórdão 18/2024, de 28 de fevereiro, Marcelino Nunes v. STJ*, Rel: JC Pinto Semedo, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 21, 14 de março de 2024, pp. 566-572, 11.5.8);

3.2.2. Esta jurisprudência para ser aplicada a uma ação de fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade pressupõe que sejam promovidos certos ajustamentos pelo facto de não haver propriamente lide, mas um processo de natureza objetiva no âmbito do qual o interesse público é supremo. No sentido de que mesmo inexistindo lide no sentido mais rigoroso do termo, as circunstâncias da sua apreciação podem ser tais que um pronunciamento judicial não tem o condão de produzir qualquer efeito de carácter subjetivo ou sistémico. Subjetivo porque, o legislador constituinte, mesmo em relação aos processos objetivos, não deixa de ter certas preocupações com interesses dos titulares de posições jurídicas fundamentais, nomeadamente quando leva-os em conta ao desenvolver o regime dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade do artigo 285 da Lei Fundamental; objetivo, tendo em conta que o Tribunal Constitucional protege a Constituição não só através da fiscalização de uma norma específica que seja levada ao seu conhecimento, mas também por meio de pronunciamentos hermenêuticos que conduzem à delimitação do âmbito das normas constitucionais, ao esclarecimento sobre o seu conteúdo e sobre a sua harmonização com as outras normas fundamentais, contribuindo, assim, para precaver a repetição de soluções normativas incompatíveis com a Constituição e fazer a pedagogia constitucional que lhe cabe;

3.2.3. Sendo assim, da presente situação dificilmente se consegue justificar a utilidade de um pronunciamento do Tribunal Constitucional, porque, desde logo, é entendimento deste Coletivo de que a norma, no momento em que foi aprovada, não era inconstitucional. Nomeadamente porque, não se colocando questão de discriminação pela ausência de qualquer fator suspeito do então artigo 23 da nossa Lei Fundamental – ainda que a solução normativa pudesse ser discutível

e até ser tida por desnecessária no quadro de um universo eleitoral passivo de algumas dezenas de pessoas – não haveria incompatibilidade nem com o princípio geral da igualdade, nem como o direito à igualdade no acesso a cargos públicos, então previsto pelo artigo 55, parágrafo primeiro, na medida em que invocáveis finalidades legítimas de racionalização e organização do processo de escolha de candidatos a partir da manifestação antecipada de algum apoio no órgão eleitoral competente, em termos não muito diferentes das que regulam a eleição de juízes desta mesma Corte, pois em relação a estes o artigo 21, parágrafo primeiro, da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional determina que as “candidaturas (...) são apresentadas por uma lista nominal de cinco e um número máximo de dez deputados perante o Presidente da Assembleia Nacional”;

3.2.4. Tampouco o critério do mérito no acesso ao STJ estaria de alguma forma atingido pela solução normativa. Na medida em que, respetivamente, o artigo 220 da CRCV, ao consagrar o critério do mérito no desenvolvimento na carreira não só não seria aplicável, uma vez que a Constituição não determinava naquele momento que o cargo de juiz conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça integrasse a carreira, e porque o critério do mérito, além de ser tido por prevalente, em nenhuma hipótese seria atingido, já que a norma que visa assegurar o mérito seria o artigo 62, que limitava a fixar os critérios de eletividade, e não o artigo 63, que cuidava do processo de apresentação de candidaturas;

3.2.5. O mesmo ocorrendo com a independência dos juízes então prevista pela mesma disposição, que, de nenhuma forma, seria passível de ser atacada pela medida; seguramente não mais do que aqueles que determinava que os outros juízes fossem designados pelo Presidente ou eleitos pela Assembleia Nacional, conforme dispunha o regime jurídico aplicável naquela altura, por força do consagrado no artigo 241 e no artigo 290, parágrafo segundo, ambos da versão da Constituição então em vigor. A independência do juiz é assegurada pelo regime objetivo de garantias e incompatibilidades que possui ou a que está sujeito, e pela forma como ele pode e deve exercer o seu mandato de forma totalmente livre em que relação a quem o escolheu ou designou. Tanto é assim nos casos de eleição por um órgão corporativo como um conselho de magistrados, como quando ela ou a designação cabem a órgãos externos de natureza política, porque, num caso ou no outro, o “dever de ingratidão” impõe que o juiz deva cortar qualquer fator de influência externa, e decida sempre de acordo com a lei e sua consciência;

3.3. Tendo este mesmo quadro normativo fundamental sido mantido na versão que resultou da revisão de 1999, foi somente em 2010 que uma alteração expressa ao artigo 216, parágrafo terceiro, da Constituição da República, passou a dispor sem ambiguidades que “o acesso ao cargo de juiz do Supremo Tribunal de Justiça faz-se mediante concurso público, aberto a magistrados judiciais”.

3.3.1. Tal fórmula pressuporia, em princípio, uma liberdade não condicionada para que qualquer magistrado judicial que cumprisse os requisitos pudesse, de forma livre, concorrer à posição que

seja aberta nesse órgão judicial de topo;

3.3.2. Porém, sendo possível – e dir-se-ia até provável a desconformidade constitucional neste caso – isso configuraria uma inconstitucionalidade superveniente de uma norma já expurgada do ordenamento jurídico, que não justifica um pronunciamento sobre as questões de fundo por parte deste Tribunal;

3.3.3. Porquanto não é expectável que ainda existam interesses subjetivos a proteger, considerando que a norma constitucional entrou vigor no dia 3 de maio de 2010, e a norma desafiada foi expurgada do ordenamento jurídico no dia 20 de junho de 2011 por outras já ajustadas aos novos parâmetros da Lei Fundamental;

3.3.4. Do mesmo modo como, pelas razões apontadas, não haverá grande interesse em se obter um pronunciamento mais aturado sobre uma norma já revogada assente em solução normativa que dificilmente seria reproduzida a partir de um parâmetro novo que, podendo até ser discutível enquanto solução constitucional em relação ao segmento “aberto a magistrados judiciais”, não projeta grande dúvida no tocante ao sentido que o legislador constituinte pretende atribuir ao trecho relevante para este escrutínio: “mediante concurso público”.

3.4. Sendo assim, outra alternativa não se coloca a este Coletivo a não ser a declaração da inutilidade superveniente de um pronunciamento sobre a questão de fundo.

III. Decisão

Pelas razões expostas, os Juízes do Tribunal Constitucional, reunidos em Plenário, decidem declarar a inutilidade de um pronunciamento sobre a inconstitucionalidade da norma desafiada nos presentes autos.

Registe, notifique e publique.

Praia, 26 de dezembro de 2024

Pelo Tribunal:

José Pina Delgado

Aristides R. Lima

João Pinto Semedo

Está Conforme

Secretaria Judicial do Tribunal Constitucional, aos 26 de dezembro de 2024. — O Secretário,
João Borges.

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 41.º 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 41.º 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 advenientes, 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 douto 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. N o *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 Juizes e os processos da sua jurisdição”;

2.2.2. N o *Acórdão 17/2023, de 1 de março, Autos de Fiscalização Sucessiva da Constitucionalidade e da Legalidade da Resolução n.º 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 exista 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 enfrente 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 imobilizados na berma de autoestrada ou via equiparada; c) Estacionados ou imobilizados 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 imobilizados 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 inconstitucionalidade 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 inconstitucionalidade 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 confrontado 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 *improbis 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.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 120/2024

Sumário: Proferido nos autos da Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade n.º 1/2023, requerida pelo Provedor de Justiça, tendo como objeto a norma constante do Artº 1º da Resolução 87/X/2022, de 30 de dezembro, que aprova o Orçamento Privativo da Assembleia Nacional.

Cópia:

Do acórdão proferido nos autos da Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade n.º 1/2023, requerida pelo **Provedor de Justiça**, tendo como objeto a **norma constante do Artigo 1º da Resolução N. 87/X/2022, de 30 de dezembro, que aprova o Orçamento Privativo da Assembleia Nacional.**

Acórdão n.º 120/2024

(Autos de Apreciação Sucessiva da Constitucionalidade N. 1/2023, Provedor de Justiça—Fiscalização da constitucionalidade da norma constante do Artigo 1º da Resolução N. 87/X/2022, de 30 de dezembro, que aprova o Orçamento Privativo da Assembleia Nacional para o Ano Económico de 2023, na exata medida em que integra como anexo o Mapa XII, na parte em que se contempla a Comissão Nacional de Eleições com uma dotação, no âmbito das despesas da Assembleia Nacional)

I. Relatório

1. Sua Excelência o Senhor Provedor de Justiça veio, ao abrigo do artigo 280 da Constituição da República de Cabo Verde e da alínea c) do artigo 11 da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional, a este Tribunal requerer a fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade do Mapa XII anexo à Resolução n.º 87/X/2022 referente ao Orçamento Privativo da Assembleia Nacional para o Ano Económico de 2023, na parte em que contempla a Comissão Nacional de Eleições com uma dotação, no âmbito das despesas da Assembleia Nacional, por “violação” dos números 1 e 2 do artigo 28 do Código Eleitoral.

2. Para tanto expôs douta argumentação, segundo a qual,

2.1. A CNE seria um órgão constitucional independente que funciona junto à Assembleia Nacional, sendo os seus membros eleitos por maioria qualificada de 2/3 dos deputados, gozando de orçamento próprio, independência funcional, autonomia administrativa, financeira e patrimonial, conforme decorre do Código Eleitoral, expressando ainda a Constituição que a CNE seria o órgão superior da administração eleitoral, regime que se foi consolidando com as diversas versões do Código Eleitoral.

2.2. O artigo 28, parágrafo segundo, deste diploma, em particular estabelece que os encargos com o regular funcionamento dessa entidade e com o processo eleitoral que relevem para sua competência constituiriam despesas obrigatórias e devem ser inscritas em orçamento privativo. Neste sentido, a natureza das suas funções, nomeadamente pela sua relação com os direitos fundamentais e com a soberania do povo, constituiriam “interesse público primário geral”, o que reforçaria as exigências de independência, imparcialidade e autonomia face aos poderes públicos instituídos, designadamente do Governo e da AN, posto parecer ter sido “intenção inequívoca do legislador assegurar a sua total neutralidade política e a não sujeição às flutuações eleitorais e maiorias conjunturais”, propósitos espelhados nas sucessivas alterações ao Código Eleitoral;

2.3. Neste sentido, o grau de autonomia não deixaria de constituir um dos critérios de aferição da independência da CNE, sendo que o artigo 28 estaria alinhado com a arquitetura constitucional do Estado de Direito Democrático, tendo em consideração que as decisões da CNE são recorríveis para os tribunais judiciais e para o Tribunal Constitucional e a legalidade da gestão dos fundos que são colocados à sua disposição é sindicada pelo Tribunal de Contas;

2.4. A atribuição de um orçamento privativo para a CNE seria perfeitamente compatível com o modelo de integralidade ou totalidade orçamental vigente, que permitiria múltiplos orçamentos elaborados de forma independente, os quais sofreriam a “consolidação que possibilitaria o conhecimento do desempenho global das finanças públicas”, como, de resto, resultaria dos artigos 4 e 80 da Lei que aprova as Bases do Orçamento de Estado;

2.5. A CNE tem solicitado de forma sistemática o fim da prática – que considera sem cobertura legal – de se atribuir uma dotação definida unilateral e discricionariamente pelos dirigentes e responsáveis do CA da AN ao invés de submeter ao Plenário e aprovar o orçamento privativo que propõe juntamente com o orçamento privativo do Parlamento. Na única vez que logrou chegar ao Plenário, este, desconsiderando os pareceres da 1ª e 2ª Comissões, decidiu-se no sentido de atribuir uma dotação no orçamento privativo da AN, culminando com a aprovação da Resolução N. 87/X/2022, que a inscreveu no Mapa XII.

2.6. Os mapas anexos a orçamentos assumem natureza normativa.

2.7. Por seu turno, na medida em que o Código Eleitoral é aprovado por maioria qualificada, seria uma lei de valor reforçado, gerando, assim, a ilegalidade do referido mapa por violação do artigo 28, números 1 e 2.

2.8. Deste modo, na sequência de declarações proferidas por alguns deputados no Plenário na reunião que intervieram no momento de discussão do orçamento privativo da AN, e de iniciativa de CNE, vinha requerer a declaração, com força obrigatória geral, de ilegalidade do Mapa XII anexo à Resolução N. 87/X/2022 referente ao Orçamento Privativo da Assembleia Nacional para o Ano Económico de 2023, na parte que contempla a Comissão Nacional de Eleições com uma

dotação, no âmbito das despesas da Assembleia Nacional.

3. Na sequência, julgando tratar-se de questão de interesse público notório e considerando que convinha que o objeto do recurso e os parâmetros de escrutínio ficassem esclarecidos, o JCP determinou que se notificasse o Exmo. Senhor Provedor de Justiça no sentido de esclarecer se:

3.1. Em relação à norma desafiada, a Alta Entidade Requerente pretendia que o Tribunal Constitucional apreciasse a constitucionalidade do:

3.1.1. Mapa XII anexo à *Resolução N. 87/X/2022* referente ao Orçamento Privativo da Assembleia Nacional para o Ano Económico de 2023, na parte em que contempla a Comissão Nacional de Eleições com uma dotação, no âmbito das despesas da Assembleia Nacional, ou do:

3.1.2. Artigo 1º da *Resolução N. 87/X/2022, de 30 de dezembro*, que aprova o Orçamento Privativo da Assembleia Nacional para o Ano Económico de 2023, na exata medida em que integra como anexo o Mapa XII, na parte em que se contempla a Comissão Nacional de Eleições com uma dotação, no âmbito das despesas da Assembleia Nacional;

3.1.3. E se fosse de se considerar a primeira hipótese, convidou a Alta Entidade Requerente a expandir, além do que se extrai do artigo 17 do duto requerimento, as razões que justificariam que o Tribunal Constitucional declarasse a inconstitucionalidade de um mapa constante de um orçamento sem declarar a inconstitucionalidade do segmento da norma que o aprovou.

3.2. Em relação aos parâmetros relacionados, dos quais se infere a natureza do escrutínio de desconformidade que se requer que o Tribunal Constitucional viesse a promover, se se visava:

3.2.1. Simplesmente um controlo de legalidade do ato desafiado face ao comando constante do artigo 28, parágrafos primeiro e segundo, do Código Eleitoral;

3.2.2. Ou se, perante o duto arrazoadado que desenvolve, também um controlo de constitucionalidade por desconformidade com princípios constitucionais de independência da CNE eventualmente decorrentes do artigo 96 da Lei Fundamental que se invoca no artigo 2º da douda peça protocolada.

4. Depois de receber a comunicação do despacho no dia 14 de fevereiro, veio a Alta Entidade Requerente no dia 21 do mesmo mês e ano aclarar a douda peça, destacando-se do articulado o seguinte:

4.1. Como a *Resolução N. 87/X/2022* é um normativo de valor secundário, e a Comissão Nacional de Eleições goza de enquadramento constitucional, as normas que infrinjam as “garantias legais da sua autonomia financeira e da sua independência financeira são passíveis de constituir, ainda que reflexa, ofensa à Constituição”, sendo, neste sentido, suscetíveis de sindicância constitucional.

4.2. Os mapas orçamentais constituem de forma pacífica seguimento de leis e resoluções que aprovam os orçamentos. Destarte, sindicáveis do ponto de vista da sua legalidade ou constitucionalidade. Neste sentido, a indicação do mapa orçamentário para apreciação, não foi numa perspetiva de exclusão da sindicância dos demais normativos da Resolução, sendo certo que os mapas anexos assumem relevância, o que “por si só conduzem à conformação ou não da resolução face à impossibilidade legal de aprovação do orçamento privativo da CNE, no qual devem ser inscritas as respetivas despesas de funcionamento, que constituem encargos obrigatórios, nos termos previstos nos números 1 e 2 do artigo 28 do Código Eleitoral”.

4.3. Conclui, dizendo que, “[p]elo exposto, a Resolução, cuja legalidade se pretende a superior apreciação do Tribunal Constitucional incide sobre a aprovação do orçamento privativo da Assembleia Nacional desacompanhado da aprovação do orçamento privativo da Comissão Nacional de Eleições, quanto às seguintes dimensões”:

- a) “A interpretação do normativo previsto no n.º 1 do artigo 28.º do Código Eleitoral, segundo o qual a CNE dispõe do orçamento privativo, autonomia financeira e patrimonial, enquanto elementos de aferição ou não do grau de independência daquele órgão constitucional”;
- b) “Dos normativos previstos no artigo 28.º n.ºs 1 e 2 e 3 do Código Eleitoral decorre ou não para a Assembleia Nacional um dever legal, ao qual está adstrito, a não ser que a aplicação desses normativos seja afastada por uma maioria igualmente de dois terços dos Deputados, nos termos exigidos para a sua apreciação, conforme n.º 3 do artigo 161.º da Constituição da República”;
- c) “A apreciação da legalidade da qualificação e inscrição dos encargos com o funcionamento da CNE nos mapas de receitas e de despesas do orçamento privativo da Assembleia Nacional face ao disposto no n.º 2 do artigo 28.º do Código Eleitoral e do artigo 72.º da Lei Orgânica da Assembleia Nacional que tipifica as despesas daquele órgão de soberania”;
- d) “A decisão do Plenário da Assembleia Nacional que recusou apreciar a proposta do orçamento da CNE, afastamento [seria afastando] a aplicação do normativo previsto no artigo 28.º n.º 1 e 2 do Código Eleitoral por maioria simples, pode consubstanciar ou não numa ofensa às garantias legais da autonomia financeira e orçamental, enquanto princípio informador da independência da CNE”;
- e) “A apreciação e determinação da cominação legal em caso de eventual, v[í]cio de ilegalidade, por violação de lei de maioria de dois terços, pelo plenário da Assembleia Nacional que [...] aprovou afastar o procedimento legal previsto no artigo 28.º do Código Eleitoral por maioria absoluta, optando pela atribuição de uma dotação, fixad[a], aleatoriamente e sem justificação, no montante perto da metade do valor total do orçamento proposto pela CNE”.

4.4. E pede “o controlo da legalidade da Resolução N.º 87/X/2022, de 30 de dezembro, nos seguimentos [seria segmentos] que a compõe, incluindo os respetivos anexos, requerendo-se

ainda que todas as questões afloradas no caso em análise que possam consubstanciar ofensa à Constituição mereçam do Tribunal Constitucional o adequado controlo de conformidade”.

5. Aperfeiçoado o requerimento, foram marcadas sessões de julgamento para os dias 31 de março, 11 de abril e 21 de julho, nas quais o mesmo foi apreciado e julgado pelo Coletivo, dele decorrendo decisão, cujos termos foram, mais tarde, arbitrados e definidos pelos juízes do TC, nos termos expostos abaixo.

6. Por *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, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 18, 1 de agosto de 2023, pp. 1642-1648, os Juízes do Tribunal Constitucional reunidos em plenário decidiram:

- a) Admitir a apreciação da constitucionalidade do Artigo 1º da Resolução N. 87/X/2022, de 30 de dezembro, que aprova o Orçamento Privativo da Assembleia Nacional para o Ano Económico de 2023, na exata medida em que integra como anexo o Mapa XII, na parte em que se contempla a Comissão Nacional de Eleições com uma dotação, no âmbito das despesas da Assembleia Nacional, por eventual desconformidade com o princípio da independência da Comissão Nacional de Eleições;
- b) Não-Admitir o controlo geral da legalidade da Resolução N. 87/X/2022, de 30 de dezembro, nos segmentos que a compõem e anexos.
- c) Não-Admitir a apreciação da constitucionalidade da decisão do Plenário da Assembleia Nacional que recusou apreciar a proposta de Orçamento da CNE;
- d) Não se pronunciar autonomamente sobre os efeitos do artigo 28, parágrafo primeiro, do Código Eleitoral, “enquanto elemento de aferição do grau de independência” da CNE;
- e) Não se pronunciar autonomamente sobre a questão de se saber se “[d]os normativos previstos no artigo 28.º n.ºs 1 e 2 e 3 do Código Eleitoral decorre ou não para a Assembleia Nacional um dever legal, ao qual está adstrito, a não ser que a aplicação desses normativos sejam afastados por uma maioria igualmente de dois terços dos Deputados, nos termos exigidos para a sua apreciação, conforme n.º 3 do artigo 161.º da Constituição da República”;
- f) Não se pronunciar autonomamente sobre “a apreciação e determinação da cominação legal em caso de eventual, v[í]cio de ilegalidade, por violação de lei de maioria de dois terços, pelo plenário da Assembleia Nacional que [...] aprovou afastar o procedimento legal previsto no artigo 28º do Código Eleitoral por maioria absoluta, optando pela atribuição de uma dotação, fixad[a], aleatoriamente e sem justificação, no montante perto da metade do valor total do

orçamento proposto pela CNE”.

7. Por determinação do JCP Pina Delgado, através de ofício de 19 de setembro de 2023, foi convidado Sua Excelência o Senhor Presidente da Assembleia Nacional para, no âmbito dos autos de Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade N. 1/2023, nos termos do artigo 60 da Lei N. 56/VI/2005, de 28 de fevereiro, querendo, se pronunciar sobre o mesmo, no prazo de 30 dias, como estipulado na Lei do processo.

7.1. Na sequência, em 18 de outubro de 2023, deu entrada no Tribunal, uma peça tendo por assunto: Autos de Fiscalização Abstrata Sucessiva de Constitucionalidade n.º 1/2023, onde basicamente, o ilustre signatário, se limita a dizer que mesmo no seio do Parlamento existem posições divergentes quanto à aprovação do Orçamento da Comissão Nacional de Eleições,

7.2. E que dada à relevância da matéria, a qual seria merecedora da sua integral atenção, ficaria a aguardar a decisão do Tribunal.

8. Posteriormente o processo viria a ficar à disposição na secretaria do Tribunal para que qualquer Gabinete promovesse a sua apreciação e julgamento nos termos da *Deliberação 1/2024*.

II. Fundamentação

1. Face ao relatado, uma única questão deve ser analisada e respondida por esta Corte Constitucional, que se materializa em se saber se a norma constante do Artigo 1º da Resolução N. 87/X/2022, de 30 de dezembro, que aprova o Orçamento Privativo da Assembleia Nacional para o Ano Económico de 2023, na exata medida em que integra como anexo o Mapa XII, na parte em que se contempla a Comissão Nacional de Eleições com uma dotação, no âmbito das despesas da Assembleia Nacional, seria desconforme com o princípio da independência da Comissão Nacional de Eleições e assim padeceria de vício de inconstitucionalidade.

2. A questão da natureza constitucional do princípio da independência da Comissão Nacional de Eleições.

2.1. Já tinha sido apreciada e resolvida por este Tribunal Constitucional quando, no *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, 4.7, referente a estes mesmos autos, assentou-se que:*

2.1.1. Da leitura conjugada do artigo 96, que determina que ela é o “órgão superior da administração eleitoral” e os princípios constitucionais que governam as campanhas eleitorais da igualdade de oportunidades e de tratamento de todas as candidaturas, da neutralidade e

imparcialidade de todas as entidades públicas perante as candidaturas e da fiscalização das contas eleitorais, consagradas no artigo 99, parágrafo quinto, da Lei Fundamental, as quais pressupõem a existência de um órgão administrativo especial com independência em relação ao poder político;

2.1.2. Articuladas com as indicações presentes: “[n]o artigo 181, parágrafo primeiro, da Carta Magna, na medida em que este define o regime de eleição pela Assembleia Nacional de titulares de órgãos marcados pela sua independência, através de um processo solene, caracterizados por uma audição parlamentar prévia pela Comissão Especializada e por uma maioria qualificada, e inclui nesse rol, além dos juizes deste Tribunal, membros do Conselho Superior da Magistratura Judicial e o Conselho Superior do Ministério Público, os membros da Autoridade Reguladora da Comunicação Social e o Presidente do Conselho Económico, Social e Ambiental, os membros da Comissão Nacional de Eleições”;

2.1.3. E da “determinação de independência subjacente às autoridades administrativas que sejam criadas por lei que decorre do artigo 240, parágrafo terceiro, da Lei Fundamental, conjugado com o artigo 11 do Código Eleitoral. Na perspetiva de que as autoridades administrativas especiais que sejam criadas como tais, têm no seu bojo teleologicamente uma pretensão de independência, posto ser esta única forma que têm para corresponderem aos propósitos para as quais sejam criadas, sejam eles regulatórios, de controlo e/ou de proteção de direitos fundamentais”;

2.2. Em suma, sendo inferida da própria opção do legislador de constitucionalizar a entidade, das funções constitucionais que lhe são destinadas, do modo de escolha dos seus titulares e da cláusula que consagra a independência de entidades administrativas especiais.

3. Reiterando-se que, ao contrário das do setor económico que não estão tipificadas, com a exceção do Banco de Cabo Verde, no caso concreto da Comissão Nacional de Eleições essa pretensão adensa-se ainda mais porque ela não se funda numa mera lei ordinária, mas a partir da última revisão ordinária da Lei Fundamental passou a ter assento na própria Carta Magna da República.

3.1. Com efeito, nos termos por esta alinhavados, no citado artigo 96, a Comissão Nacional de Eleições é o “órgão superior da administração eleitoral”.

3.1.1. Note-se que essa norma é produto da última revisão constitucional e a despeito de não se encontrar nos trabalhos preparatórios, seja nas atas (*Atas das Reuniões Plenárias de Apreciação do Projeto de Lei de Revisão Constitucional*, Praia, Assembleia Nacional, 2010, versão não paginada), seja nos projetos apresentados pelos deputados ou grupos parlamentares— o que demonstra que, à primeira vista, a disposição foi aprovada sem grande discussão —, grandes elementos que permitam identificar as razões subjacentes ao aditamento que constitucionaliza o órgão,

3.1.2. O facto é que a opção em si é suficiente para, além de efeitos práticos específicos,

projetar o simbolismo que resulta desse *upgrade* normativo, designadamente por ser habitual em novas democracias em processo de consolidação como a nossa, apostar no reforço do estatuto jurídico dos órgãos superiores da administração eleitoral através da sua consagração constitucional. Isso, como forma de garantir a sua verdadeira independência de qualquer interesse político e precaver retrocessos no modelo de garantia de independência consagrado;

3.2. Nomeadamente, porque foi o epílogo de uma evolução institucional importante que não deixa de ser relevante para a correta apreciação da questão colocada pelo Ilustre Requerente.

3.2.1. A qual se corporifica no artigo 11 do Código Eleitoral, nos termos do qual “[a] Comissão Nacional de Eleições é um órgão independente e permanente que funciona junto à Assembleia Nacional”, uma disposição que é justamente apresentada por um importante comentário doutrinário da seguinte forma: “[a] CNE é definida como um órgão independente, o que quer dizer que não se encontra numa situação de subordinação hierárquica, de superintendência ou de tutela em relação ao Governo, exercendo as suas competências livremente e de acordo com a Lei e o Direito”; daí “não recebe[r] ordens ou instruções dos órgãos do poder político ou administrativo e não est[ar] sujeita a interferências de quaisquer entidades públicas ou privadas, designadamente partidos e grupos de cidadãos independentes” (Mário Ramos Pereira Silva, *Código Eleitoral Anotado*, 3. ed., Praia, Livraria Pedro Cardoso/ISCJS, 2020, p. 55);

3.2.2. Conforme o Tribunal Constitucional pôde atestar, esta redação acompanha o Código Eleitoral desde a sua versão originária de 1999, mantendo-se, enquanto tal, estável desde essa altura, malgrado as três revisões que já se projetaram sobre ela, e sendo aprovada sem grande debate como confirma a leitura da Ata da sessão em que foi discutida a iniciativa;

3.3. O que mudou foi o complexo normativo que disciplina o funcionamento, a organização e as competências da Comissão Nacional de Eleições, o que veio a ocorrer com as alterações ao seu estatuto jurídico promovidas pela Lei N. 12/VII/2007, de 22 de junho, publicada no *Boletim Oficial*, N. 23, 3º Sup., de 22 de junho, pp. 2-19, a qual foi precisamente apresentada como tendente a garantir-se maior centralidade a esse órgão na gestão do processo eleitoral, reduzir-se a intervenção do Governo através da Direção Geral de Apoio ao Processo Eleitoral no mesmo e, assim, efetivar-se a finalidade de previsão de maior independência e integridade à realização das eleições em Cabo Verde.

3.3.1. Com efeito, na apresentação de um projeto de lei pelo Movimento para a Democracia partiu-se do que se classificou de “inadequação do sistema eleitoral” (*Projeto de Lei do MPD: Revê o Código Eleitoral e dá outras Providências*, outubro de 2006; *Ata da Reunião Plenária do dia 21 de maio de 2007*, Praia, AN, 2007, pp. 31-32), com uma “CNE sem poderes e instrumentos”, e uma “DGAPE, ou DSAP, onnipotente e onnipresente”, para sustentar a ideia de “uma CNE com poderes e recursos, para organizar e controlar todo o processo eleitoral, desde o recenseamento; uma administração eleitoral independente e imparcial ou pluralista e

competente”, garantindo-se, para o que aqui interessa em particular, que ela tivesse “autonomia administrativa e financeira, [e] orçamental efetivas, reais, de modo a que os meios de funcionamento, as suas atividades, as suas intervenções concretas, a sua atuação em tempo, incluindo os seus delegados, não fiquem na dependência ou conveniência do Governo, ator político-partidário e interessado de qualquer governo, ou deste ou daquele Ministro, ou Diretor-geral, Chefe de Serviço, etc.”;

3.3.2. Apesar de a proposta de lei apresentada pelo Governo não conter tais soluções inicialmente (*Proposta de Lei de Revisão do Código Eleitoral*, Praia, Conselho de Ministros, 2017), este mostrou abertura para considerar o reforço do papel da CNE no quadro do que designou de modelo misto, em que esta entidade seria “reforçada na sua dimensão de fiscalização, supervisão, garante de aspetos fundamentais do processo eleitoral, quais sejam, a igualdade entre os candidatos e a igualdade dos cidadãos perante a lei e do exercício de direitos” (*Ata da Reunião Plenária do dia 21 de maio de 2007*, p. 49), dando-se-lhe “todos os poderes para fiscalizar”, fazendo-se referência já no momento da apresentação da proposta à preservação da “boa imagem de Cabo Verde” (*Ibid.*, p. 71) e do “alto nível de credibilidade de que o nosso país desfruta” (*Ibid.*), objetivos que enquadravam essa reforma da legislação eleitoral, já integrando a possibilidade da “reavaliação do atual recorte da Administração Eleitoral”, posição em relação à qual o MpD reiterou que defendiam o reforço da independência da Comissão Nacional de Eleições (*Ibid.*);

3.3.3. Aprovadas as duas iniciativas, em paralelo, a comissão paritária constituída pelos dois principais partidos tentou harmonizar as suas propostas, que conduziram à alteração de várias normas (quase todas) referentes ao estatuto da Comissão Nacional de Eleições e que acabaram por traduzir essa vontade coletiva de reequilíbrio da administração eleitoral;

3.3.4. Por essa razão, quando a proposta trabalhada por essa comissão foi apresentada na especialidade praticamente não houve qualquer discussão no Plenário a respeito dessas alterações ao regime da Comissão Nacional de Eleições (*Ata da Reunião Plenária do dia 11 de junho de 2007*, Praia, AN, 2007, pp. 169-177). Mas, a mesma não deixou de estar presente nas declarações de voto, sendo assumida, a) através do Deputado Rui Semedo do Partido Africano da Independência de Cabo Verde, que destacou, dentre outras conquistas, o facto de se ter estabelecido “o orçamento privativo para a Comissão Nacional de Eleições” (*Ata da Reunião Plenária do dia 12 de junho de 2007*, Praia, AN, 2007, p. 268); b) pela intervenção do Deputado Ulisses Correia e Silva que, em nome do principal partido da oposição, salientou que a revisão do Código Eleitoral teria o condão de propiciar o fortalecimento dos “poderes da Comissão Nacional de Eleições sobre todo o processo eleitoral, reforçar a sua independência e conceder-lhe autonomia patrimonial e financeira”, permitindo “limitar o serviço de apoio ao processo eleitoral somente às atividades de apoio técnico, administrativo e logístico do processo eleitoral” (*Ibid.*, p. 270); c) pelo Governo, através da Ministra da Presidência do Conselho de Ministros, da Reforma

do Estado e da Defesa, Cristina Fontes Lima, ao salientar que o órgão que representava estava “também satisfeito com o equilíbrio conseguido entre os diferentes órgãos da administração eleitoral, qual que sejam, a Comissão Nacional de Eleições, órgão que garante em última análise a fiscalização e supervisão do sistema, a igualdade de oportunidades das candidaturas, a igualdade de participação dos cidadãos; o Serviço Central de Apoio ao Processo, que deve garantir o apoio técnico logístico, a estas operações eleitorais” (*Ibid.*, p. 272).

3.4. Foram, de resto, esses desenvolvimentos que conduziram à constitucionalização da Comissão Nacional de Eleições, três anos mais tarde.

3.5. Mas, especificamente, foi nessa ocasião que se processa a alteração referente ao seu regime orçamental. Este, de:

3.5.1. Estando lavrado numa disposição de acordo com o qual “os encargos com o funcionamento da Comissão Nacional de Eleições são cobertos por dotação orçamental inscrita no orçamento privativo da Assembleia Nacional” (artigo 26, parágrafo primeiro), que, de alguma forma, já era uma evolução tendente à independência, já que na Lei 112/IV/94, de 30 de dezembro, publicada no *Boletim Oficial*, I Série, Sup., N. 42, 30 de dezembro de 1994, pp. 20-21, “os encargos com o funcionamento da Comissão Nacional de Eleições [eram] cobertos por dotação orçamental do Ministério das Finanças” (artigo 16, parágrafo primeiro);

3.5.2. Passou a consagrar já num artigo numerado como 28 que “1. [a] Comissão Nacional de Eleições goza de autonomia financeira e patrimonial, possuindo orçamento privativo, aprovado pela Assembleia Nacional, conjuntamente com orçamento privativo desta. 2. Os encargos com o regular funcionamento da [CNE], e, de um modo geral, com o processo eleitoral e que relevem da sua competência, constituem despesas obrigatórias e devem ser inscritas no respetivo orçamento privativo; 3. As despesas referidas no número anterior estão sujeitas à regra geral das deduções e ao regime duodecimal, com exceção das que se destinem a assegurar diretamente a realização de eleições; (...)”;

3.5.3. Do que decorre que de encargos e dotações orçamentais inscritos no orçamento privativo da Assembleia Nacional, transita-se para um modelo de garantia de autonomia financeira e patrimonial, com orçamento privativo.

4. Tendo em consideração esse panorama normativo, conforme definido pelo memorando aprovado cuida o Tribunal Constitucional de escrutinar se o Artigo 1.º 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, é desconforme ao princípio da independência que protege este órgão superior da administração eleitoral.

4.1. O *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, que admitiu parcialmente o pedido de fiscalização deduzido pelo Senhor Provedor de Justiça, conforme mencionado na parte inicial deste segmento da presente decisão, já havia estabelecido a natureza constitucional do princípio da independência da Comissão Nacional de Eleições, mas absteve-se de tecer considerações sobre os seus efeitos, considerando tratar-se de uma questão de aplicação;

4.1.1. E que agora urge enfrentar, na medida em que por não haver subordinação direta muito evidente entre o Código Eleitoral e a Resolução que aprova o orçamento da Assembleia Nacional, o Tribunal declinou o pedido de fiscalização de legalidade da mesma, mas, ao abrigo do artigo 280, alínea a), segundo segmento (“quaisquer resoluções de conteúdo normativo”), aceitou sujeitar este último ato normativo do Parlamento a uma fiscalização direta de inconstitucionalidade por eventual desconformidade com esse parâmetro;

4.1.2. Do que não decorre um impedimento de se levar em conta todos os aspetos que envolvem o quadro legal e que, no entendimento desta Corte Constitucional, poderá ter municiado o sistema da base invisível de sustentação que conduziu à solução normativa adotada, mormente considerando o disposto nos artigos 11 e 28 do Código Eleitoral – cuja conexão vinha sendo estabelecida pela doutrina especializada, ao ponto de Mário Ramos Pereira Silva, *Código Eleitoral Anotado*, Praia, Edição do Autor, 2005, p. 52, ter salientado que o derradeiro, na altura numerado como vinte e seis, ser o “corolário do funcionamento junto da Assembleia Nacional” – dos quais emergem dois problemas constitucionais de difícil superação.

4.2. O primeiro radica no que parece ser a inconstitucionalidade evidente do segmento final do artigo 11.

4.2.1. Porque, dispondo o mesmo que a “Comissão Nacional de Eleições é um órgão independente e permanente que funciona junto da Assembleia Nacional”, contém uma contradição quase insanável entre os dois trechos do mesmo preceito, que não deixam de projetar três normas autónomas: uma que dispõe que a CNE é um órgão independente, outra que preceitua que ela é um órgão permanente e uma terceira que determina que ela funcione junto à Assembleia Nacional;

4.2.2. Não pode deixar de causar perplexidade a articulação entre a primeira e a terceira normas, na medida em que a dupla assertiva normativa de que um órgão é independente, mas funciona junto a outro, parece ser mutuamente excludente, o que aconteceu desde o início da vigência de ambas, quando o dispositivo foi concebido em 1999;

4.2.3. Se isso causava meros problemas de legalidade nessa altura, quando se constitucionalizou

a Comissão Nacional de Eleições, através da lei constitucional de revisão de 2010, o paradigma altera-se completamente, com dois efeitos imediatos: a configuração de uma inconstitucionalidade superveniente do segmento final do artigo 11 por desconformidade com o entretanto constitucionalizado princípio da independência do que se designou de “órgão superior da administração eleitoral”, e a supressão de qualquer razão prática para manter esse mesmo órgão de garantia debaixo do manto protetor da Assembleia Nacional;

4.2.4. Com efeito, embora não o possa declarar no âmbito deste processo, o trecho final do artigo 11 do Código Eleitoral é, a todos os títulos, incompatível com a conceção constitucional de independência de um órgão que ele funcione junto a outro, como se de um órgão subsidiário se tratasse, sobretudo, considerando o sistema eleitoral imposto pela própria Lei Fundamental, quando se está perante um órgão de representação necessariamente partidária, cuja atuação depende precisamente de uma legitimidade que é fornecida por um ato que a Comissão Nacional de Eleições deve administrar: o sufrágio;

4.2.5. E ele é absolutamente desnecessário do ponto de vista prático do sistema de *checks and balances* que se pretende reforçar com a criação de uma instituição com o perfil da Comissão Nacional de Eleições quando esta é constitucionalizada. Ao chegar a essa conclusão o Tribunal Constitucional não deixa de reconhecer que, primeiro, a evolução deste órgão, dado ao ponto de partida e em certa medida considerada a natureza da sua atuação predominantemente administrativa, é de uma autonomização em relação ao executivo, o que se logrou de forma gradual e efetiva a partir de 2007; segundo, como sugere a doutrina, sendo a Assembleia Nacional um órgão multipartidário e mais transparente do que o Governo (Mário Ramos Silva, *Código Eleitoral Anotado*, 3. ed., Praia, p. 57), é de se compreender essa solução legislativa, nomeadamente, terceiro, para que ela pudesse ter um órgão de soberania de natureza política no qual se escorar;

4.2.6. Admiti-lo, no entanto, não impede que se considere que garantir a independência de um órgão é, acima de tudo, protegê-lo de qualquer potencial interferência que condicione a sua atuação e o exercício dos seus poderes. Neste sentido, sendo necessário salvaguardar o órgão independente do controlo ou ingerência do Governo, não é suficiente, pois, do ponto de vista da engenharia constitucional, cautelas adicionais seriam imprescindíveis, nomeadamente também escudá-lo da intromissão de qualquer outro órgão de soberania eminentemente político como a Assembleia Nacional, por mais plural e transparente que seja, como de facto é. Se há uma opção pela independência dessa entidade, esta, por definição, não se pode instituir como mera autonomia administrativa em relação ao Governo, mas de emancipação em relação a qualquer órgão, com a exceção daqueles em relação aos quais a Constituição a sujeita e nos termos desta;

4.2.7. Mas, igualmente, porque, depois de 2010, a ligação orgânica da Comissão Nacional de Eleições com qualquer outro órgão, além de inconstitucional, é desprovida de sentido, considerando não só o facto de um órgão que exerça funções diretamente constitucionais, ainda

que não propriamente soberanas, ao qual se reconhece independência, não poder ficar ligado a outro por determinação legal, como também nada melhor para protegê-lo de qualquer ação desfiguradora do seu regime do que a sua constitucionalização; não havendo, deste ponto de vista, qualquer adensamento normativo que resulte dessa solução ou qualquer legitimidade adicional;

4.2.8. A previsão constitucional institui, desde logo uma garantia institucional de proteção que passa a escudá-la de arranjos conjunturais promovidos pelo legislador ordinário, ainda que sujeito ao respeito de maiorias reforçadas. De resto, seria esta a única razão lógica para se aditar a referência à Comissão Nacional de Eleições à Constituição, isto é, o firme propósito de garantir maior perenidade à própria instituição com o perfil que justificou a sua configuração;

4.2.9. Ademais, com a sua constitucionalização a legitimidade institucional da Comissão Nacional de Eleições deixa de depender de qualquer ato dos representantes do povo, mas passa a decorrer diretamente da Constituição. Assim, apesar de visarem controlar o processo eleitoral associado ao pilar democrático do Estado, associa-se aos tribunais, nomeadamente a este Tribunal Constitucional, quando retiram a sua legitimidade diretamente da Constituição e não através de atos diretos ou indiretos de legitimação pelo povo ou pelos seus representantes.

4.3. O segundo resulta da interpretação muito discutível que se vinha fazendo do artigo 28, a qual parece ter dado origem a uma nova norma pressuposta, a qual, não obstante contestada, a acreditar nos trabalhos preparatórios, foi se afirmando no quadro do processo de aprovação de orçamentos da Assembleia Nacional, no tocante ao orçamento privativo da Comissão Nacional de Eleições.

4.3.1. Porque de uma norma que prevê um orçamento privativo, pressupondo, desde logo, uma descrição justificada de um conjunto de despesas e receitas discriminadas, o sentido que decorre da formulação inserida em 2007, segundo a qual a Comissão Nacional de Eleições possui “orçamento privativo, aprovado pela Assembleia Nacional, conjuntamente com o orçamento privativo desta”, que, lido em si, simplesmente significa que o orçamento privativo da Comissão Nacional de Eleições é aprovado no mesmo momento e com o Orçamento da Assembleia Nacional;

4.3.2. Não se consegue ver a razão de se atribuir à expressão conjuntamente o entendimento de que se trata de um orçamento que integra o orçamento privativo do Parlamento, criando-se uma figura *sui generis* de um orçamento privativo dentro de outro orçamento privativo. Outrossim, a interpretação mais evidente desta disposição é de que o orçamento privativo da Comissão Nacional de Eleições é aprovado no mesmo momento em que o orçamento da Assembleia é aprovado e não de que ele o integra e muito menos como uma dotação inscrita no quadro de despesas;

4.3.3. Ainda que o problema já tivesse sido colocado por alguns membros do Parlamento (o deputado Rui Semedo) e de ter sido frontalmente articulado pela Comissão Nacional de Eleições – em termos que em seguida racionalizou no seu relatório de atividades referente ao ano de 2022 na página 40 da seguinte forma: “[o] orçamento para [o] ano [de] 2023, bem como a nota explicativa, foram entregues presencialmente no Presidente da Assembleia Nacional, para discutir alguns assuntos pendentes, tais como a necessidade de orçamento da CNE, ser aprovado autónomo do orçamento privativo da CNE, para o ano 2023. A CNE solicit[ou] previamente o cumprimento da lei no ato da aprovação do orçamento. No entanto, a questão [...] foi debatida no plenário da Assembleia Nacional, onde foi discutida, mas não reuniu votos suficientes para [a] sua aprovação. Isso levou com que o orçamento da CNE fosse incluso como uma dotação da Assembleia Nacional, uma solução que não foi pacificamente aceite na CNE” – razões que parecem essencialmente práticas – malgrado inevitáveis em função da situação paradoxal que a norma em causa deixava a Assembleia Nacional –, que resultam patentes dos debates travados no ano de 2022, no momento da apreciação do projeto de orçamento privativo da Assembleia (*Reunião Plenária de 10 de novembro de 2022*, Praia, Assembleia Nacional, 2022, não paginada), parece ter-se continuado a seguir o preceito revogado em 2007 que estipulava que os encargos com a CNE seriam aprovados como uma dotação inscrita nas despesas previstas pelo orçamento privativo da Assembleia Nacional;

4.3.4. Neste sentido, substituindo uma norma em vigor por uma norma já revogada, considerando os efeitos da constitucionalização do princípio da independência da Comissão Nacional de Eleições de 2010, nesta fase inconstitucional, cuja operacionalização já tinha sido mecanizada e transformada em prática de inserir um segmento contendo uma dotação no orçamento privativo da Assembleia Nacional com natureza de um encargo;

4.3.5. E, por estas razões, pressupondo uma norma hipotética, inexistente e inconstitucional na parte que limita os recursos financeiros do órgão a uma dotação em forma de encargo inserta no orçamento privativo da Assembleia Nacional.

4.4. O Tribunal Constitucional toma boa nota das dificuldades de articulação prática do regime orçamental da CNE previsto pelo artigo 28 do Código Eleitoral atualmente em vigor, porém, assevera que:

4.4.1. Em parte, isso resulta de toda a conceção legal da Comissão Nacional de Eleições transposta para o Código Eleitoral, que foi mantida, mesmo depois da sua constitucionalização em 2010;

4.4.2. Perante o atual quadro normativo elas são de difícil superação, porque a perspetiva de se debater o orçamento da CNE no plenário da Assembleia Nacional fora da apreciação do Orçamento de Estado suscita também dificuldades, até porque, nos termos do processo orçamental resultante do prescrito no artigo 94, parágrafo sexto, artigo 175, alínea f), ambos da

Constituição, a única entidade que detém tal prerrogativa é o Governo, não podendo a Comissão Nacional de Eleições, ser tida como tal com base na cláusula do orçamento privativo. Neste sentido, a ideia da aprovação de um orçamento privativo da CNE proposto diretamente à Assembleia Nacional, ainda que compreensível, perante as finalidades que se pretendia alcançar, parece também conduzir a uma situação de difícil compatibilização com o modelo orçamental dualista adotado pela Constituição.

4.5. Não tendo sido requerida a declaração de inconstitucionalidade dessas normas do Código Eleitoral, de acordo com o princípio do pedido exposto no artigo 62, parágrafo segundo, primeiro segmento, da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional, não se abre tal possibilidade no âmbito deste processo.

4.5.1. A abertura decorrente do modo como os debates têm sido travados no Parlamento, com a demonstração de uma genuína vontade de que se esclareça a questão de forma a se conformar os futuros processos de aprovação de orçamentos que envolvam a Comissão Nacional de Eleições.

A – Assim, as intervenções registadas em ata dos três partidos com assento parlamentar (*Reunião Plenária de 9 de novembro de 2023, Praia, Assembleia Nacional, 2023, não paginada*), os quais, ainda que com perspetivas diferentes quanto à aprovação da dotação orçamental para a Comissão Nacional de Eleições inserta no orçamento da Assembleia Nacional, mostraram-se convergentes neste particular;

B – Dizendo-se da parte do MPD que “não convém nós, independentemente da opinião que tenhamos aqui dentro, mudar a prática porque pode ser pior do que o remédio, vir mudar a prática e se o Tribunal disser que nós tínhamos razão, depois alteramos outra vez. Então, continuamos, se estamos a laborar num erro, esperemos a decisão do Tribunal”;

C – Do PAICV, asseverando que é “nosso entendimento” de que “até à decisão do órgão que, em Cabo Verde tem competências para dirimir quaisquer conflitos em matéria jurídico-constitucional, neste caso o Tribunal Constitucional, deveremos cumprir aquilo que está no artigo 28.º do Código Eleitoral”;

D – E da UCID que “se está no Tribunal Constitucional, nós devemos aguardar, com serenidade, o pronunciamento do mesmo (...)”.

4.5.2. Da forma como o representante do órgão prolator da norma, o Excelentíssimo Senhor Presidente da Assembleia Nacional, respondeu ao pedido de fiscalização de constitucionalidade, salientando que existindo no Parlamento posições divergentes quanto à aprovação do Orçamento da Comissão Nacional de Eleições, dada a relevância da matéria, ficaria a aguardar pela decisão do Tribunal Constitucional;

4.5.3. Autorizam o Tribunal Constitucional a salientar que, produzindo a constitucionalização

da Comissão Nacional de Eleições efeitos práticos sobre todo o seu regime legal, seria de se cogitar revisitar as disposições legais que se referem às relações entre o Parlamento e esse órgão da administração eleitoral com vistas a traduzir na esfera constitucional a garantia constitucional que neste momento protege essa entidade especializada e se traduz na sua independência.

5. Caberia, em seguida, promover o escrutínio da própria resolução, o que também não pode prescindir da análise do papel que é reservado à CNE no ordenamento jurídico cabo-verdiano, problema que remete a questões de índole fundacional e teórica, mas também de natureza contextual e prática.

5.1. O já citado artigo 96 da Constituição, dispõe que ela é o “órgão superior da administração eleitoral”, “cuja organização, competência e funcionamento são regulados por lei”;

5.1.1. Remetendo, pois, para uma função essencial que é desempenhada no seio de um dos pilares do Estado de Direito Democrático, o da soberania popular, reconhecida como valor pela narrativa inserta no Preâmbulo da Constituição em que se a assume “plenamente”. Proclamada normativamente pelo artigo 2º, de acordo com o qual a República assenta-se nos “princípios da soberania popular, no pluralismo de expressão e de organização política democrática”, é densificada pelo artigo 3º, parágrafo primeiro, formulada no sentido de que “a soberania pertence ao povo que a exerce pelas formas e nos termos previstos na Constituição”, e concretizada pelo número 1 do artigo 4º, na medida que nele se inscreve que “o poder político é exercido pelo povo através do referendo, do sufrágio e pelas demais formas constitucionalmente estabelecidas”;

5.1.2. Por conseguinte, quando se insere a referência à Comissão Nacional de Eleições na parte geral da Lei Fundamental reservada a previsão e regulação das formas de exercício do poder político a ela se atribuindo um papel de “órgão superior da administração eleitoral” que se projeta sobre o referendo e sobre o sufrágio não deixa de ser sintomático do papel central que nesse processo esse órgão deve desempenhar, o qual só pode ser limitado pela necessária fiscalização que é atribuída aos tribunais nos termos do artigo 97 (“cabe exclusivamente aos Tribunais o julgamento da regularidade e da validade do processo eleitoral”);

5.1.3. Papel este que incide, em última instância, sobre a organização dos processos eleitorais e sobre a garantia da sua integridade, para que ele seja livre, justo, participativo e corresponda aos cânones do que se pode designar de devido processo eleitoral, no âmbito do qual a lei eleitoral seja cumprida, todas as candidaturas possam dispor das mesmas condições para disputar o sufrágio e conquistar o voto dos eleitores e para que os resultados eleitorais sejam o espelho real das preferências manifestadas pelos eleitores. Afinal, se a soberania é do povo, que a exerce nos termos da Lei-Maior que é a Constituição, cuidando-se de que quem receba o poder por delegação o faça de acordo com a vontade do delegante, é preciso garantir que isso seja efetivado;

5.1.4. Nesse diapasão, ao contrário do que poderiam sugerir leituras apressadas e não-constitucionais do segmento final do artigo 96, no sentido de que o legislador constituinte ao dispor que a “organização, composição, competência e funcionamento são regulados por lei”, estaria a remeter integralmente o regime para a lei ordinária a ser aprovada pelo Parlamento nos termos do artigo 176, alínea i), da Lei Fundamental, não é assim. Posto que a liberdade de conformação que o legislador gozará nesta matéria decorre da Constituição e deverá, desde logo, considerar não só o princípio da independência do órgão de supervisão eleitoral, como igualmente o papel que ele desempenha no pilar democrático do Estado e as suas finalidades constitucionais, que não podiam ser mais centrais. Logo, nestes termos, de um órgão constitucional que, não sendo dotado de poderes soberanos, tem uma intervenção instrumental insubstituível no concernente à operação dos procedimentos necessários à efetivação da soberania popular.

5.2. A essa dimensão mais fundacional, agrega-se uma mais contextual e neste particular pragmática, a de se ter um órgão suficientemente afastado de qualquer interesse político-partidário que pudesse permitir a sua captura por interesses particulares ou o deixasse suscetível a pressões externas que o impedissem de cumprir a sua missão constitucional;

5.2.1. Uma necessidade que se já faz sentir em qualquer democracia infante instalada depois de anos de regime de partido único, especificamente num país em que as tradições de legitimação popular do poder foram quebradas e em que se verifica uma hipertrofia governamental, e, no qual, em muitas ocasiões, alguma contestação dos resultados eleitorais resultou do facto de não se ter uma entidade administrativa suficientemente separada e autónoma em relação ao poder executivo;

5.2.2. Num país cuja imagem externa positiva é mantida sobretudo em razão do facto de ter um sistema democrático funcional, com alternância pacífica e republicana de poder, em que, como regra, os resultados eleitorais são respeitados;

5.2.3. E num contexto existencial global de regressão democrática e de populismo galopante e de falta de compromisso ontológico com os valores republicanos e com o império do direito;

5.2.4. Logo, no qual é absolutamente essencial que os processos eleitorais sejam conduzidos e fiscalizados por entidades independentes de qualquer interesse político e de projetos de poder, e que tenham as competências e os meios adequados a esse fim.

5.3. Neste sentido, como reflexões especializadas têm considerado, as entidades superiores da administração eleitoral, quando não submetidas a outros órgãos, não deixam, por ficção, de integrar uma espécie de “quarto poder” (v. Mark Tushnet, *The New Fourth Branch. Institutions to Protect Constitutional Democracy*, Cambridge, UK, CUP, 2021, e, antes, Michael Pal, “Electoral Management Bodies as a Fourth Branch of Government”, *Review of Constitutional Studies*, v. 21,

n. 1, 2016, pp. 85-113), cabendo-lhes adensar o controlo sobre o exercício do poder político para proteger valores constitucionais proeminentes como, neste caso, o da soberania popular.

6. Tais entidades para cumprirem o mandato constitucional que lhes é atribuído dependem de que essa independência se concretize nas suas mais diversas dimensões, sendo neste particular essencial perspectivá-las nas suas vertentes administrativa, patrimonial e financeira.

6.1. Por tudo o que antes se articulou, a independência do órgão superior da administração eleitoral prende-se com a sua função na operação dos mecanismos essenciais da dimensão democrática do Estado para a efetivação do valor e princípio da soberania popular que são o sufrágio e o referendo.

6.2. Assim sendo, ainda que não seja um órgão de soberania, logo protegido pelo princípio da separação de poderes, de interferências ilegítimas dos demais, ou no caso dos órgãos judiciais pelo princípio da independência dos tribunais (*Parecer 1/2024, de 21 de março, Autos de Pedido de Fiscalização Abstrata Preventiva da Constitucionalidade N. 1/2024, Não-pronúncia de inconstitucionalidade do artigo 5º, parágrafo primeiro, do ato da AN remetido ao PR para promulgação, referente à criação do SIJ, que atribuiu a gestão tecnológica e operacional do sistema a um instituto público a ser criado por Decreto-Lei, nos termos do regime jurídico geral dos institutos públicos, que funciona sob a superintendência do membro do Governo responsável pela Justiça, por não desconformidade com o princípio da separação de poderes, do princípio da independência dos tribunais e dos seus corolários de autogestão das magistraturas*, Rel: JCP Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 32, 17 de abril de 2014, pp. 760-772, 14.5.3), instituições como a Comissão Nacional de Eleições não deixam de ter no seu bojo a garantia da independência necessária ao exercício das suas funções. Na medida que estas pressupõem um afastamento de qualquer subordinação, controlo ou pressão política – sobretudo dos órgãos políticos de um Estado em que o poder é, sobretudo, exercido, através de partidos políticos – ficando apenas sujeitas a controlos dos que não têm essa natureza, dos Tribunais, conforme, de resto, prescreve o artigo 97 da Lei Fundamental ao traduzir essa ideia com a fórmula “cabe exclusivamente aos Tribunais o julgamento da regularidade e da validade do processo eleitoral”, e o artigo 245, alínea e) do mesmo instrumento fundacional, sujeitando os seus atos não-eleitorais a controlo judicial.

6.2.1. Isso materializa-se, primariamente, considerando a natureza eminentemente administrativa da Comissão Nacional de Eleições, numa independência básica em relação ao órgão superior da administração pública, o Governo;

6.2.2. Segundo, também numa independência em relação ao outro órgão político que tem o poder normativo e, sobretudo, o poder final sobre a bolsa da comunidade, a Assembleia Nacional;

6.2.3. Porque num sistema constitucional como o nosso, marcado por um Parlamentarismo

Mitigado, e por um sistema eleitoral e por um sistema de partidos que conduz a uma concentração da representação parlamentar em poucas entidades – a qual por si só não se afasta do modelo constitucional que privilegia a estabilidade sobre a representatividade (*Acórdão 7/2018, de 29 de março, Joaquim Monteiro v. STJ, sobre recusa de concessão de subvenção de campanha eleitoral decorrente de aplicação de norma inconstitucional*, Rel: JC Pina Delgado, *Boletim Oficial*, I Série, N. 21, de 11 de abril de 2018, pp. 505-530, 9.7-9-8; *Acórdão 55/2020, de 23 de dezembro, LSCP v. AAG-Praia, sobre distribuição de mandatos a candidaturas que não tenha obtido representação por aplicação exclusiva do Método de Hondt para efeitos de garantir maior representatividade social e legitimidade*, Rel: JCP Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, N. 16, 12 de fevereiro de 2021, pp. 554-561, 2.1.6-2.1.7) – acentua a probabilidade de uma única entidade política ter maioria parlamentar e exercer o poder executivo, na sequência de eleições gerais, como tem efetivamente acontecido;

6.2.4. Por conseguinte, sem prejuízo de haver ou não representação político-partidária nesses órgãos, a independência da Comissão Nacional de Eleições deve ser garantida, em princípio, perante qualquer órgão cujos titulares dependem de sufrágios, nomeadamente do Governo, da Assembleia Nacional e do Presidente da República.

7. Esta independência naturalmente se espraia em diversos dos componentes do seu regime, de forma positiva como o modo de eleição dos seus titulares, a estabilidade do mandato que os seus titulares possuem e aos tipos de controlo externos a que ficam submetidos, e negativa, do facto de não estar sujeita a qualquer instrução ou direção de órgãos a ela externos. Mas, decorre igualmente da sua autonomia de funcionamento, que é, a um tempo administrativa, patrimonial, financeira e operacional, relevando, para efeitos do presente desafio de constitucionalidade, a terceira dimensão por último mencionada, a qual se materializaria a partir de dois critérios: primeiro, que a Comissão Nacional de Eleições tenha os recursos suficientes para cumprir o seu mandato constitucional; segundo, que a aprovação do seu orçamento não lhe deixe numa situação de dependência ou de subordinação em relação a esses órgãos do Estado.

7.1. Com efeito, em relação ao primeiro,

7.1.1. Ao contrário do que muitas vezes se pensa, o poder sobre a bolsa da comunidade não é absoluto, posto que é a própria Lei Fundamental que impõe que, no quadro de uma arbitragem que cabe a determinados órgãos do Estado e de distribuição proporcional e equitativa de recursos, que se disponibilize a todos os órgãos de soberania aos quais se reserva certas funções/missões constitucionais, e demais entidades que executam tarefas diretamente mandatadas pela Constituição, dos recursos necessários a cumpri-las ou executá-las;

7.1.2. Por conseguinte, quando a Constituição dispõe no artigo 94, parágrafo sexto, que “a proposta de Orçamento do Estado é apresentada pelo Governo e votada pela Assembleia Nacional” isso não significa que esses órgãos tenham liberdade total para atribuir os recursos que

entenderem aos demais órgãos de soberania, ou a órgãos constitucionalizados como a Comissão Nacional de Eleições, sendo desconforme à Constituição o arbitramento de valores que não satisfaçam as necessidades objetivas dessas entidades à luz dos recursos estatais disponíveis;

7.1.3. Como já haviam intuído os clássicos do pensamento constitucional moderno, (J[ames] Madison, “No 58: Objection that the Number of Members will Not be Augmented as the Progression of Population Demands, Considered” in: *The Federalist Papers*, Charles Kessler (ed.), New York, Signet, 2003 [orig. 1787], p. 357), não há nada mais poderoso do que o poder sobre a bolsa, que deve ser controlada democraticamente, mas se indevidamente utilizada tem o condão de neutralizar os outros poderes, retirando-lhe as condições para o seu funcionamento e atuação. Portanto, a discricionariedade de que gozam esses poderes em relação ao Orçamento do Estado não é mais do que uma liberdade relativa de apreciação, mas que fica limitada pelos montantes necessários ao funcionamento desses órgãos à luz do mandato constitucional que devem imperiosamente desempenhar;

7.1.4. Daí que, em tais casos, necessariamente se deva prever orçamentos privativos que resultam da iniciativa desses órgãos, considerando o seu plano de atividades permanentes ou ocasionais e devida justificação;

7.1.5. Orçamentos privativos estes que devem seguir um regime comum de aprovação no quadro do Orçamento do Estado, tratando-se de uma entidade que integra o mesmo diretamente, não sendo subsidiária de qualquer outra. Presume-se que existiria quanto às soluções que se foi desenvolvendo com a revisão da legislação eleitoral a preocupação de se evitar a articulação direta entre a Comissão Nacional de Eleições e o Governo, preferindo-se que a mesma seja feita com a Assembleia Nacional, opção que não deixa de criar os seus próprios problemas constitucionais;

7.1.6. Precaução compreensível, mas ao ver deste Coletivo desnecessária, uma vez que a Comissão Nacional de Eleições é detentora, no quadro da garantia institucional mencionada, de independência, e que neste particular se traduz na possibilidade de ter um orçamento privativo, que se desdobra numa prerrogativa de propositura, e poderia sempre fazê-lo normalmente para integrar o Orçamento de Estado, sendo o mesmo arbitrado a partir de um diálogo construtivo com o Governo, que, de uma parte, fica vinculado às despesas fixas necessárias ao funcionamento da instituição e àquelas que resultem do cumprimento da sua missão constitucional conforme definido pela lei que devam executar – de resto, por esta razão, o artigo 28 do Código Eleitoral assevera que “[o]s encargos com o regular funcionamento da [CNE], e, de um modo geral, com o processo eleitoral e que relevem da sua competência, constituem despesas obrigatórias e devem ser inscritas no respetivo orçamento privativo” – e da outra fica sujeito a justificar os desvios em relação ao proposto em relação às demais despesas, e/ou com o próprio Parlamento, através da comissão especializada para o efeito, antes de se definir os valores finais;

7.1.7. Ao partir-se do pressuposto de que a ela deverão ser atribuídos os recursos necessários ao seu funcionamento, disso decorre que a sua proposta deve ser levada a sério, reservando-se no quadro de uma distribuição justa e equitativa dos recursos disponíveis, garantindo-se-lhe os recursos necessários ao seu funcionamento à luz das missões constitucionais que tenha de desempenhar, como, de resto, acontece, por exemplo, com os tribunais – o Constitucional, os judiciais e o de Contas – e com outros órgãos constitucionalizados do Estado. Isso, sob pena de inconstitucionalidade da própria resolução que aprova o orçamento de Estado, a qual pode ser suscitada em tais circunstâncias pelos órgãos constitucionalmente habilitados, perante esta Corte Constitucional;

7.1.8. Mesmo a advertência feita por Mário Ramos Pereira Silva, *Código Eleitoral Anotado*, 2.º ed., Praia, Edição do Autor, 2007, p. 68, de que a solução também se prenderia com o facto de o legislador pretender “reagir à prática de o Governo não libertar, atempadamente, verbas para o regular funcionamento da CNE (...), seria ultrapassada pela consagração do orçamento privativo, já que a figura, por si só, determina também um procedimento especial de disponibilização de verbas, dele também decorrendo uma autonomia de gestão das mesmas sem condicionamentos especiais.

7.2. Sendo esta constatação relevante, não é o mais determinante neste caso concreto, posto que o que aqui está em causa é a questão de se saber se a Resolução desafiada ao prever uma dotação orçamental inserta nas despesas da Assembleia Nacional é compatível com este estatuto de independência, na medida em que deixa esta entidade numa situação de dependência e de subordinação em relação a um órgão político.

7.2.1. É evidente que a norma impugnada é inconstitucional por desconformidade com o princípio da independência, deixando a Comissão Nacional de Eleições, como se fosse um órgão subsidiário, numa situação de subordinação simbólica e real em relação a um poder do Estado integrado por pessoas que disputam eleições, através de partidos políticos;

7.2.2. Deve-se afastar desde logo qualquer associação clássica entre autonomia financeira e capacidade de geração de receitas. A Comissão Nacional de Eleições não é uma entidade administrativa independente de regulação da economia. Outrossim, exerce uma função de controlo de legitimação de órgãos soberanos do Estado no quadro de uma garantia institucional decorrente da Lei Fundamental e que protege a sua autonomia financeira. Por conseguinte, é o exercício adequado dessas funções que impõe o reconhecimento da sua autonomia financeira e não a capacidade de gerar receitas no quadro de uma atividade administrativa ou de regulação;

7.2.3. Dito isto, não ficarão muitas dúvidas de que a imagem de independência tão essencial a uma entidade responsável pela integridade do processo eleitoral fica claramente comprometida quando o seu orçamento, que se destina ao seu funcionamento e à organização das eleições, depende de uma dotação que, em seu benefício, é inscrita anualmente no orçamento de outro

órgão, ainda que soberano e central, como a Assembleia Nacional;

7.2.4. De um ponto de vista mais prático, a entidade perde controlo sobre a sua própria proposta previsional de despesas e receitas apresentadas de forma discriminada, ficando, para todos os efeitos, na dependência do que o órgão da Assembleia Nacional responsável pelo orçamento considerar adequado atribuir-lhe;

7.2.5. Sendo este um órgão político, cujos integrantes são sujeitos diretos das mesmas disputas eleitorais organizadas e fiscalizadas pela Comissão Nacional de Eleições, o modelo é, em abstrato, suscetível de facilitar eventuais pressões, intimidações ou tentativas de neutralização desta entidade, ou de propiciar situação em que ela própria se autocondiciona, tentando apaziguar ou acomodar. Deste modo, não se conformando com o princípio da independência que pressupõe uma liberdade exercida nos termos da lei e que se impõe em relação à boa ou má vontade de qualquer entidade externa, e não fica dependente de concessão de audiências, ações de sensibilização, apelos públicos ou *playdoyers* de diversa natureza.

8. Por estas razões, entende o Tribunal Constitucional que a norma desafiada é desconforme ao princípio da independência da Comissão Nacional de Eleições e deve ser declarada inconstitucional, o que convoca discussão sobre o alcance e sobre os efeitos de decisão nesse sentido; é o que a seguir consideraremos:

8.1. Quanto à primeira questão ressalta à vista que, não tendo sido pedida, a fiscalização de inconstitucionalidade da norma inferida do artigo 28, parágrafo primeiro, do Código Eleitoral, segundo o qual o orçamento privativo da Comissão Nacional de Eleições é aprovado como uma dotação inscrita nas despesas previstas pelo orçamento privativo da Assembleia Nacional, o Tribunal Constitucional, em respeito ao princípio do pedido, não a pode declarar inconstitucional. Sem prejuízo disso, alerta o legislador para a vulnerabilidade permanente que a manutenção dessa interpretação transporta, uma vez que ela terá sido pressuposta para sustentar as resoluções que aprovaram os orçamentos de 2024 e de 2025, sendo desejável que se tenha em consideração esta interpretação do Tribunal Constitucional nas próximas circunstâncias em que a questão se venha a colocar.

8.2. Considerando que os efeitos *ex tunc* da declaração de inconstitucionalidade correspondem a uma declaração de nulidade que inviabiliza qualquer relação jurídica que tenha sido concretizada debaixo de norma que, dada à natureza necessária e irrevogavelmente temporária da lei orçamental, já não está em vigor e que o orçamento privativo da Assembleia Nacional já foi executado, incluindo quanto aos desembolsos destinados à Comissão Nacional de Eleições,

8.2.1. Entende o Tribunal Constitucional ser de se modular e moderar os efeitos temporais da declaração de inconstitucionalidade;

8.2.2. O que lhe é autorizado pelo artigo 285, parágrafo quarto, da Constituição, cuja fórmula é

a seguinte: “[n]o caso referido nos números 1 e 2, quando razões de segurança jurídica, equidade ou interesse público de excecional relevo, devidamente fundamentado o exigirem, poderá o Tribunal Constitucional fixar efeitos mais restritos do que os previstos nos números 2 e 3”;

8.2.3. Nesta circunstância parece inegável que a retroação da declaração da inconstitucionalidade ao momento em que a norma entrou em vigor, depois de milhares de relações jurídicas interorgânicas e entre o Estado e particulares terem sido estabelecidas atingirá de forma intensa o valor constitucional da segurança jurídica, sendo, neste caso, do interesse público que elas sejam salvaguardadas, designadamente porque nenhum efeito útil ou direito individual seria protegido de outro modo;

8.2.4. Os efeitos mais restritos neste caso devem ser totais, cobrindo todo o período de vigência da norma e sua aplicação a situações concretas da vida real durante o ano de 2023.

III. Decisão

Pelo exposto, os juízes Conselheiros do Tribunal Constitucional, acordam, em plenário:

- a) Declarar a inconstitucionalidade material decorrente do Artigo 1º 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, por desconformidade com o princípio da independência da Comissão Nacional de Eleições;
- b) Limitar a repercussão retroativa da declaração de inconstitucionalidade, determinando a não produção de qualquer efeito desta decisão sobre a execução do orçamento da AN de 2023, no tocante aos recursos previstos para a Comissão Nacional de Eleições.

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.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Declaração de Voto do Juiz Conselheiro Aristides R. Lima

(Nos Autos de Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade nº 1/2023, tendo por objeto norma constante do Artigo 1º da Resolução nº 87/X/2022, de 30 de dezembro, que aprova o Orçamento Privativo da Assembleia Nacional para o Ano Económico de 2023, na exata medida em que integra como anexo o Mapa XII, na parte em que se contempla a Comissão Nacional de Eleições com uma dotação, no âmbito das despesas da Assembleia Nacional)

1. Não obstante ter concordado com partes essenciais relativas ao estatuto jurídico-constitucional da Comissão Nacional de Eleições (CNE) como órgão independente, previsto na Constituição em sede da parte IV e também da parte V da Constituição, encimadas, respetivamente, com as designações de «Do Exercício do Poder Político» e «da Organização do Poder Político», não pude acompanhar o Acórdão no que diz respeito à conclusão quanto à inconstitucionalidade da norma em questão por alegada violação do princípio da independência do órgão.

2. A questão que o Tribunal Constitucional tinha para responder é a seguinte : se a norma constante do artigo 1º da Resolução nº 87/X/2022, de 30 de dezembro, que aprova o orçamento privativo da Assembleia Nacional para o ano económico de 2023, na exata medida em que integra como anexo o Mapa XII, na parte em que contempla a Comissão Nacional de Eleições com uma dotação, no âmbito das Despesas da Assembleia Nacional, seria desconforme com o **princípio da independência da Comissão Nacional de Eleições** e assim padeceria de vício de **inconstitucionalidade** ?

3. Comecei por definir a minha posição, partindo do estatuto jurídico-constitucional da Comissão Nacional de Eleições e do princípio da independência que a meu ver decorre desse Estatuto e mais concretamente do artigo 96º da Constituição em conjugação com as chamadas «normas de criação de normas» (*Kreationsnormen*), designadamente a alínea b) do nº 1 do artigo 181º, igualmente da Constituição. Com efeito, o artigo 96º estipula que a Comissão Nacional de Eleições é o órgão superior da administração eleitoral cuja organização, composição e funcionamento são regulados por lei». O artigo 181º, por seu turno, determina que compete à Assembleia Nacional eleger, por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos membros em efetividade de funções e após processo de audição parlamentar em Comissão Especializada, os membros da Comissão Nacional de Eleições.

4. O Código Eleitoral vigente, aprovado pela Lei nº 92/V/99, de 8 de fevereiro, e revisto pelas leis nºs 118/V/2000, de 24 de abril, 17/VII/ 2007, de 22 de junho e 56/VII/ 2010, de 9 de março, estabelece no seu artigo 11º que a CNE é um **órgão independente e permanente que funciona junto da Assembleia Nacional**. Assembleia Nacional que é um *órgão de soberania, representativo do soberano, de feição pluralista e que funciona publicamente e de modo*

transparente, sujeito, portanto ao controlo da cidadania. Daí que o ilustre Professor do Instituto Superior de Ciências Jurídicas e Sociais e autor do Código Eleitoral anotado, Mário Silva, tenha afirmado o seguinte, reportando-se ao artigo 11º do CE: «O preceito em anotação estatui que a CNE funciona junto da Assembleia, o que constitui **mais uma dimensão da sua independência**, pois a A N é um órgão com composição pluripartidária e o mais transparente órgão de soberania...».

5. As competências da CNE não estão definidas na Constituição, mas sim na lei, isto é, mais propriamente no Código Eleitoral. Aliás, é a própria Constituição que impõe ao legislador democrático o encargo de regular a organização, composição, competência e funcionamento deste órgão.

6. Até à alteração do Código Eleitoral através da Lei nº 17/VII/2007, de 22 de junho, em relação aos recursos financeiros postos à disposição da CNE para exercer as suas funções, o legislador determinava o seguinte no então artigo 26º (que passou a ser mais tarde 28º) : «*Os encargos com o funcionamento da Comissão Nacional de Eleições são cobertos por dotação orçamental inscrita no orçamento privativo da Assembleia Nacional* » . *Esta formulação parece ter sido inspirada na legislação portuguesa, Lei nº 71/78, de 27 de setembro, que estipula o seguinte: «Os encargos com o funcionamento da Comissão Nacional de Eleições são cobertos pela dotação orçamental atribuída à Assembleia da República, à qual a Comissão pode requisitar as instalações e o apoio técnico e administrativo de que necessite para o seu funcionamento».* *Com a revisão do Código Eleitoral cabo-verdiano, ocorrida em 2007, o artigo 28º determinou o seguinte:* 1. A Comissão Nacional de Eleições goza **de autonomia financeira e patrimonial, possuindo orçamento privativo, aprovado pela Assembleia Nacional, conjuntamente com o orçamento privativo desta**. 2. Os encargos com o regular funcionamento da Comissão Nacional de Eleições e, de um modo geral, com o processo eleitoral e que relevem da sua competência, constituem despesas obrigatórias e devem ser inscritas (sic!) no respetivo orçamento. 3.... 4....».

7. Os órgãos independentes como a CNE são órgãos a que o legislador procurou via de regra assegurar condições para o exercício independente das suas funções, designadamente através de regras de designação dos seus membros, através do estatuto destes, ou ainda através do afastamento do princípio hierárquico no relacionamento com outros órgãos do Estado, que não lhes podem dar quaisquer ordens ou instruções.

8. Será que a norma constante do artigo 1º da Resolução nº 87/X/2022, de 30 de dezembro, que aprova o orçamento privativo da Assembleia Nacional para o ano económico de 2023, na exata medida em que integra como anexo o Mapa XII, na parte em que contempla a Comissão Nacional de Eleições com uma dotação, no âmbito das Despesas da Assembleia Nacional, seria desconforme com **o princípio da independência da Comissão Nacional de Eleições?**

9. Consideramos que não se está perante uma violação do princípio constitucional da

independência de funcionamento da CNE, enfrentando a tentativa de resposta com base num conceito articulado de independência, que, porventura, não é assimilável ao princípio da independência próprio dos órgãos judiciais, porque a CNE não é um órgão judicial, mas sim um órgão administrativo, embora com notório peso político. Este notório peso político resulta não só da sua função de garantia do direito à participação política dos cidadãos, mas também da sua ação que é essencial para que o soberano, isto é o povo, regularmente se manifeste, expressando a sua vontade, através das eleições ou de referendos, nos termos do artigo 4º, em conjugação com o artigo 103º, todos da CRCV.

10. Segundo o conceituado jurista cabo-verdiano Mário Pereira Silva, o núcleo duro do conceito de independência pode ser decomposto em três dimensões: a funcional; a orgânica e a financeira.[1]

10.1. A *independência funcional* respeitaria aos objetivos da pessoa (ou órgão em causa), entendidos como **finalidade a prosseguir e os instrumentos de que dispõe para a sua prossecução**. Ou seja, implica analisar, a sua margem de livre decisão, *sem interferências governamentais*, no sentido de que o Governo não pode dar ordens e instruções aos titulares dos seus órgãos e aos funcionários e agentes, ficando assim, livre de direção, tutela ou superintendência governamental.

Ora, da análise da norma em causa não parece resultar qualquer vulneração da independência funcional da CNE. Pelo facto de funcionar junto da Assembleia Nacional ou de ainda a Assembleia Nacional prever no seu próprio orçamento uma dotação financeira para a realização das despesas da CNE, como de resto acontece em outros países, como Portugal, nos termos da lei, não parece que de alguma forma esteja em causa a independência funcional. Estabelecer uma dotação, desde que ela seja suficiente no quadro do poder orçamental da Assembleia Nacional não parece, em si, colidir com o princípio da independência[2]. Acresce, por outro lado, quanto à independência funcional, que a CNE tem exercido com aparente normalidade as suas competências previstas no artigo 18º do CE:

Artigo 18

(Competência)

1. Compete à Comissão Nacional de Eleições:

a) Assegurar a liberdade e regularidade das eleições, a igualdade de oportunidade e de tratamento das candidaturas e o respeito pelos demais princípios fundamentais do processo eleitoral, estabelecidos na Constituição, deste Código e demais legislação, adotando todas as providências necessárias.

b) Assegurar a igualdade de tratamento dos cidadãos e a imparcialidade, isenção e objetividade

de todos os serviços e agentes da administração eleitoral no exercício de funções;

c) Promover, organizar, dirigir e fiscalizar superiormente, nos termos deste Código, as operações de constituição de assembleias de voto e de apuramento, nas eleições abrangidas no âmbito das suas atribuições;

d) Emitir instruções genéricas aos órgãos de recenseamento e às mesas das assembleias de voto, sobre a interpretação e aplicação da lei, sem prejuízo da sua independência funcional e do disposto em matéria de impugnação;

e) Fiscalizar e controlar as operações de recenseamento e de votação, adotando providências e promovendo diligências que assegurem a sua conformidade com a lei;

f) Promover o esclarecimento objetivo dos cidadãos acerca das operações eleitorais;

g) Criar uma bolsa de membros de mesas de assembleias de voto, no país e no estrangeiro, constituída por indivíduos idóneos, dotados de capacidade para dirigir as operações eleitorais;

h) Promover, apoiar e certificar a formação, em matéria eleitoral, dos seus delegados, das entidades recenseadoras e dos membros das mesas de voto, com o apoio do serviço central de apoio ao processo eleitoral;

i) Dar a mais ampla publicidade aos diplomas legais que marcam as datas de eleições;

j) Resolver queixas e reclamações, que lhe sejam apresentadas no âmbito do processo eleitoral, salvo quando tal resolução incumba, nos termos deste Código e demais legislação, a outros órgãos;

k) Instaurar, instruir e decidir processos por contra-ordenação eleitoral e aplicar as coimas correspondentes;

l) Participar ao Ministério Público crimes eleitorais de que tome conhecimento;

m) Apreciar a regularidade das contas eleitorais;

n) Desempenhar as demais funções atribuídas por este Código e demais legislação.

2. É da exclusiva competência da Comissão Nacional de Eleições a proclamação dos resultados eleitorais, sem prejuízo da sua divulgação pelos órgãos de comunicação social, nos termos da lei.

10.2. A *independência orgânica* significaria que a prossecução dos objetivos da Administração não pode ser operada de forma adequada, sem a existência de mecanismos que ofereçam aos titulares dos órgãos legalmente instituídos, margem de liberdade e segurança nas suas decisões e

deliberações, face a quaisquer entidades. Desde logo há que ter em conta para esta liberdade e segurança que os membros da CNE não são designados pelo Executivo, mas sim pela Assembleia Nacional por uma dupla maioria: maioria de *dois terços dos deputados presentes*, desde que *superior à maioria dos deputados em efetividade de funções*. O artigo 15º do CE determina que «os membros da Comissão Nacional de Eleições são independentes, inamovíveis e não respondem pelas decisões que tomarem e votos que exprimirem no exercício das suas funções, nos mesmos termos que os magistrados». Por outro lado, o seu mandato (artigo 13º do CE), de 6 anos, é mais longo que o de uma Legislatura, que, sabidamente, é de cinco anos. O que quer dizer que os membros da CNE podem sobreviver a uma Assembleia Nacional e a um executivo, cujo mandato é de cinco anos. Acresce que não foi apontado nada nos autos no sentido de que faltaria à CNE, por força da norma em sindicância, qualquer liberdade ou segurança no seu processo decisório. Pelo contrário, a CNE como órgão competente para assegurar a liberdade e regularidade das eleições, a igualdade de oportunidades e de tratamento das candidaturas e o respeito pelos princípios fundamentais do processo eleitoral, tem tomado corajosamente decisões contra executivos e partidos de diversas cores políticas, como este Tribunal pôde comprovar, a título de exemplo, no processo que conduziu ao Acórdão n.º 6 /2016, de 29 de março e, mais recentemente naquele que deu origem ao Acórdão n.º 113/2024, de 13 de janeiro.

A primeira questão objeto do exemplo apontado foi apreciada pelo Tribunal Constitucional nas eleições legislativas de março de 2016. Tinha a ver com o respeito pelos princípios de igualdade de oportunidade e de tratamento de todas as candidaturas e da neutralidade e imparcialidade de todas as entidades públicas. Então, a CNE mandara sustar um ato público de pré-seleção dos beneficiários do programa de Governo «Casa para Todos» que o IFH- Imobiliária, Fundiária e Habitat SA, tinha previsto organizar, no período da campanha eleitoral para as legislativas. Houve um recurso do IFH para o TC, este, por unanimidade, julgou improcedente o recurso da IFH, confirmando a deliberação da CNE. No segundo caso, que ocorreu no contexto da campanha eleitoral para as eleições municipais de 1 de dezembro de 2024, tratou-se de uma deliberação da CNE relativa à concessão de benefícios pelo Governo a particulares, mais propriamente pais com filhos na escola, a partir do sexagésimo dia anterior às eleições. A CNE, bem ou mal, considerou tal medida suscetível de favorecer as candidaturas do partido político que suporta o Governo e argumentou que, em sua opinião, ela feria o dever de neutralidade que impenderia sobre os órgãos envolvidos. O Governo recorreu para o TC, mas este não admitiu o recurso por extemporaneidade (Acórdão n.º 113/2024, de 13 de dezembro).

10.3. *Quanto à dimensão da independência financeira no princípio constitucional da independência, ela teria que ver com a problemática da Administração Independente dispor de recursos suficientes para levar a cabo as suas atividades*, por forma a não ficar dependente da discricionariedade governamental. A materialização desta disponibilização pode, teoricamente, ser feita através da previsão de uma dotação para o orçamento privativo da CNE. Acontece que a resolução em causa prevê o montante para as receitas e despesas da CNE. O que significa que se

está perante um orçamento no sentido daquilo que ensinou o Professor António Sousa Franco, ao dizer que o orçamento é «**Uma autorização política para cobrar receitas e efetuar despesas durante certo período, em regra anual**[3], [Sousa Franco, p. 296].

A nosso ver, e situando-nos no plano estrito da fiscalização abstrata da constitucionalidade, não parece resultar da Resolução em si que a CNE esteja privada de recursos suficientes para financiar os encargos com o seu regular funcionamento «e, de um modo geral, com o processo eleitoral e que relevem da sua competência». Por isso, não posso acompanhar a ideia de que aqui, *eo ipso*, resultou violado o princípio constitucional da independência da CNE.

11. Afirma-se que o simples facto de a lei determinar que a CNE funciona junto da Assembleia Nacional põe em causa a sua independência. Tenho dificuldade em esposar esta tese, pois o problema da independência se coloca antes de mais em relação ao «coração político do aparelho de Estado[4] », que é o Governo. Se é certo que a independência existe, da ligação orgânica com a Assembleia Nacional, muito bem vista pelo Dr. Mário Silva no seu comentário ao artigo 11º do CE, não se pode retirar necessariamente a conclusão de que a CE esteja numa relação de dependência em termos de receber ordens ou instruções da Assembleia Nacional. Pelo contrário, a ligação à Assembleia pode ser vista como garantia da independência, sem prejuízo de se poder reforçar essa independência, em termos de grau. Vem a talho de foice recordar o citado autor, Mário Silva quando nos diz em anotação ao artigo 11º do CE o seguinte: «*O preceito em anotação estatui que a CNE funciona junto da Assembleia, o que constitui mais uma dimensão da sua independência, pois a Assembleia Nacional é um órgão com composição pluripartidária e o mais transparente órgão de soberania...*».

12. Se é verdade que não acompanho o douto acórdão quanto à violação do princípio da independência nas suas distintas dimensões, não se pode deixar de reconhecer o que parece ser uma situação anómala em que o legislador não tem cumprido em toda a sua dimensão o disposto no artigo 28º do CE, que não é uma lei reforçada no sentido próprio do termo, mas sim quanto ao procedimento[5] . Com efeito, não se pode ignorar que desde 2007, portanto há 17 anos o legislador democrático procedeu a uma alteração fundamental na CNE ao transitar de um artigo, o então artigo 26º, que dizia apenas que «os encargos com o funcionamento da Comissão Nacional de Eleições são cobertos por uma dotação orçamental inscrita no orçamento privativo da Assembleia Nacional» para um novo artigo, o 28º, cuja redação é , como vimos anteriormente a seguinte : «A Comissão Nacional de Eleições goza **de autonomia financeira e patrimonial, possuindo orçamento privativo, aprovado pela Assembleia Nacional, conjuntamente com o orçamento privativo desta**. 2. Os encargos com o regular funcionamento da Comissão Nacional de Eleições e, de um modo geral, com o processo eleitoral e que relevem da sua competência, constituem despesas obrigatórias e devem ser inscritas no respetivo orçamento. 3.... .4....».

Ora, aqui há uma série de comandos jurídicos para o legislador. Como, por exemplo: a) Que a CNE goza de autonomia financeira; b) Que goza de autonomia patrimonial; c) que tem

orçamento privativo; d) Que o orçamento é aprovado pela Assembleia Nacional, conjuntamente com o orçamento privativo desta.

13. Segundo Vital Moreira, autonomia financeira é genericamente «*a garantia de receitas próprias e a capacidade de as afetar segundo orçamento próprio às despesas definidas e aprovadas com independência*». O eminente Professor de Coimbra avança numa perspetiva formal que «*a autonomia financeira... não exige a auto-suficiência financeira, mediante receitas próprias independentes do Estado*» e aponta, como exemplo, o caso do regime constitucional e legal das finanças universitárias da administração autónoma em que as receitas podem provir maioritariamente do Orçamento do Estado, «*desde que essa participação nas despesas estaduais seja estabelecida em termos vinculados...[6]*».

Em sentido material, segundo o mesmo autor, a autonomia financeira existe quando a pessoa coletiva dispõe legalmente de receitas próprias, que governa segundo orçamento próprio e afeta às suas despesas, por ela mesmo aprovadas. Por seu turno, o saudoso Professor Sousa Franco defende, numa perspetiva mais analítica, que a autonomia financeira pode incluir as seguintes modalidades: «*a autonomia patrimonial (...) é o poder de (ter património próprio e /ou de tomar decisões relativas ao património público no âmbito da lei; »*, a autonomia orçamental é o poder de ter orçamento próprio, gerindo as correspondentes despesas e receitas); a autonomia de tesouraria é o poder de gerir autonomamente os recursos monetários próprios, em execução ou não do orçamento; a autonomia creditícia é o poder de contrair dívidas, assumindo as correspondentes responsabilidades, pelo recurso a operações financeiras de crédito»[7]

14. Ora, as normas do artigo 28º do CE não podem ser consideradas como uma espécie de solilóquio *do legislador*, mas sim como normas vinculativas do próprio legislador e em especial dos sujeitos parlamentares. De onde resulta, em termos pragmáticos, a necessidade de se conformar a elaboração do Orçamento do Estado e o processo de discussão parlamentar do Orçamento a estas normas que valorizam o estatuto da CNE enquanto órgão independente que concorre não só para a realização de direitos dos cidadãos, designadamente de participação política, mas também para a manifestação do soberano através de eleições periódicas do Presidente da República, da Assembleia Nacional e de órgãos municipais, e do referendo popular sobre questões de interesse nacional ou local, nos termos constitucionais. Afigura-se assim, lógico que as normas regimentais da Assembleia Nacional sobre o processo de orçamento (artigos 234º a 240º) devem ser *lidas* e interpretadas tendo em conta o disposto no artigo 28º do CE. Não parece existir nada no Regimento da Assembleia Nacional que impeça que as distintas senhoras e os ilustres senhores Deputados se possam interessar pelo orçamento da CNE no âmbito do debate na generalidade do Orçamento de Estado, nem que o orçamento da CNE não seja discutido na especialidade como o são [ou devem ser] os orçamentos dos ministérios nos termos do artigo 237º do Regimento. Este artigo diz o seguinte «1. No debate na especialidade, **discutir-se-á sucessivamente o orçamento de cada Ministério, nele podendo intervir os respetivos**

membros do Governo, que iniciarão os debates parcelares. 2. O debate na especialidade do Orçamento tem lugar **nas respetivas Comissões**, por um período não superior a dez dias, nele podendo intervir o Governo. 3...».

O debate parlamentar do orçamento da CNE certamente que pode levar a decisões mais fundamentadas, eficazes e transparentes, o que vai no sentido do reforço da democracia, da instituição parlamentar e da própria CNE.

São estas as razões que me moveram ao desacompanhar, com a devida vénia, o juízo de declaração da inconstitucionalidade da norma da Resolução fiscalizada por esta Corte Constitucional.

O Juiz Conselheiro,

Aristides R. Lima

Está Conforme

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

[1] **Mário RamosPereira Silva** : *Constituição, Estado Regulador e Administração Independente*, i n **José Pina Delgado/ Mário PereiraSilva** (Org.) : *Estudos em Comemoração do XX Aniversário da Constituição da República de Cabo Verde*, Edições ISCJS, Praia, 2013, p. 208 e segs.

[2] Mesmo os órgãos de soberania, e a CNE não é um órgão de soberania, têm de respeitar o poder orçamental do Parlamento. Sem prejuízo das subtilezas em relação ao processo orçamental existeaté, como se sabe, o brocardo jurídico no sentido de que «o Governo propõe e o Parlamento dispõe».

[3] **António L. de Sousa Franco**: *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol I, 4ª edição, Coimbra 2003, p.296.

[4] Para esta expressão , cfr. **X. Dupré de Boulois** (Org.) *Les grands arrêts du droit des libertés fondamentales*, 4ª edição, Paris 2023, p. 357.

[5] Entre nós as leis reforçadas no sentido próprio do termo são *as leis de bases, as leis que aprovam regimes gerais e as leis de autorização legislativa, tendo em conta o disposto no artigo 268º da Constituição*. **Cfr. Aristides R. Lima**: *O sistema de atos normativos em Cabo Verde*, in *Revista Cabo-Verdiana de Ciências Jurídicas e Sociais, Ano II, n.º 2 de 2019*;

[6] **Vital Moreira**: *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra, 1997, pp. 199 e

seg.

[7] **António L de Sousa Franco**: *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. I, 4^a edição, 9^a Impressão, Coimbra, 2003, pp. 152 e seg.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 121/2024

Sumário: Proferido nos autos da Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade n.º 1/2015, requerida pelo Procurador-Geral da República, tendo como objeto a norma inserta no artigo 15º do Decreto-Legislativo 5/2007, de 16 de outubro, que aprovou o Código Laboral.

Cópia:

Do acórdão proferido nos autos da Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade n.º 1/2015, requerida pelo **Procurador-Geral da República**, tendo como objeto a **norma inserta no artigo 15º do Decreto-Legislativo 5/2007, de 16 de outubro, que aprovou o Código Laboral.**

Acórdão n.º 121/2024

(Autos de Apreciação Sucessiva da Constitucionalidade N. 1/2015, referente à compatibilidade constitucional de norma inserta no artigo 15 do Decreto-Legislativo 5/2007, de 16 de outubro, que aprovou o Código Laboral, que excluiu a aplicação do regime estabelecido no Código Laboral ao conteúdo das situações constituídas ou iniciadas por contrato de trabalho, antes da sua entrada em vigor; relativamente aos prazos de caducidade dos contratos de trabalho a termo)

I. Relatório

1. No dia 18 de setembro de 2008, Sua Excelência o Procurador-Geral da República deu entrada na Secretaria do Supremo Tribunal de Justiça a um pedido de fiscalização sucessiva abstrata de constitucionalidade e legalidade tendo por objeto a norma do artigo 15 do Decreto-Legislativo N. 5/2007, de 16 de outubro, que aprovou o Código Laboral, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 37, 16 de outubro de 2007, com os seguintes fundamentos:

1.1. Sob a epígrafe de “disposição transitória”, o artigo 15 do Decreto Legislativo N. 5/2007, de 16 de outubro, estabelece que o regime estabelecido no Código Laboral não se aplica ao conteúdo das situações constituídas ou iniciadas, por contrato de trabalho, antes da sua entrada em vigor, relativamente aos prazos de prescrição e caducidade.

1.1.1. Em seu entender, esta disposição acaba por afastar a aplicabilidade da regulamentação trazida pelo Código Laboral de um conjunto de normas importantes a todas as situações jurídicas iniciadas antes da sua entrada em vigor, onde se incluíam todas as disposições relativas à prescrição ou à caducidade, bastando para o efeito que as situações jurídicas tivessem sido criadas antes de 16 de abril de 2008, data da entrada em vigor do diploma;

1.1.2. Sendo que o que estaria especialmente em causa seriam as situações da caducidade do contrato de trabalho a termo e a respetiva conversão em contrato por tempo indeterminado, efeito

que por força do artigo 15 acima transcrito, só se verificaria relativamente aos contratos celebrados após a sua entrada em vigor e não às situações criadas anteriormente, que, por maioria de razão, mereceriam um tratamento idêntico ou, porventura, até mais vantajoso;

1.1.3. Isso sem descurar os efeitos que tal dispositivo poderia produzir em relação ao previsto nos artigos 6.º, 7.º, 9.º, 97, 121, 192, 193, 218, 365, e 377 do Código Laboral.

1.2. A seu ver, esta diferenciação trazida pelo artigo 15 do diploma preambular, seria a todos os títulos injustificável e materialmente inconstitucional, por violar o princípio da igualdade plasmado na nossa Constituição, e, além do mais, padeceria também de inconstitucionalidade orgânica.

1.2.1. Fazendo referência a Jorge Miranda e a Gomes Canotilho, diz existir unanimidade dos autores no sentido de que os fatores de desigualdade inadmissíveis enunciados no [artigo 24] da Constituição da República, são-no a título meramente exemplificativo, devendo considerar-se violador desse princípio todo o tratamento injustificado, não fundado e arbitrário;

1.2.2. Alega que o legislador, no uso da sua liberdade de conformação, não está autorizado a adotar soluções diferenciadas quando não tenha, para tanto, qualquer justificação razoável, e objetiva; e que a igualdade impõe sempre um tratamento idêntico de todas as situações, mas que o igual seja tratado de modo igual, e o diferente, de modo diferente, consoante a medida da diferença;

1.2.3. E que isso implicaria que, afastando-se do regime trazido pelo Código Laboral às situações jurídicas iniciadas antes da entrada em vigor do artigo 15, sob impugnação, acabar-se-ia por tratar diferentemente situações iguais, sem que para tal houvesse qualquer justificação razoável;

1.2.4. Diz que o regime adotado no artigo 360 do Código Laboral é claramente mais favorável ao trabalhador do que o que constava no artigo 13, números 2 e 3, do RJGRT em que não se previa um limite temporal para a conversão do contrato a prazo em contrato sem prazo;

1.2.5. Assim sendo, por força do artigo 15 do Decreto-Legislativo N. 5/2007, os trabalhadores que começassem a trabalhar com base em contratos a prazo celebrados depois de 16 de abril – data da entrada em vigor do Código Laboral – passariam a usufruir das vantagens introduzidas no Código Laboral, ao passo que os que estivessem a trabalhar com base em contratos anteriores, continuariam com o regime anterior, o que impediria que os respetivos contratos se pudessem converter em contratos sem prazo;

1.2.6. Diz que “Tamanha diferenciação só pelo facto de um contrato ser celebrado no dia 15 ou no dia 16 de [a]bril”, seria manifestamente injustificado;

1.2.7. Repete o anteriormente explanado de forma mais detalhada e conclui que a seu ver, tudo isso viola o princípio da igualdade, sendo por isso materialmente inconstitucional.

1.3. Acrescenta, de seguida, que o artigo 15 é também organicamente inconstitucional porque, ao adotá-lo, o Governo inovou sobre uma matéria originariamente da competência da Assembleia Nacional.

1.3.1. Tal assertiva teria por base o facto de se estar em presença de normas sobre a aplicação no tempo de outras normas e nessa medida, a sua natureza dependeria da natureza das normas cuja aplicação no tempo visariam regular. Podendo dizer respeito à aplicação no tempo, tanto as normas relativas aos direitos, liberdades e garantias como ao estado e capacidade das pessoas ou qualquer outra matéria prevista no artigo 176 da Constituição da República;

1.3.2. Por conseguinte, consoante a sua natureza, poderiam ou não ser objeto de autorização legislativa, conforme digam respeito às normas que regulam as matérias previstas no artigo 176 ou 175 da Constituição;

1.3.3. Assim sendo, seria sua convicção que o Governo só poderia legislar sobre a aplicação no tempo das normas relativas à prescrição e à caducidade, “sempre que restringido às matérias previstas no artigo 176 da Constituição, se a lei da autorização legislativa lhe conferisse expressa autorização para o efeito”;

1.3.4. Explica que “A norma do art. 15.º da Lei de aprovação do Código Laboral tem carácter excepcional dado que rompe com a lógica interna do art. 12.º do CC e introduz uma lógica diversa e própria apenas aplicável às situações jus-laborais já constituídas. Com efeito, enquanto que na economia do art. 12.º/2 do CC a Lei nova é de aplicação imediata quando diz respeito ao conteúdo das relações jurídicas, sem atender ao facto que dá origem a essas mesmas relações, na economia do art. 15.º da Lei da Aprovação do Código Laboral a solução é precisamente a inversa; a norma que dispuser sobre o conteúdo das relações jurídicas, só dispõe para o futuro, quando se reporta a prazos de prescrição por caducidade”;

1.3.5. Entende que o Governo ao adotar uma norma excepcional relativa à aplicação no tempo dos regimes de prescrição e caducidade, sem a devida autorização legislativa, teria inovado sobre uma matéria originariamente da competência legislativa da Assembleia Nacional, o que resultaria numa inconstitucionalidade orgânica.

1.4. Termina a sua peça alegando ser a norma impugnada materialmente inconstitucional por violação do princípio da igualdade e organicamente inconstitucional porque a autorização legislativa não permitia que o Governo legislasse sobre a matéria.

2. Na sequência,

2.1. Sua Excelência o Presidente do Supremo do Tribunal de Justiça emitiu despacho dirigido a Sua Excelência o Sr. Primeiro Ministro para, no prazo de 30 dias, contados a partir da data de receção do referido ofício, se pronunciar, querendo, sobre o assunto, em conformidade com o disposto no artigo 60 da Lei N. 56/VI/2005, de 28 de fevereiro.

2.2. Passado o prazo de 30 dias para que houvesse pronunciamento nos termos do artigo 60 acima referido, nenhuma resposta deu entrada na secretaria do Supremo Tribunal de Justiça.

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 a 29 do mesmo mês.

3.2. Os autos foram distribuídos no dia 29 de outubro de 2015.

4. A particularidade de os seus efeitos terem sido bloqueados com a intervenção do próprio legislador em 2010, 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 a norma constante do artigo 15 do Decreto Legislativo N. 5/2007, de 16 de outubro, que aprova o Código Laboral.

2. Impõe-se, antes de mais, como é habitual, referenciar, ainda que brevemente, os pressupostos de 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. Quanto à competência do Tribunal, é evidente que o Tribunal Constitucional é órgão competente para a apreciação do pedido formulado. Com efeito, nos termos do artigo 215 da Constituição “[o] Tribunal Constitucional é o tribunal ao qual compete, especificamente, administrar a Justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional, designadamente, no que se refere a: a) fiscalização da constitucionalidade e legalidade”. Por outro lado, a Lei N. 56/VI/2005, de 28 de fevereiro, que estabelece a competência, a organização e o funcionamento do Tribunal Constitucional, o estatuto dos seus juizes e os processos da sua jurisdição, adiante designada LTC, estabelece no seu artigo 11, que compete especificamente ao Tribunal Constitucional, em matéria de fiscalização da constitucionalidade e da legalidade: “c) a fiscalização abstrata e concreta da constitucionalidade das normas e resoluções de conteúdo normativo ou individual e

concreto” e (...) “e) a fiscalização sucessiva abstrata da legalidade das resoluções de conteúdo normativo ou individual e concreto”.

2.2. Não se coloca igualmente problemas de legitimidade, posto que, nos termos do artigo 280 da CRCV, o Procurador-Geral da República tem legitimidade para exercer o poder funcional de suscitar a apreciação e declaração de inconstitucionalidade e de ilegalidade de quaisquer normas ou resoluções de conteúdo material normativo ou individual e concreto.

2.3. No concernente à tempestividade, por o pedido de fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade ou legalidade de normas ou resoluções poder ser colocado a todo o tempo, conforme dispõe o número 1 do artigo 70 da LTC, muito pouco haveria a acrescentar neste particular.

3. Ultrapassada esta fase de apreciação dos pressupostos de admissibilidade do recurso, cumpre, pois, analisar o pedido de Sua Excelência o Procurador-Geral da República, cujo entendimento é o de que o artigo 15 do Decreto-Legislativo N. 5/2007, de 16 de outubro, que aprovou o Código Laboral, é materialmente inconstitucional, por violar o princípio da igualdade consagrado no artigo 24 da Constituição da República; além disso, no entender deste ilustre requerente, o mesmo artigo seria organicamente inconstitucional por alegada violação do princípio da reserva da Lei, atentos ao disposto nos artigos 175 e 176 da Constituição da República de Cabo Verde.

3.1. Assim sendo, duas questões devem ser analisadas e respondidas por esta Corte Constitucional:

3.1.1. A de se saber se o artigo 15 do Decreto-Legislativo 5/2007, de 16 de outubro, que aprovou o Código Laboral, contendo norma que exclui a aplicação do regime estabelecido pelo mesmo diploma ao conteúdo das situações constituídas ou iniciadas por contrato de trabalho, antes da sua entrada em vigor, relativamente aos prazos de prescrição e caducidade, é desconforme ao princípio da igualdade consagrado no artigo 24 da Constituição da República de Cabo Verde?

3.1.2 A de se saber se o artigo 15 do Decreto-Legislativo 5/2007, de 16 de outubro, que aprovou o Código Laboral, contendo norma tida por excecional relativa à aplicação no tempo dos regimes de prescrição e caducidade, pretensamente sem a devida autorização legislativa, estando assim em desconformidade com a reserva estabelecida no então artigo 176 da Constituição da República de Cabo Verde e as condições de delegação de competências legislativas em matéria de direitos, liberdades e garantias?

3.2. Contudo, antes de se enfrentar estas questões coloca-se um problema preliminar, potencialmente prejudicial traduzida na necessidade de se apreciar se um escrutínio incidente sobre uma norma inserta num diploma revogado, materialmente substituída por norma com teor completamente diferente, isto é, formal e substancialmente expurgada do ordenamento jurídico interno por ação do legislador, teria alguma utilidade.

3.2.1. O entendimento que o Tribunal acolheu sobre a inutilidade superveniente da lide, um instituto da processualística civil, que deve ser adotado com as devidas adaptações, foi de que ela estaria associada aos casos em que de uma decisão não se projeta qualquer efeito subjetivo benéfico ou que dela não exista qualquer interesse público sistémico na apreciação de uma determinada questão jurídica (*Acórdão 116/2023, de 10 de julho, Joel Brito e Rider Tavares v. STJ, Admissão a trâmite de ato do Supremo Tribunal de Justiça de, através do Acórdão 48/2022, de 28 de abril, ter rejeitado deferir o pedido de habeas corpus por eles colocado por prisão ilegal, com fundamento em que não havia sido ultrapassado o limite máximo de subsistência de prisão preventiva, porque a decisão condenatória, mesmo ocorrendo interposição de recurso de amparo, já havia transitado em julgado, transformando o seu estatuto no de condenados*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 81, 1 de agosto de 2023, pp. 1595-1602, 12; *Acórdão 18/2024, de 28 de fevereiro, Marcelino Nunes v. STJ*, Rel: JC Pinto Semedo, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 21, 14 de março de 2024, pp. 566-572, 11.5.8);

3.2.2. Esta jurisprudência para ser aplicada a uma ação de fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade pressupõe que sejam promovidos certos ajustamentos pelo facto de não haver propriamente lide, mas um processo de natureza objetiva no âmbito do qual o interesse público é supremo. No sentido de que mesmo inexistindo lide no sentido mais rigoroso do termo, as circunstâncias da sua apreciação podem ser tais que um pronunciamento judicial não tem o condão de produzir qualquer efeito de carácter subjetivo ou sistémico. Subjetivo porque, o legislador constituinte, mesmo em relação aos processos objetivos, não deixa de ter certas preocupações com interesses dos titulares de posições jurídicas fundamentais, nomeadamente quando leva-os em conta ao desenvolver o regime dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade do artigo 285 da Lei Fundamental; objetivo, tendo em conta que o Tribunal Constitucional protege a Constituição não só através da fiscalização de uma norma específica que seja levada ao seu conhecimento, mas também por meio de pronunciamentos hermenêuticos que conduzem à delimitação do âmbito das normas constitucionais, ao esclarecimento sobre o seu conteúdo e sobre a sua harmonização com as outras normas fundamentais, contribuindo, assim, para precaver a repetição de soluções normativas incompatíveis com a Constituição e fazer a pedagogia constitucional que lhe cabe. Como, de resto, é o sentido que se pode extrair da norma expressa da Lei do Tribunal Constitucional que veda a desistência de pedido de fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade (artigo 59);

3.2.3. Neste caso concreto, ainda podem existir certos direitos e interesses subjetivos passíveis de terem sido afetados pela norma desafiada nos presentes autos, que se manteve em vigor durante um certo período de tempo, dentro do qual certas relações jurídicas se materializaram. Ainda que muitas delas, considerando o tempo decorrido, já tenham sido ultrapassadas, ou por preclusão do direito de ação ou de recurso ou por fixação de caso julgado que protege a decisão jurídica dos efeitos normais de uma decisão de inconstitucionalidade, dado o tempo que muitas vezes marca esses processos judiciais, não é absolutamente líquido que neste momento não haverá situações

potencialmente atingidas por eventual decisão positiva de inconstitucionalidade;

3.2.4. Finalmente, na medida em que a natureza das funções do Tribunal Constitucional não é somente decidir questões específicas que lhe tenham sido trazidas, mas também interpretar a Constituição, delimitar os direitos e promover a pedagogia constitucional, e que, sem prejuízo da norma desafiada já não estar em vigor, a possibilidade real de soluções estruturalmente similares ou com efeitos análogos poderem ser adotadas no futuro sempre justificaria um pronunciamento deste Coletivo.

3.2.5. Fica assim ultrapassada a questão prévia, mantendo-se o Tribunal habilitado a conhecer as questões de fundo fixadas através do memorando apresentado, nomeadamente a de se saber se o artigo 15 do Decreto-Legislativo 5/2007, de 16 de outubro, que aprovou o Código Laboral, contendo norma que exclui a aplicação do regime estabelecido pelo mesmo diploma ao conteúdo das situações constituídas ou iniciadas por contrato de trabalho, antes da sua entrada em vigor, relativamente aos prazos de prescrição e caducidade, é desconforme ao princípio da igualdade consagrado no artigo 24 da Constituição da República de Cabo Verde?

4. Quanto ao âmbito da norma impugnada, que fixa o objeto do escrutínio,

4.1. O Tribunal Constitucional não deixa de registar:

4.1.1. A sua concordância com a avaliação feita por Geraldo Almeida (*Direito do Trabalho Cabo-verdiano I*, Praia, Imprensa Nacional de Cabo Verde, 2010, pp. 253-254), no sentido de que “[p]elo modo como foi formulada, a norma tem um alcance vastíssimo. Na verdade, ao tomar como referência todos os prazos de prescrição e caducidade relativos às situações constituídas por contrato de trabalho, antes da entrada em vigor do Código Laboral, adquire um alcance verdadeiramente exponencial. Assim, a norma é aplicável aos prazos de prescrição dos créditos do trabalhador, previstos no artigo 6º do Código Laboral; à prescrição dos créditos do empregador, prevista no artº. 7º; à caducidade da ação disciplinar (artº. 9º); à caducidade do procedimento disciplinar (artº. 377º, [nº.] 2); à caducidade do crédito de horas (artº. 97[.], nº. 2); à caducidade do contrato de trabalho por impedimento prolongado (artº 193º, [nº.] 3); à caducidade do contrato de trabalho, por doença (artº 194º, [nº.] 2); à caducidade do contrato a prazo (artº. 218º[.] al. a) e 365º[.] nº. 5); à caducidade do direito à reintegração (artº. 388º, [nº.] 6). (...). Deve-se, assim, questionar se terá sido esta a intenção do legislador: a de abranger todas as situações de caducidade associadas ao decurso do prazo, se o legislador não terá dito mais do que queria dizer. Impõe-se recorrer aos trabalhos preparatórios”;

4.1.2. Os quais, como salienta, demonstrariam que “[e]sta norma surgiu de uma questão suscitada pelo Dr. Alcides Paixão MELO relativamente ao problema dos contratos a prazo. Em face da interpretação (aliás, duvidosa!) segundo a qual à luz do Regime Jurídico Geral das Relações de Trabalho os contratos a prazo podiam ser renovados *ad aeternum* e tendo em conta o consenso

registado na Comissão de Revisão do Anteprojeto do Código Laboral, em sede da Concertação Social, no sentido de que os contratos de trabalho a prazo deveriam converter-se, todos, em contrato de trabalho por tempo indeterminado, decorridos cinco anos de execução, o mesmo advogado suscitou a questão de saber se essa conversão automática abrangeria ou não os contratos de trabalho em execução, ao tempo da entrada em vigor do Código Laboral. No debate que se gerou concordou-se que este problema estava resolvido pelo artigo 12º/2 do CC, pois, tratando-se de uma situação relativa ao conteúdo da relação jurídica de trabalho, a lei nova seria de aplicação mesmo às relações já constituídas, dado tratar-se de uma alteração legislativa com abstração do facto que deu origem à relação. Mesmo assim, insistiu o referido advogado, no que teve o apoio da UNTC-CS, para que a questão ficasse clarificada numa norma nova. A questão não ficou resolvida na Comissão, mas sabe-se que foi posteriormente submetida ao Governo que a resolveu nos termos consagrados no artº. 15º da Lei de Aprovação ao Código Laboral” (*Ibid.*, pp. 254-255);

4.1.3. É verdade que o mesmo autor, apontando para “uma interpretação restritiva” quanto à caducidade do contrato a prazo, pelas razões arroladas, no tocante à prescrição a intenção do legislador terá sido “alargada” (*Ibid.*, p. 255),

4.2. Mas isso, para efeitos deste escrutínio de constitucionalidade não é relevante, pela razão de que o requerente ao pedir fiscalização centrou-se essencialmente no problema da caducidade do contrato de trabalho a prazo e, como tal, será tratado.

5. Não é a primeira vez que o Tribunal avalia possível violação do princípio da igualdade.

5.1. Através do *Acórdão 7/2016, de 21 abril de 2016, (sobre a constitucionalidade da limitação de capacidade eleitoral passiva de magistrado para aceder ao cargo de Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura Judicial)*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 35, 10 de maio de 2016, pp. 1224-1251/1226, e ss, o Tribunal fixou o tipo de escrutínio a ser utilizado em caso de invocação do princípio/direito à igualdade, concluindo essencialmente pelo seguinte,

5.1.1. “Quatro níveis de escrutínio relacionado a situações de desigualdade serão considerados, não havendo, a propósito, nenhum corte com a orientação da justiça constitucional cabo-verdiana que, por diversas vezes, já se teve que se pronunciar sobre o princípio da igualdade ou o direito homónimo. (...) Para as que contemplarem discriminações suspeitas, as previstas pelo artigo 24 ou estruturalmente equivalentes, que dizem respeito a características não voluntárias e imutáveis da pessoa ou que se associam ontologicamente ao seu ser em razão de opção legítima, um escrutínio estrito, em que a inconstitucionalidade é presumida, o que somente pode[...] ser ilidido por uma justificação tão forte do poder legislativo democrático que o Tribunal considere tratar-se de medida inevitável para a realização de um interesse público supremo ou a única forma de preservar direitos individuais dos próprios afetados. As diferenciações quase-suspeitas, baseadas

em características transitórias, mas de caráter identitário ou que tenham a ver com o livre desenvolvimento da sua personalidade, que vão sendo assumidas por um ser humano, em que a inconstitucionalidade é presumida, porém cujo tratamento diferenciado exige o contrapeso de interesses públicos fortes, mas menos perentórios do que os supremos como justificação ou a existência de outros direitos de menor importância, requerem a aplicação de um escrutínio de intensidade média, o suficiente para avaliar, além da natureza da diferenciação, o grau do interesse público justificante que foi apresentado pelo Estado. Diferenciações ordinárias para contornar direitos ligados à igualdade, que acontecem com alguma frequência na vida social e económica e, que, destarte, exigem simplesmente a apresentação e a certificação pelo Tribunal de uma razão não arbitrária para o tratamento diferenciado, assente não em interesse público supremo ou forte, mas simplesmente relevante, e/ou na preservação de qualquer direito fundamental. Exige, pois, um escrutínio de nível médio-baixo. Por fim, diferenciações simples, não relacionadas a discriminações, mas de tratamento diferenciado pela lei, [em que ocorre] mero efeito irradiador do princípio da igualdade pelo sistema, bastando justificação sobre a finalidade da medida, promovendo-se juízo de mera razoabilidade e de racionalidade meio-fim, com notória deferência à legítima vontade de conformação que for feito pelo legislador democrático e cabendo a quem desafia a sua constitucionalidade demonstrar que a medida não é razoável ou que aquele propósito não é legítimo por inexistência de interesse público simples identificável. Ficaria, para estas situações, reservado um escrutínio de nível básico e fraco”;

5.1.2. O mesmo princípio foi tratado no *Acórdão 24/2016, de 20 de outubro, Fiscalização Sucessiva da Constitucionalidade referente à norma revogatória da Lei de aprovação do [E]statuto dos magistrados do Ministério Público*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 61, 2 de novembro de 2016, pp. 2033-2054 e na *Coletânea de Decisões do Tribunal Constitucional de Cabo Verde*, Vol. II, Praia, INCV, 2017 (2016), pp. 17-82, 2, e no *Parecer 1/2017, de 20 de maio*, publicado no Boletim Oficial, Rel. JP Pinto Semedo, I Série, N. 27, de 16 de maio de 2017, pp. 672-682, p. 675 e ss., proferido nos autos de fiscalização preventiva da constitucionalidade 1/2017, em que foi requerente Sua Excelência o Senhor Presidente da República, relativamente à fiscalização preventiva da constitucionalidade dos artigos 2 e 14 do ato legislativo que aprova o Estatuto dos Oficiais de Justiça, em relação a uma situação que comporta algumas semelhanças com o caso em apreço;

5.1.3. E foi utilizado nos *Acórdãos 23/2018, de 20 de outubro, Fiscalização Sucessiva da Constitucionalidade referente a norma contida no n.º 1 do art.º 130 da Lei n.º 1/VII/2011, de 20 de junho, que aprovou o Estatuto dos Magistrados Judiciais*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 76, 22 de novembro de 2018, pp. 1835-1857, 2; *10/2020, de 20 de março, Proferido nos autos de fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade de normas constantes do Acordo entre o Governo da República de Cabo Verde e o Governo dos Estados Unidos da América respeitante ao Estatuto do Pessoal dos Estados Unidos na República de Cabo Verde (SOFA)*, publicado no Boletim Oficial, I Série, n. 86, 23 de julho de 2020, pp. 1731-

1782, A.1; 39/2021, de 7 de setembro, *Alex Saab v. STJ*, Red. José Pina Delgado; Aristides R. Lima e João Pinto Semedo, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 100, 15 de outubro de 2021, pp. 2508-2570, 3.2.10, B; 60/2021, de 6 de dezembro, referente à constitucionalidade de norma que limita o ingresso na função pública de cidadãos com idade igual ou superior a trinta e cinco anos para provimento de lugares correspondentes a categoria inferior ao de pessoal da carreira técnica ou equiparado fora das exceções mencionadas pelo número 1 do artigo 28 da Lei nº 117/VIII/2016, de 24 de março, Rel: JC Pina Delgado, 3; 25/2022, de 24 de junho, *Provedor de Justiça*, referente a normas constantes dos números 1 e 3 do artigo 25 e número 4 do artigo 101 da Lei nº 42/VII/ 2009, de 27 de julho, na medida em que estabeleceria as bases do regime da função pública, relativamente ao modo de vinculação jurídica à função pública e à conversão dos contratos administrativos de provimento em contratos de trabalho a termo certo, de 27 de julho, Rel: JC Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 65, 1 de julho de 2022, pp. 1618-1637, 11.3; 19/2024, de 29 de fevereiro, *Anilson Vaz de Carvalho Silva v. STJ*, Não julga inconstitucionais o artigo 19 do EMJ, quando interpretado no sentido de que os Juizes de Direito de 2ª classe, não podem concorrer ao preenchimento de uma vaga de Juiz Desembargador, por ausência de desconformidade com o princípio de igualdade perante a lei, reserva legal e o sistema de mérito no acesso a cargos públicos, e norma hipotética inferida do artigo 34 da Lei do Contencioso Administrativo, no sentido de em processo administrativo não-sancionatório o juiz não pode recorrer para o plenário de decisão de secção do STJ, por ausência de desconformidade com o direito de recurso, Rel: JCP Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 21, 14 de março de 2024, pp. 573-585, *passim*.

5.2. Por entender que nenhum motivo ponderoso existe no sentido de levar o Tribunal a alterar a sua posição vai-se manter a mesma ideia proferida relativamente ao princípio/direito à igualdade nestes acórdãos e parecer, pelas razões já expostas, nos termos seguintes:

5.3. O pedido formulado pelo Digníssimo Senhor Procurador-Geral da República refere-se à possibilidade de haver uma violação do princípio da igualdade, pelo facto das regras transitórias do artigo 15 do Decreto-Legislativo 5/2007, de 16 de outubro, que aprovou o Código Laboral, poderem violar o atual artigo 24 da Constituição da República. Destarte, cumpre ao Tribunal Constitucional apreciar esta questão, começando, por singelamente, expor as linhas básicas da igualdade na Constituição da República.

5.4. Neste sentido, é de se reter que, em qualquer caso desta natureza, é convocável à discussão, pelo menos *prima facie*, não só o princípio da igualdade, como também potencialmente uma das suas dimensões subjetivas, o direito a não se ser discriminado, o qual tem a ver com matéria já tratada pelo Tribunal Constitucional no âmbito do Acórdão 7/2016, de 21 abril de 2016, (*sobre a constitucionalidade da limitação de capacidade eleitoral passiva de magistrado para aceder ao cargo de Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura Judicial*), Rel: JC Pina Delgado.

5.4.1. Fundam-se nas situações previstas pelo artigo 24 da Lei Fundamental e as que, não

estando, lhe sejam materialmente equivalentes, atendendo, nomeadamente, ao sentido normativo-abstrato da Constituição, do que decorre da história dos cabo-verdianos e dos desafios que a sociedade arquipelágica enfrenta;

5.4.2. Destarte, há casos de tratamento diferenciado que são cobertos pelo direito a não ser discriminado e que, nos termos da jurisprudência recente do Tribunal Constitucional (*Acórdão 7/2016 (sobre a constitucionalidade da limitação de capacidade eleitoral passiva de magistrado para aceder ao cargo de Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura Judicial)*), Rel: JC Pina Delgado, 2.12), exigem justificações e níveis de escrutínio densificados em razão da suspeição ou quase suspeição gerada pela base de diferenciação que, objetivamente, criam, e outros que resultam de projeções do princípio da igualdade ou alternativamente de um direito especial à igualdade, os quais impõem níveis de escrutínio menos intenso e que, em concreto, poderão ser mais deferenciais para com a vontade do legislador ordinário, por projeção do princípio democrático do Estado de Direito Democrático;

5.4.3. Enquanto mero princípio, da enunciação constitucional da igualdade, irradia-se sobre todo o sistema uma lógica de tratamento igual, resultando em deveres de os poderes públicos, designadamente o poder legislativo, fazerem tudo o que for fática e juridicamente possível para respeitar uma orientação de tratamento igual e de tratamento desigual nas situações constitucionalmente aceitáveis, independentemente da relação concreta que se estabeleça;

5.4.4. Assim sendo, em situações nas quais não existem razões justificantes para legitimar tratamentos desiguais, independentemente dos sujeitos em causa, poderá haver violação do princípio da igualdade. Isso determina que, no mínimo, qualquer tratamento desigual promovido pelo legislador tenha na sua base uma finalidade racional que a legitime e com ela se conecte, fixando-se, mesmo em casos que não envolvam discriminação, as seguintes exigências: primeiro, não pode haver violação do princípio da igualdade sem haver tratamento diferenciado; segundo, este tratamento deverá, dependendo do caso, estar desprovido de qualquer base, nomeadamente de qualquer racionalidade; naturalmente, isso no pressuposto de a própria relação jurídica que ampara um questionamento de tratamento desigual inconstitucional estar coberta pelo princípio ou por direitos subjetivos ligados à preservação do valor da igualdade.

5.5. No caso em apreço, o escrutínio a ser levado a cabo seria o de nível básico e fraco, que tem por objeto, “diferenciações simples, não relacionadas a discriminações, mas de tratamento diferenciado pela lei, [em que ocorre] mero efeito irradiador do princípio da igualdade pelo sistema, bastando justificação sobre a finalidade da medida, promovendo-se juízo de mera razoabilidade e de racionalidade meio-fim, com notória deferência à legítima vontade de conformação que for feito pelo legislador democrático e cabendo a quem desafia a sua constitucionalidade demonstrar que a medida não é razoável ou que aquele propósito não é legítimo por inexistência de interesse público simples identificável”, nos termos formulados pela jurisprudência supramencionada.

5.6. Uma vez definido o critério, o passo seguinte seria aplicá-lo à situação concreta, tendo presente que o Digníssimo Procurador-Geral da República, no seu pedido, menciona, neste segmento específico, que:

5.6.1. “[A]fastando[-se] o regime trazido pelo Código Laboral às situações jurídicas iniciadas antes da sua entrada em vigor, o artigo 15.º sob impugnação acaba por tratar diferentemente situações, sem que para tal haja qualquer justificação razoável”;

5.6.2. “Na verdade, segundo o artigo 360.º do Código Laboral, “o contrato de trabalho por termo certo tem duração acordada entre as partes, não podendo exceder cinco anos, incluindo as renovações (...)”, sob pena de se transformar em contrato sem prazo”;

5.6.3. Tratar-se-ia “de um regime claramente diferente, e mais favorável ao trabalhador, que o da lei anterior que permitia sucessivas prorrogações deste tipo de contratos – cfr. o artigo 13.º n.ºs 2 e 3 do RJGRT – sem que houvesse um limite temporal para a conversão em contrato sem prazo. (...). Por força do artigo 15.º do DLegs, os trabalhadores que comecem a trabalhar com base em contratos a prazo celebrados depois de 16 de abril – data da entrada em vigor do Código Laboral – usufruem das vantagens que a regulamentação do Código Laboral traz, ao passo que os que estejam a trabalhar com base em contratos anteriores, continuam com o mesmo regime anterior, sem que os respetivos contratos se possam converter em contratos sem prazo”;

5.6.4. Em jeito de conclusão, “[T]amanha diferenciação só pelo facto de um contrato ser celebrado no dia 15 ou 16 de [a]bril é manifestamente injustificada”.

5.7. Neste caso concreto, o legislador ordinário entendeu epigrafiar a norma do artigo 15 com a expressão “disposição transitória”, o que levaria ao entendimento que estaríamos perante norma que teria a função de regular a transição entre o regime jurídico antigo e o novo, facilitando a adaptação à nova legislação, estabelecendo regras temporárias ou provisórias que visariam minimizar os impactos das mudanças operadas na lei laboral, garantindo segurança jurídica e continuidade de direitos e deveres dos envolvidos.

5.7.1. No entanto, segundo nos explica Geraldo Almeida (*Direito do Trabalho Cabo-verdiano I*, p. 251), as normas de direito transitório podem, quanto à sua natureza, apresentar-se como normas de direito transitório material, regulando diretamente a relação ou situação de vida nos seus efeitos constitutivos, modificativos e extintivos, fixando um regime particular direto para as situações pré-existentes ou como normas de direito transitório formal, regulando indiretamente uma determinada situação de vida.

5.7.2. Tal premissa leva à conclusão de que o artigo 15 do Decreto-Legislativo 5/2007, não é nem norma de direito transitório material, nem formal, porque não regula diretamente uma situação de vida, nem remete para uma determinada lei a disciplina material de uma situação de vida.

5.7.3. No ordenamento jurídico cabo-verdiano, em regra, a transição de uma lei antiga para uma lei nova é feita com observação das normas sobre a aplicação da lei no tempo que se encontram no artigo 12 do Código Civil que dispõe no seu número 1 que “[a] lei só dispõe para o futuro; ainda que lhe seja atribuída eficácia retroativa, presume-se que ficam ressalvados os efeitos já produzidos pelos factos que a lei se destina a regular”; e, no número 2 que “[q]uando a lei dispõe sobre condições de validade substancial ou formal de quaisquer factos ou sobre os seus efeitos, entende-se em caso de dúvida, que só visa os factos novos; mas, quando dispuser diretamente sobre o conteúdo de certas relações jurídicas, abstraindo dos factos que lhes deram origem, entender-se-á que a lei abrange as próprias relações já constituídas, que subsistam à data da sua entrada em vigor”.

5.7.4. No entanto, o que se verifica é que no caso em apreço, contrariamente ao previsto no artigo supracitado, o artigo 15 vem afastar da aplicação das normas do Código Laboral as situações jurídicas relativas à prescrição e à caducidade iniciadas por contrato de trabalho antes da entrada em vigor deste Código, o que é perfeitamente legal, na medida em que a aplicação dessa norma geral nunca podia prevalecer sobre a norma especial prevista pelo artigo 15;

5.8. Ao estabelecer no artigo 15 do Decreto-Legislativo N. 5/2007, norma que afasta a aplicação do regime mais favorável aos trabalhadores cujos conteúdos da sua situação jurídico-laboral tenham sido constituídas ou iniciadas antes da entrada em vigor do Código Laboral, tanto para aquelas que já tenham decorrido cinco ou mais anos desde o início da sua vigência, como para as que tivessem menos de cinco anos, estaria a tratar de forma diferenciada trabalhadores que se encontram em circunstâncias idênticas às dos que celebraram os seus contratos de trabalho após a entrada em vigor do Código Laboral. Na verdade, pode-se dizer que os trabalhadores afetados negativamente pela aplicação do artigo cuja fiscalização de constitucionalidade se solicita, se encontram em situação mais favorável do que aqueles que celebraram os seus contratos após a entrada em vigor do Código Laboral, dado ao tempo decorrido desde o início do exercício das suas funções.

6. É entendimento do Tribunal Constitucional de que o facto de uma norma de transição em matéria laboral não estender um suposto regime jurídico mais favorável ao trabalhador a situações iniciadas no passado por si só não gera desconformidade com a Constituição, a menos que se reconduza a uma situação em que a norma cuja aplicação é preservada seja, ela própria, inconstitucional, ou o contexto em que o efeito de desigualdade produzido é gratuito por não estar suportado em qualquer interesse público invocado pela entidade prolatora da norma.

6.1. A adequada avaliação da primeira dimensão do problema requer que se analise as normas cuja aplicação é preservada pela norma transitória e que referida textualmente pelo Ilustre Requerente seria o artigo 13 do RJGRT, cuja versão originária rezava que “1. O limite do prazo deve ser adequado à situação concreta que o justifica, mas em caso algum poderá ser superior a quatro anos, quer se trate de prazo inicial ou das suas prorrogações”; 2. A duração das

prorrogações será estabelecida sempre por acordo escrito e obedecerá também à regra definida no número anterior. 3. Não são permitidas prorrogações nos contratos a que se refere a alínea a) do número 1 do artigo 11º, exceto se a entidade empregadora os tiver celebrado, voluntariamente, por escrito e sujeito ao regime de visto prévio da Inspeção do Trabalho”;

6.2. Esta norma viria a ser alterada, já depois da entrada em vigor da Constituição de 1992 através da:

6.2.1. Pelo Decreto-Lei N. 51-A/89, de 26 de junho, publicado no Boletim Oficial, N. 25, 26 de junho de 1989, pp. 1-6, em que a expressão “se a entidade empregadora os tiver celebrado, voluntariamente, por escrito e sujeito ao regime de visto prévio da Inspeção do Trabalho” foi substituída pela singela expressão “se tiverem sido reduzidos a escrito”;

6.2.2. E, sobretudo, pela Lei 101/IV/93, de 31 de dezembro, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 49, 31 de dezembro de 1993, pp. 2-9, que acrescentou uma importante alínea – a d) do número um – a inserir uma nova causa permissiva de contrato de trabalho por tempo determinado no artigo 11: “a constituição de novas empresas ou estabelecimentos, bem como de criação de mais postos de trabalho por parte de empresas existentes”; um novo parágrafo segundo, nos termos do qual “o contrato de trabalho por tempo determinado deve mencionar o prazo estipulado, bem como o motivo justificativo do mesmo”; e também um novo número 3, nos termos do qual “o contrato de trabalho considera-se sem prazo se não indicar o motivo justificativo, com ressalva do disposto na alínea d) do n.º 1 do presente artigo”, passando o antigo parágrafo terceiro a quarto;

6.2.3. Já o artigo 13, passou a ter a seguinte redação: “1. Nos casos previstos nas alíneas a), b) e c), do artigo 11º, o prazo do contrato deve ser adequado à situação que o justifica; 2. O contrato caduca no termo do prazo inicial ou da sua prorrogação, se essa for a vontade da entidade patronal ou do trabalhador. A vontade da entidade patronal deve ser comunicada ao trabalhador, por escrito e com antecedência mínima de dez dias. 3. Na falta da comunicação referida no número anterior. O contrato prorroga-se por prazo igual ao inicial, se outro não for estipulado pelas partes”;

6.3. Não se disputaria a tese de que as normas em si autorizavam o entendimento de que as prorrogações podiam ocorrer ilimitadamente, porém, nos limites materiais das situações que permitiram a celebração de contratos de trabalho a termo certo, isto é, inicialmente para a realização de trabalhos ocasionais de curta duração, não excedente a 60 dias; para a substituição de trabalhadores com direitos a reserva de posto de trabalho impedidos por motivo de doença, cumprimento do serviço militar, gozo de férias ou outros motivos de ausência no trabalho, o que não daria muita margem ao abuso do direito de prorrogar contratos indefinidamente.

6.3.1. Mas, a interpretação que se terá vincado partiu de uma interpretação flexível das situações

que permitiam o recurso à celebração de contrato a termo previstas pelo artigo 11, parágrafo primeiro, sobretudo a causa do estabelecimento de novas empresas/estabelecimentos ou a criação de novos postos de trabalho por parte de empresas existentes. No quadro de uma alteração legislativa justificada na *Proposta de Lei de Revisão da Legislação Laboral* (apresentada pelo Governo à Assembleia Nacional), preâmbulo, como forma de “1.º. Melhorar os instrumentos de gestão empresarial dos recursos humanos, de modo a que haja confiança para investir e criar empregos. 2.º. Aumentar a produtividade do trabalho. 3.º. Simplificar o relacionamento com a Administração Pública, no exercício da gestão empresarial dos recursos humanos. 4.º. Estimular a contratação colectiva, de modo a que os parceiros sociais assumam a responsabilidade de, tendo em conta a situação dos trabalhadores e das empresas, melhorar as condições de trabalho e produtividade”, projetando filosofia segundo a qual “As legislações do trabalho com elevada proteção da estabilidade do emprego obrigam, por via de regra, a admissão com contratos por tempo indeterminado, proibem severamente o despedimento e aplicam sanções ao despedimento ilícito. Tais sistemas são, todavia, incapazes de proteger o emprego quando a crise económica põe em causa a sobrevivência das empresas (...) as primeiras vítimas do sistema são os desempregados, condenados a permanecer sem emprego pelas leis de garantia do emprego (...) A economia do país necessita, para se desenvolver, que a legislação do trabalho diminua a onerosa proteção do emprego relativamente aos contratos por tempo indeterminado ou, em alternativa, conceda aos empregadores mais facilidade na admissão de trabalhadores mediante contratos de trabalho por tempo determinado”, que se traduzia, no dizer de uma importante obra doutrinária, numa revisão marcadamente neoliberal (Simão Gomes Monteiro, *Dever de Reintegração e de Indemnização em Sede do Despedimento Ilícito no Direito Cabo-Verdiano*, Coimbra, Edição do Autor, 2012, p. 46)

6.3.2. Isso associado ao regime flexível instituído pelas soluções normativas vertidas para o artigo 13 (duração e prorrogação do contrato), conduziriam a uma situação propiciadora da prorrogação sucessiva dos contratos de trabalho por tempo determinado para um número apreciável de situações, permitindo-a aparentemente em qualquer ocasião, ainda que tributária do princípio da autonomia da vontade das partes, sustentáculo do direito privado, já que sempre decorrente da vontade convergente de ambos. Como sumarizou a mesma obra citada no final do parágrafo anterior, houve “uma fragilização do trabalhador, designadamente pela via da proliferação dos contratos de trabalho a termo certo e sem limite temporal para conversão em contratos de trabalho por tempo indeterminado” (*Ibid.*, p. 47), disso resultando que, como destacou uma obra de sistematização do Direito de Trabalho Cabo-Verdiano, era entendimento geral “embora, esta interpretação possa ser posta em causa, o de que não exist[ia] prazo limite de renovação de tais contratos que, por este facto, podem ser sucessivamente renovados de acordo com o critério do empregador. Assim, à luz do Regime Jurídico Geral das Relações de Trabalho tem sido entendimento de que um contrato de trabalho a prazo podia ser renovado *ad aeternum*, não se convalidando nunca em contrato sem prazo. E, na verdade, era isso que vinha acontecendo na prática. Alguns trabalhadores renovavam sucessivamente contratos a prazo há 5,6 e mais anos,

sem que tais contratos se convertessem nunca em contratos sem prazo” (Geraldo Almeida (*Direito do Trabalho Cabo-verdiano I*, pp. 258-259);

6.3.3. Independentemente do mérito dessa filosofia e reconhecida a sua coerência político-ideológica e até, como salientou o primeiro estudo citado, a sua “repercussão positiva na economia nacional, em especial na atração do investimento externo” (Simão Gomes Monteiro, *Dever de Reintegração e de Indemnização em Sede do Despedimento Ilícito no Direito Cabo-Verdiano*, p. 48), o facto é que com o reconhecimento do direito à segurança no emprego, que já integrava a ordem constitucional cabo-verdiana desde então, uma norma que permitisse a renovação indefinida de um contrato de trabalho por tempo determinado que nunca se converte em contrato de trabalho por tempo indeterminado e, logo, nunca garantindo estabilidade no emprego que transcenda os limites da liberdade contratual, sempre seria de duvidosíssima constitucionalidade.

6.4. No *Acórdão 25/2022, de 24 de junho, Provedor de Justiça, referente a normas constantes dos números 1 e 3 do artigo 25 e número 4 do artigo 101 da Lei n.º 42/VII/ 2009, de 27 de julho, na medida em que estabeleceria as bases do regime da função pública, relativamente ao modo de vinculação jurídica à função pública e à conversão dos contratos administrativos de provimento em contratos de trabalho a termo certo, de 27 de julho*, Rel: JC Pina Delgado, 12, o Tribunal Constitucional já tinha justificado esse direito apelando essencialmente ao:

6.4.1. Direito ao trabalho consagrado no artigo 61 da Lei Fundamental – que, neste particular, serviu de sustentação à mesma conclusão vertida para o *Parecer 1/2014, de 16 de janeiro, referente à fiscalização preventiva da constitucionalidade de normas do Regime Jurídico Especial das Micro e Pequenas Empresas*, Rel: JC Manuel Alfredo Semedo, não-publicada, pp. 25-26, tirada pelo STJ enquanto TC – o qual, claramente, exige uma prestação positiva por parte do Estado, pelo que se aproxima como é óbvio da categoria dos direitos económicos, sociais e culturais, na medida em que não seria de se descartar que ele “produza igualmente o efeito de garantir estabilidade no emprego para aqueles que conseguem obter um trabalho, limitando as situações em que eles poderão ser privados dele por ato unilateral do empregador”;

6.4.2. Da garantia contra o despedimento sem justa causa e o correlato dever de ressarcimento nestes casos, no exato sentido de se “pressupor certos níveis de segurança no emprego, no sentido de o poder público dever intervir nas relações sociais para dificultar a cessação de vínculos laborais, impondo ao empregador um ónus caso opte por promover a desvinculação laboral de quem já tinha um vínculo estável, do que decorre que a partir de certo momento qualquer vínculo deverá resultar numa estabilidade no emprego a qual somente poderá ser ultrapassada se o empregador tiver justa causa ou pagar uma indemnização que deve ser legalmente definida de forma a ser suficientemente dissuasora de despedimentos frívolos ou sem razão económica suficiente”;

6.4.3. Concluindo a sua avaliação assentando o seguinte entendimento: “[n]ão há segurança no emprego e por conseguinte o direito de trabalhar ficará prejudicado se o empregador puder arbitrariamente e sem qualquer limitação recorrer ao contrato a termo como forma de vinculação ao emprego. E não faz qualquer sentido, por um lado, impedir o despedimento sem justa causa e por outro lado permitir o uso arbitrário do contrato a termo, pois, não custa ao empregador, com o intuito de fugir à proibição de despedimento sem justa causa, recorrer exclusivamente ao contrato de trabalho a termo certo ou indeterminado, dando por finda a relação de trabalho uma vez decorrido o prazo. A regra constitucional de proibição do despedimento sem justa causa seria nesses casos desprovida de conteúdo, pelo que a necessidade constitucional de reconhecimento de outras dimensões da garantia de segurança no emprego é de extrema importância e necessidade. Por essas razões, por motivos lógicos e dogmáticos, havendo essas garantias, é necessário pressupor que existe um direito substantivo ao qual estão associadas, o direito à segurança no emprego”;

6.4.4. Esta orientação é diretamente aplicável à situação sob apreciação, num caso em que é evidente que, no momento em que foram aprovadas as normas mencionadas, as disposições constitucionais nas quais se assenta o direito à segurança no emprego já integravam o texto fundamental. Sobretudo, porque a versão originária, mencionava expressamente na epígrafe do seu artigo 59, o direito à segurança no emprego, entretanto alterada em 1999. Separando-se o direito à retribuição dos outros direitos, ainda assim incluiu a garantia contra o despedimento sem justa causa, a qual pressupõe esse direito. Do qual resulta pelo menos posição jurídica no sentido de que a prestação laboral com certa duração deve resultar nalguma estabilidade no emprego que proteja o trabalhador de despedimentos arbitrários, sancionando-se o empregador com o pagamento de uma indemnização;

6.5. Portanto, dá-se por estabelecido que a norma cuja vigência foi mantida pela solução ora desafiada estava viciada por uma inconstitucionalidade que não podia ser preservada pelo artigo 15 da Lei de Aprovação do Código Laboral.

7. Mesmo na hipótese de não poder aceitar a constitucionalidade de uma norma que protege outra norma inconstitucional de ser derogada nos termos da lei, prolongando a sua existência jurídica, ainda que temporariamente, acresce, de facto, mesmo que tal vício não lhe pudesse ser imputado, que se gera um problema de conformidade com o princípio da igualdade,

7.1. Mas não tanto pelo facto de haver uma incompatibilidade intrínseca entre a preservação de normas, prorrogando-se temporariamente a sua vigência, mesmo quando aprova um regime jurídico mais favorável aos seus destinatários, o que, dentro de certos limites, seria constitucionalmente aceitável, desde que o poder público legislador invocasse um interesse legítimo que o justificasse.

7.2. Porque, sendo verdade que o sistema constitucional de proteção de direitos conhece poucos

absolutos, qualquer desvio em relação ao princípio da igualdade de tratamento, mesmo que nos casos que não degenerem em discriminação por não envolverem categorias suspeitas, deve ser racionalmente justificado por aqueles que munidos de poderes soberanos as promovem. Por conseguinte, a questão central no âmbito dos presentes autos é de se verificar se o legislador invocou algum motivo para estabelecer essa desigualdade, ainda que transitória, de tratamento.

7.2.1. Pode até vislumbrar-se que poderiam ter sido invocados certos interesses públicos legítimos para justificar a medida, nomeadamente evitar a criação abrupta de obrigações para o patronato, no sentido de uma conversão de todos os contratos a termo certo que tivessem com trabalhadores em contratos por tempo indeterminado e/ou garantir um período de transição e de adaptação. Um pouco na esteira do relato que foi feito pelo juslaborista Geraldo Almeida, quando ele destacou a posição do representante dos empregadores no Conselho de Concertação Social e que terá sido acolhida pelo Governo no sentido de que os contratos a prazo só deveriam começar a contar depois da entrada em vigor do Código ('Geraldo Almeida advoga que as pessoas não devem obediência ao artigo 15 do novo Código Laboral', *A Nação*, N. 32 10 a 16/08/2008, p. 2);

7.2.2. Aplicando-se a este caso concreto o escrutínio básico fraco, em que, perante a existência de tratamento diferenciado pela lei, a sua justificação se bastaria com a explicação sobre a finalidade da medida, "promovendo-se juízo de mera razoabilidade e de racionalidade meio-fim, com notória deferência à legítima vontade de conformação que for feito pelo legislador democrático e cabendo a quem desafia a sua constitucionalidade demonstrar que a medida não é razoável ou que aquele propósito não é legítimo por inexistência de interesse público simples identificável", o que se verifica é o seguinte:

7.3. No Preâmbulo do Decreto-Legislativo N. 5/2007, de 16 de outubro, não se encontra qualquer explicação que pudesse justificar a introdução do conteúdo do artigo 15 nesta lei, que, aliás, vai em sentido contrário a aquele que se poderia preconizar, tendo em conta que logo no segundo parágrafo do proêmio o legislador diz que: "[o]s principais valores que dominam a legislação do trabalho são a dignidade da pessoa, que se qualifica pelo esforço do seu trabalho; o dever de trabalhar não apenas para prover os meios necessários à subsistência individual, mas, também como contribuição para a valorização e sobrevivência coletiva da comunidade a que a pessoa pertence; a igualdade de oportunidade e a justiça nos rendimentos";

7.3.1. De um ponto de vista mais macroscópico, a justificação geral da reforma legislativa remete, sobretudo, a princípios fundamentais que norteiam a legislação laboral, refletindo preocupações éticas e sociais. Na verdade, ao fazer referência ao valor da dignidade no trabalho parece querer dar ênfase ao facto de cada pessoa merecer respeito e reconhecimento, não apenas como profissional, mas também como ser humano. E essa dignidade é garantida pelo direito a condições de segurança de e no trabalho, ao tratamento justo e ao reconhecimento ao esforço individual. Por seu lado, a igualdade de oportunidades visa assegurar que todos tenham as mesmas condições para aceder ao mercado de trabalho, independentemente de fatores como

género, raça ou origem, promovendo um ambiente inclusivo e equilibrado. Nota-se ainda a vontade de deixar perpassar a ideia de justiça nos rendimentos alcançados através do trabalho, através de uma distribuição adequada dos ganhos, garantindo que os trabalhadores recebam uma remuneração justa e condizente com o esforço e contribuição para as empresas;

7.3.2. Além disso, na própria Lei 10/VII/2007, de 23 de abril, através da qual foi concedida ao Governo autorização legislativa para rever o Regime Geral das Relações de trabalho (RJGRT), consubstanciada no Decreto-Lei N. 68/87, de 30 de junho, alterado pelo Decreto-Lei 51-A/89, de 26 de junho, no seu artigo 3º alínea a) foi previsto que o Governo poderia “[r]ever o regime jurídico do contrato a prazo, adequando-o ao motivo justificativo do mesmo”. O que deixa a entender que por ser um contrato excepcional, o contrato a prazo só deveria ser celebrado com o trabalhador quando houvesse motivos ponderosos que o justificassem, ficando o empregador com o dever de fundamentar a existência desses motivos;

7.3.3. Ora, a distinção que o legislador faz com a introdução do artigo 15 na lei que aprova o Código Laboral, parece afastar-se de todos os princípios que se pretende dar realce no preâmbulo da lei onde está inserido esse artigo e na própria lei de autorização de alteração legislativa de alteração do RJGRT. Desde logo, não se qualifica o esforço do trabalho, criando através da lei, uma situação privilegiada apenas para trabalhadores que deem início à sua relação jurídico-laboral após a entrada em vigor da nova lei laboral, estabelecendo um tempo de trabalho para a conversão automática de contratos de trabalho precários em contratos que garantem maior segurança jurídica, apenas para esses trabalhadores, deixando de fora trabalhadores que já tenham alcançado e até ultrapassado o lapso de tempo que se estipula para que se dê a conversão de contratos de trabalho de tempo determinado para contratos por tempo indeterminado.

7.4. Dos demais trabalhos preparatórios também não se conseguiu encontrar qualquer elemento que atestasse que o Governo da República, entidade prolatora da norma tivesse uma razão específica para adotar essa solução.

7.4.1. A questão não havia sido discutida no Parlamento quando se apreciou o pedido de autorização legislativa, surgindo, conforme relato que se encontra numa entrevista de um importante estudioso dessas questões, da seguinte forma: “[a] responsabilidade desta situação é do Governo. A questão relacionada com o famigerado artigo 15 da Lei de Aprovação do Código Laboral foi suscitada no fim da discussão do projeto. Partiu de dúvidas que o mesmo levantava ao jurista que apoiava a União Nacional dos Trabalhadores Cabo-Verdianos – Central Sindical, durante concertação relativamente ao Código. O mesmo questionou o funcionamento dos contratos a prazo, interrogando-se sobre o que aconteceria com os trabalhadores que, na altura da sua entrada em vigor, já estariam com mais de cinco anos de contratos a prazo. Será que converteriam, automaticamente, em contratos a prazo, em contratos sem prazo ou o prazo começa a contar a partir desta data? O jurista representante dos empregadores defendeu a contagem posterior [à] entrada [em vigor?] da lei. (...) Houve uma discussão sobre o assunto, (...)”

(‘Geraldo Almeida advoga que as pessoas não devem obediência ao artigo 15 do novo Código Laboral’, p. 2);

7.4.2. Não se conseguiu identificar entre os elementos disponíveis e autuados qualquer articulação de uma justificação do órgão legislativo competente em defesa da norma ou que permitisse identificar as razões que conduziram à sua adoção; o melhor que se conseguiu foi uma referência indireta de que “o Governo, através do Ministro do Trabalho, da Família e Solidariedade justifica que, não havendo consenso sobre o assunto entre os parceiros sociais, o Conselho de Ministros tomou a decisão que achou melhor, assumindo a sua responsabilidade perante uma lei que terá algumas implicações na vida económica do país, com a sua entrada em vigor daqui a seis meses” (*A Semana*, 12 de outubro de 2007, p. 15);

7.4.3. Pelo contrário, a insatisfação geral entre entidades sindicais – manifestada por vários dos seus líderes, nomeadamente Júlio Ascensão Silva (v. *A Semana*, 12 de outubro de 2007, p. 15), Gilberto Lima e Julião Varela (*A Nação*, N. 30, 27/03 a 02/04/2008, p. 12), e alguns académicos – como o citado Geraldo Almeida ((‘Geraldo Almeida advoga que as pessoas não devem obediência ao artigo 15 do novo Código Laboral’, pp. 2-3) –, foi evidente, como resume igualmente peça jornalística coeva ao destacar que “tanto a União Nacional dos Trabalhadores Cabo-Verdianos – Central Sindical (UNTC-CS), como a Confederação Cabo-Verdiana dos Sindicatos Livres (CCSL), discordam do artigo 15º (...), referente aos contratos de trabalho, uma vez que permite que um trabalhador que entre, a partir de agora, para uma empresa com contrato a prazo se torne efetivo daqui a cinco anos, enquanto um outro trabalhador que já lá esteja há dez anos, por exemplo, começa a contar os cinco anos, só a partir de 16 de abril, o que significa que o tempo de serviço já prestado não conta para o efeito” (‘Código Laboral recebido com um Misto de Satisfação e de Contestação’, *A Nação*, N. 34, 24 a 30/04/2008, p. 31);

7.4.4. Dando conta a mesma peça que o Governo já havia mostrado “disponibilidade para analisar” propostas alternativas de configuração do regime (*Ibid.*), que vieram mais tarde a levar à iniciativa de remoção dessa solução normativa, adotando-se normativo mais favorável aos trabalhadores que tinham contratos de trabalho a termo certo anteriores à entrada em vigor do Código Laboral;

7.4.5. Segundo se relata nas atas do debate referente à proposta de lei de autorização legislativa para esta última revisão, já em fevereiro de 2009, ter-se-á constituído grupo de trabalho para trabalhar essas propostas (*Ata da Reunião Plenária de 25 de março de 2010*, Praia, Assembleia Nacional, 2010, p. 266), sendo que a forma como a mesma maioria que o aprovou lidou com a questão reforça a ideia de que a diferenciação de tratamento resultante do artigo 15 não parecia radicar num firme propósito legislativo. Ficava patente a ideia de que em 2009 faltava apenas articular os termos da revogação dessa norma, reverberando, na altura, declaração do Secretário-Geral da UNTC-CS, nos termos da qual “a revisão do Código Laboral, principalmente o artigo 15, que define o regime de reconversão do contrato de trabalho a prazo para o de tempo

indeterminado, já devia estar feita há muito”, e pronunciamento da Ministra do Trabalho, Formação Profissional e Solidariedade Social no sentido de que seria necessário “procurar um equilíbrio entre o consenso necessário para salvaguardar os direitos dos trabalhadores e um CL que deve ser estruturante para o ambiente de negócios e a competitividade económica da Cabo Verde” (‘Código Laboral e OGE dominam reunião da Concertação Social’, *A Semana*, 16 de outubro de 2009, p. 15);

7.4.6. Outrossim, as hesitações e a falta de planificação foram tão evidentes que aquando do debate referente à lei de autorização legislativa de 2010 a deputada que falou em nome do partido que sustentava o governo, o mesmo que tinha promovido o ato desafiado, proclamou, na língua materna, que essa revisão era “un konsensu y é ta ben ripõe justisa sosial a milharis di trabalhadoris ki na data di entrada en vigor di Kódigu Laboral odja ses direitus violadu en parti purki trabalhadoris ki na entrada en vigor di novu Kódigu Laboral ki tinha kuantu o sinku anus di kontratu a prazu ka ta odjaba spelhadu se direitus nes novu Kódigu” (*Ibid.*, p. 268), dando a entender que a aprovação dessa norma não passou de um acidente não programado;

7.4.7. Na verdade, no âmbito dos autos, que é o momento mais adequado para, em sede de escrutínio de constitucionalidade, a entidade prolatora da norma articular razões suficientes que legitimem o tratamento diferenciado de pessoas, não se esboçou qualquer arrazoado, mantendo-se a mesma em silêncio.

7.5. Assim sendo, como tem sido entendimento deste Tribunal (*Parecer 1/2017, de 20 de maio*, Rel. JC Pinto Semedo, 3.5-3.9), quando o Estado trata diferenciadamente as pessoas sem que apresente qualquer justificação, seja ela decorrente das razões que foi articulando ao longo do processo legislativo, sejam elas apresentadas quando se lhe concede a oportunidade de defender o seu ato normativo em sede de fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade. Ocorre que, como fica patente do descrito, a) a norma é totalmente contrária à argumentação articulada pelo órgão prolator do diploma para a justificar; b) ele prescindiu da prerrogativa que tinha de a defender e, c) e ainda fez aprovar um diploma para a eliminar do ordenamento jurídico; o que não deixa de ser sintomático da sua posição.

8. Portanto, a resposta à primeira questão colocada ao Tribunal neste desafio de constitucionalidade é a de que a norma resultante do artigo 15 do Decreto-Legislativo N. 5/2007, de 16 de outubro, que aprovou o Código Laboral, segundo a qual o regime estabelecido neste diploma não se aplica ao conteúdo das situações constituídas ou iniciadas, por contrato de trabalho, antes da sua entrada em vigor, relativamente aos prazos de prescrição e de caducidade, quando interpretada no sentido de excluir a aplicação do regime estabelecido no Código Laboral ao conteúdo das situações constituídas ou iniciadas por contrato de trabalho a termo certo, antes da sua entrada em vigor, é materialmente inconstitucional, por desconformidade com o princípio de igualdade consagrado no artigo 24 da Constituição da República de Cabo Verde, pela razão de que se configurou num tratamento desigual desprovido de qualquer justificação.

9. Em relação à segunda questão, que estaria relacionada com a probabilidade de existência de violação orgânica de constitucionalidade pelo facto de o Governo da República ter adotado norma excecional relativa à aplicação no tempo dos regimes de prescrição e caducidade, sem a devida autorização legislativa.

9.1. O digníssimo requerente desta fiscalização de constitucionalidade alega que o Governo ao adotar a norma contida no artigo 15 do Decreto-Legislativo 5/2007, de 16 de outubro, inovou sobre matéria originariamente da competência da Assembleia Nacional. Acrescenta de seguida que as normas sobre a aplicação no tempo de outras normas são normas sobre normas e, nesta medida, a sua natureza depende da natureza das normas cuja a aplicação no tempo visam regular, que, no essencial, dizem respeito à aplicação no tempo de normas relativas aos direitos, liberdades e garantias.

9.2. No caso em apreço, como foi visto inicialmente, apesar da epígrafe poder induzir no sentido que se estaria perante norma transitória, não seria esse caso, pelos motivos já explicados. No entanto, parece ser certo que se estaria em presença de norma restritiva do exercício de direitos, não no sentido da dupla-restrição prevista pelo artigo 175, alínea k), mas no do artigo 176, alínea a) da versão então em vigor da Constituição da República de Cabo Verde que a matéria referente a direitos, liberdades e garantias é da competência relativamente reservada da Assembleia Nacional.

9.2.1. De acordo com a perspetiva que nos é dada por Geraldo Almeida sobre esta questão (*Direito do Trabalho Cabo-verdiano I*, p. 263), a norma do artigo 15 da Lei da aprovação do Código Laboral, “(...) ofende, igualmente, direitos adquiridos dos trabalhadores, tendo em conta que o tempo produz efeitos nas relações jurídicas e cria direitos na esfera dos cidadãos (...)”;

9.2.2. Apesar de o Tribunal Constitucional não concordar que se estava perante uma situação a envolver direitos adquiridos, porque como estes no sistema constitucional cabo-verdiano, só podem ser protegidos indiretamente através do princípio da proteção da confiança (v. *Acórdão 24/2016, de 20 de outubro, Fiscalização Sucessiva da Constitucionalidade referente à norma revogatória da Lei de aprovação do [E]statuto dos magistrados do Ministério Público*, Rel: JC Pina Delgado, 5), inexistiria base de confiança, considerando que do regime anterior já não decorria qualquer posição jurídica que o trabalhador pudesse opor à prorrogação ilimitada no tempo de contratos de trabalho a termo certo,

9.2.3. Não tem dúvidas que está perante uma questão a envolver direito protegido pelo regime de direitos, liberdades e garantias, porque, pelas razões já apontadas, o artigo 15 versa sobre norma que incide sobre o direito à segurança no emprego, ainda que de modo temporalmente limitado, o qual, não sendo no sentido estrito não deixa de conferir um direito de proteção fundamental numa relação jurídico-privada. Não sendo no sentido estrito uma liberdade, também claramente não é

um direito social, consubstanciando-se num direito jusfundamental do trabalhador que não deixa de se beneficiar do regime alusivo a essa categoria de direitos, nomeadamente quanto aos critérios e procedimentos de aprovação associados a reserva parlamentar;

9.2.4. Ora, estando efetivamente perante um direito, liberdade e garantia, nos termos do artigo 176, alínea a), então em vigor, não poderia o Governo, através de Decreto-Legislativo, aprovar uma norma sem a competente e específica autorização legislativa, sob pena de esse ato ficar enfermo de inconstitucionalidade orgânica.

9.3. Ocorre que ao analisar-se a Lei 10/VII/2007, de 23 de abril, que concedeu a autorização legislativa em causa, a única referência que se encontrava era de o Governo “rever o regime jurídico do contrato a prazo, adequando-o ao motivo justificativo do mesmo” (artigo 3º, aa).

9.3.1. Naturalmente, mesmo não havendo uma obrigação de desenvolver o sentido da legislação sob autorização (*Parecer 2/2018, de 27 de junho, Fiscalização Preventiva da Lei de autorização legislativa para alteração do Código de Empresas Comerciais e autonomização de um Código de Sociedades Comerciais*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 44, 2 de julho de 2018, pp. 1136-1156, 4; e *Parecer 2/2020, de 10 de fevereiro, Autos de Recurso de Fiscalização Preventiva da Constitucionalidade nº 02/2020, PR – Lei de Autorização Legislativa para aprovação de um novo regime de crimes de consumo e tráfico de estupefacientes*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 25, 3 de março de 2020, pp. 633-657, 6), a não aplicação do regime proposto de contrato a prazo sempre requereria uma autorização especial que não se encontra, de facto, nesse diploma;

9.3.2. Com o debate parlamentar que se travou a nada sugerir nesse sentido, até porque o próprio proponente, pela boca do Ministro do Trabalho, Família e Solidariedade, salientou, ao discutir esse ponto, que o objetivo do Governo era de consensualmente harmonizar as preocupações dos sindicatos com as necessidades da economia e das empresas e eliminar a precarização laboral, mas somente após um certo tempo de prestação laboral a uma entidade patronal, porque, nestes casos, não haveria “necessidade de romper o contrato” e pela razão de esses contratos inviabilizarem a vida do trabalhador que não conseguiria obter empréstimos bancários (*Atas da Reunião Plenária do dia 30 de março, Praia, AN, 2007, p. 369*);

9.3.3. Sintomático dessa omissão é que quando se pretendeu alterar o artigo 15, a Lei N. 60/VII/2010, de 19 de abril, publicada no Boletim Oficial, N. 15, 19 de abril de 2010, fez-se claramente constar da autorização legislativa de alteração do Código Laboral fórmula de delegação nos seguintes termos: “(...) fica o Governo autorizado a estabelecer regras sobre a aplicação no tempo do regime vigente no Código Laboral, em especial, das normas relativas aos prazos de prescrição e caducidade a situações constituídas ou iniciadas, por contratos de trabalho a prazo antes da sua entrada em vigor” (artigo 2º, alínea a), que deu origem a artigo aprovado pelo Decreto-Legislativo 5/2010, de 16 de junho, contendo a seguinte redação: “1. O regime

estabelecido no Código Laboral não se aplica às situações constituídas ou iniciadas, por contrato de trabalho, antes da sua entrada em vigor e relativas aos prazos de prescrição e de caducidade. Excetua-se do disposto no número anterior: a) Os contratos de trabalho a prazo, de duração igual ou superior a 5 (cinco) anos, incluindo as respetivas renovações, os quais convertem-se automaticamente em contratos por tempo indeterminado, no prazo de 30 (trinta) meses a contar da data da entrada em vigor do Código Laboral; e, b) os contratos de trabalho a prazo, de duração inferior a 5 (cinco) anos, incluindo as respetivas renovações, os quais ficam sujeitos ao regime estabelecido no Código Laboral sobre a conversão dos contratos de trabalho por tempo indeterminado, não podendo, no entanto, aquela conversão ocorrer antes do prazo previsto na alínea anterior”.

9.4. Por conseguinte, o artigo 15 do Decreto-Legislativo N. 5/2007, de 16 de outubro, ao extrapolar o âmbito da autorização legislativa concedida pela Assembleia Nacional ao Governo é organicamente inconstitucional, já que este assumiu para si um poder que não lhe foi delegado.

III. Decisão

Pelo exposto, os Juízes Conselheiros do Tribunal Constitucional, acordam, em Plenário:

- a) Declarar a inconstitucionalidade material da norma resultante do artigo 15 do Decreto-Legislativo N. 5/2007, de 16 de outubro, que aprovou o Código Laboral, quando interpretada no sentido de excluir a aplicação do regime estabelecido no Código Laboral ao conteúdo das situações constituídas ou iniciadas por contrato de trabalho antes da sua entrada em vigor, relativamente aos prazos de caducidade dos contratos de trabalho a termo, por desconformidade com o princípio de igualdade consagrado no artigo 24 da Constituição da República de Cabo Verde.
- b) Declarar a inconstitucionalidade orgânica da norma do artigo 15 do Decreto-Legislativo N. 5/2007, de 16 de outubro, que aprovou o Código Laboral, por desconformidade com o disposto no artigo 176, alínea a), e 183, da versão da Constituição da República de Cabo Verde em vigor em 2007.

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.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**Acórdão n.º 122/2024**

Sumário: Proferido nos autos da Fiscalização Sucessiva n.º 6/2015, requerida por um grupo de Deputados à AN, tendo como objeto as normas dos artigos 1.º a 3.º e 5.º da Tabela I, 3.º, n.º 2, e 15.º a 17.º da Tabela IV, e 3.º, n.º 2, e 17.º a 22.º da Tabela V, todos do Decreto-Lei n.º 43/90.

Cópia:

Do acórdão proferido nos autos da Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade n.º 6/2015, requerida por **um grupo de Deputados à Assembleia Nacional**, tendo como objeto as **normas dos artigos 1.º a 3.º e 5.º da Tabela I, 3.º, n.º 2, e 15.º a 17.º da Tabela IV, e 3.º, n.º 2, e 17.º a 22.º da Tabela V, todos do Decreto-Lei n.º 43/90, de 29 de junho.**

Acórdão n.º 122/2024

(Autos de Apreciação Sucessiva da Constitucionalidade N. 6/2015, Grupo de Deputados - Referente à norma dos artigos 1.º a 3.º e 5.º da Tabela I, 3.º, n.º 2, e 15.º a 17.º da Tabela IV, e 3.º, n.º 2, e 17.º a 22.º da Tabela V, todos do Decreto-Lei n.º 43/90, de 29 de junho, que, ao dependerem da utilização de uma base ad valorem no cálculo dos emolumentos devidos por atos de notariado, do registo predial e do registo comercial, seriam desconformes ao princípio da igualdade, ao princípio da proporcionalidade na restrição do direito à propriedade privada e ao princípio da justiça)

I. Relatório

1. 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 1.º a 3.º e 5.º da Tabela I, 3.º, número 2 e ,15 a 17 da tabela IV, e 3.º, número 2, e 17 a 22 da Tabela V, todos do Decreto-Lei N. 43/90, de 29 de junho, ao abrigo dos artigos 275 da Constituição, 11, alínea c), e 57 a 62 e 69 e ss. da Lei N. 56/VI/2005, de 28 de fevereiro, apresentando para tal os argumentos que abaixo se sumariza da seguinte forma:

1.1. O Decreto-Lei 43/90, de 29 de junho, atualizou as tabelas de emolumentos notariais e dos registos civil, criminal, predial, comercial, da propriedade automóvel, da identificação civil e dos atos de nacionalidade, utilizando uma técnica essencialmente pautal, característica do século XIX, que se tornou invulgar na disciplina legal dos modernos tributos públicos.

1.1.1. Assim, na estruturação dos emolumentos do notariado, do registo predial e do registo comercial, o legislador do Decreto-Lei 43/90 empregou bases *ad valorem*, fazendo incidir tais emolumentos sobre o valor dos atos ou sobre o valor do património dos contribuintes, tendo por base a riqueza que estes manifestem, fazendo com que os utentes dos serviços de registos e notariado passassem a pagar mais ou menos, conforme os valores em causa, independentemente

dos custos suportados pelos serviços do notariado e dos registos predial e comercial, com os atos solicitados pelos particulares;

1.1.2. Para esse efeito estabeleceu no artigo 5º da Tabela I do Decreto-Lei em análise, os valores aplicáveis a escritura pública, no artigo 3º, número 2, da Tabela IV, os valores aplicáveis no caso de inscrição no registo predial, e no artigo 3º, número 2, da Tabela V, os valores aplicáveis para inscrição no registo comercial;

1.1.3. Para empregar a base de cálculo *ad valorem* o legislador foi obrigado a fixar regras de determinação do valor dos bens que constituem o objeto dos atos a tributar com emolumentos através dos artigos 1º a 3º da Tabela I, 15 a 17, da Tabela IV, e 17 a 22 da Tabela V, que devem ser consideradas estreitamente ligados aos correspondentes artigos 5º e 3º, número 2, e ao princípio do cálculo dos emolumentos *ad valorem*, que seriam deles instrumentais;

1.1.4. Afirmam serem os emolumentos notariais e de registos tributos públicos e explicam os conceitos de imposto e taxas por entenderem ser estas as categorias mais importantes de tributos públicos, realçando o facto de o imposto ser um tributo unilateral e a taxa um tributo bilateral ou comutativo;

1.1.5. Discorrem sobre a característica bilateral da taxa e indicam que a mesma resulta da interpretação *a contrario sensu* do disposto no número 1 do artigo 93 da Constituição da República de Cabo Verde (CRCV). Em jeito de conclusão dizem que os emolumentos notariais e de registo predial e comercial correspondem, incontestavelmente, ao conceito legal de taxas;

1.1.6. Arrematam que se houvesse dúvidas sobre a qualificação dos emolumentos como taxas, elas ficaram desvanecidas pelo disposto no artigo 13, parágrafo primeiro, alínea b), do RGTE.

1.2. Na sua perspetiva, impõe-se ao legislador, ao criar e disciplinar tributos públicos, que estes respeitem o princípio da igualdade tributária, que é uma decorrência do princípio geral da igualdade consagrado no artigo [24] da CRCV.

1.2.1. O que significa que estaria vedado ao legislador e à administração introduzir diferenciações entre os contribuintes que assentem nos critérios constantes do artigo [24] atrás referido;

1.2.2. Uma vez que impostos e taxas se diferenciam por pressupostos e finalidades diversas, os critérios através dos quais se concretiza a igualdade não podem ser os mesmos para um e outro.

1.2.3. Que, aliás, seria consensual que, em relação aos impostos, a igualdade tributária se concretiza forçosamente pelo princípio da capacidade contributiva, que não tendo sido expressamente consagrado na CRCV, decorre, no entanto, do disposto no artigo 93, e teria sido claramente assumido no artigo 1º e 4º do Código Geral Tributário (CGT);

1.2.4. E que, já em relação às taxas, o princípio da igualdade tributária teria a sua concretização

através do princípio da equivalência;

1.2.5. Tendo por base essa premissa, em relação às taxas, afirmam, ainda, que o princípio da equivalência tem como corolário que “a estrutura das taxas se deve adequar tanto quanto possível ao custo ou valor das prestações administrativas feitas ao particular, excluindo-se em regra, diferenciações administrativas que lhe sejam alheias”;

1.2.6. Assim, a base de incidência da taxa deve ser estabelecida de modo que não se onere de forma diferente prestações com o mesmo custo ou valor, ou de modo igual prestações com custo ou valor diferente;

1.2.7. Nesse sentido, o entendimento seria de que o critério de capacidade contributiva só poderá ser aceite como critério complementar de desagravamento em casos concretos devidamente fundamentados no princípio da justiça, relativamente a sujeitos passivos que demonstrem reduzido poder económico.

1.3. Além disso, o princípio da equivalência,

1.3.1. Teria como corolário “a exigência de que o montante das taxas não exceda de modo significativo o custo ou valor das prestações administrativas que se destinam a compensar ou remunerar”;

1.3.2. Ao que se deveria acrescer o facto de que este princípio constitui uma projeção do princípio da igualdade tributária e não apenas da proibição do excesso ou da proporcionalidade.

1.3.3 Dizem que ao nível da legislação ordinária, mais recentemente, o princípio da equivalência ganhou concretização no RGTE, designadamente no seu artigo 8º, onde se estabeleceu que “a criação de taxas a favor de entidades públicas está subordinada entre outros, ao princípio da “equivalência jurídica” com “utilidades concretas prestadas aos particulares e geradas pela actividade do Estado ou outras entidades públicas ou resultantes de investimentos públicos”. Ficou ainda estatuído no número 1 do artigo 9º que o valor das taxas “não deve ultrapassar o custo da actividade pública ou o benefício auferido pelo particular”;

1.3.4. O que seria o mesmo que dizer que esse valor não pode “exceder, no seu conjunto, o custo real ou previsível do serviço ou actividade de que se trata ou, na sua falta, o valor da prestação recebida (artigo 16, número 2), tendo em consideração os custos directos e indirectos, os encargos financeiros, a amortização do imobilizado e, consoante os casos, os necessários para garantir a manutenção e um desenvolvimento razoável do serviço ou actividade por cuja prestação ou realização se exige a taxa (artigo 16, número 3). Mesmo nos casos em que a taxa seja fixada com base em outros critérios, para “desincentivo à prática de certos actos ou operações”, deve respeitar “a necessária proporcionalidade” (artigo 9º, número 2).

1.4. Com base nos argumentos acima apresentados entendem que a estruturação dos emolumentos notariais e registais como tributos *ad valorem* seria diretamente incompatível com a Constituição fiscal cabo-verdiana. Pois que, o princípio da equivalência, inerente à natureza, pressupostos e finalidades das taxas é mera emanção do princípio da igualdade consagrado no artigo [24º] da CRCV e do princípio da proporcionalidade afluído em diversos preceitos constitucionais (artigos, 17, número 5, 55, número 3, 238, 240, número 2, 266 e 267, número 2).

1.5. Concluem alegando que o emprego de uma base *ad valorem* no cálculo dos emolumentos devidos por atos do notariado, de registo predial e do registo comercial leva a que os contribuintes paguem emolumentos muito diferentes por atos de custos substancialmente idênticos, violando com isso o princípio da igualdade tributária que decorre do artigo 24 da CRCV. Além disso, leva também a que os mesmos atinjam valores manifesta e grosseiramente desproporcionados aos custos subjacentes aos respetivos atos, violando o princípio constitucional da proporcionalidade.

1.6. Por isso, entendem que os artigos 5º da Tabela I e 3º, [nº 2], das Tabelas IV e V do Decreto-Lei N. 43/90, bem como os artigos das mesmas tabelas inicialmente referidos que fixam o valor dos atos, são materialmente inconstitucionais, por violarem o princípio da igualdade consagrado no artigo [24º] da CRCV e o princípio da proporcionalidade, afluído em vários preceitos constitucionais, designadamente, “no artigo 240º, n[úmero] 2 da CRCV”.

1.7. Terminam pedindo que, nos termos dos artigos 279, número 1, e 280 da CRCV, seja declarada com força obrigatória geral a inconstitucionalidade material dos citados artigos 5º, da Tabela I, e 3º, número 2, das Tabelas IV e V, bem como os preceitos deles instrumentais dos artigos 1º a 3º da referida Tabela I, 15 e 17 da referida Tabela IV e 17 a 22 da referida Tabela V, todos do citado Decreto-Lei N. 43/90 de 29 de junho, por violação dos princípios constitucionais da igualdade e da proporcionalidade.

2. Na sequência, Sua Excelência o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, assumindo as vestes de Tribunal Constitucional, emitiu despacho dirigido a Sua Excelência o Sr. Primeiro Ministro para, no prazo de 30 dias, contados a partir da data de receção do referido ofício, se pronunciar, querendo, sobre o assunto, em conformidade com o disposto no artigo 60 da Lei N. 56/VI/2005, de 28 de fevereiro.

2.1. Em resposta ao ofício acima mencionado, Sua Excelência o Primeiro-Ministro, em nome do Governo, endereçou ao Supremo Tribunal de Justiça, enquanto Tribunal Constitucional, uma peça de 4 de novembro de 2009, contendo a sua assinatura, onde basicamente esgrime os seguintes argumentos:

2.2. Sobre o princípio da igualdade tributária,

2.2.1. Que, “(...) defende o Governo que a fixação de taxas *ad valorem* não viola o princípio

da igualdade tributária, por ser legítima a cobrança de valores diferenciados sobre actos praticados relativamente a bens de valor diferenciado, pois que tal distinção não assenta, em nenhum momento na capacidade contributiva ou na riqueza do cidadão, mas antes no valor do bem sobre o qual é praticado o acto, acto este que [é] tão mais custoso quanto mais valioso [for] o bem” (...);

2.2.2. E que seria “absolutamente natural e adequado às acepções positiva e negativa do princípio de igualdade tributária, que os emolumentos reflitam um diferente grau de complexidade do acto notarial ou registal a praticar, pois quanto maior o impacto e os riscos a ela inerentes para a segurança jurídica, mais complexa e exigente é a actividade de supervisão e, conseqüentemente, maiores os custos desse serviço, uma vez que se verifica um acréscimo proporcional dos procedimentos de supervisão quanto maior seja o valor da operação”.

2.3. Em relação ao princípio da proporcionalidade, que:

2.3.1. Não haveria um princípio vector constitucional, diretamente assumido, que imponha a proporcionalidade das taxas;

2.3.2. Antes seria o artigo 176 da Constituição da República de Cabo Verde, na alínea i) do seu número 1, que remetia para a lei ordinária a fixação de um regime geral que contenha os princípios de fixação de taxas.

3. Na jurisdição constitucional, o pedido conheceu a seguinte tramitação:

3.1. Recebido pela secretaria do STJ no dia 30 de setembro de 2009, foi no dia 26 de outubro de 2015 remetido ao Tribunal Constitucional;

3.2. Foi, em seguida, devidamente autuado e numerado com conclusão no dia 29 de outubro de 2015 para um dos juízes desta Corte;

3.3. A particularidade de seus efeitos da norma impugnada terem sido bloqueados com a intervenção do próprio legislador em 2009, 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 a norma constante do artigo 15 do Decreto Legislativo N. 5/2007, de 16 de outubro, que aprova o Código Laboral.

2. Impõe-se, antes de mais, como é habitual, referenciar, ainda que brevemente, os pressupostos de 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. Quanto à competência do Tribunal, é evidente que o Tribunal Constitucional é órgão competente para a apreciação do pedido formulado. Com efeito, nos termos do artigo 215 da Constituição “[o] Tribunal Constitucional é o tribunal ao qual compete, especificamente, administrar a Justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional, designadamente, no que se refere a: a) fiscalização da constitucionalidade e legalidade”. Por outro lado, a Lei N. 56/VI/2005, de 28 de fevereiro, que estabelece a competência, a organização e o funcionamento do Tribunal Constitucional, o estatuto dos seus juizes e os processos da sua jurisdição, adiante designada LTC, estabelece no seu artigo 11, que compete especificamente ao Tribunal Constitucional, em matéria de fiscalização da constitucionalidade e da legalidade: “c) a fiscalização abstrata e concreta da constitucionalidade das normas e resoluções de conteúdo normativo ou individual e concreto” e (...) “e) a fiscalização sucessiva abstrata da legalidade das resoluções de conteúdo normativo ou individual e concreto”.

2.2. Não se coloca igualmente problemas de legitimidade, posto que, nos termos do artigo 280 da CRCV, então em vigor, membros do Parlamento, desde que correspondentes a um quarto de deputados – em número de dezoito – estão providos de legitimidade para exercer o poder funcional de suscitar a apreciação e declaração de inconstitucionalidade e de ilegalidade de quaisquer normas ou resoluções de conteúdo material normativo ou individual e concreto.

2.3. No concernente à tempestividade, por o pedido de fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade ou legalidade de normas ou resoluções poder ser colocado a todo o tempo, conforme dispõe o número 1 do artigo 70 da LTC, muito pouco haveria a acrescentar neste particular.

3. Ultrapassada esta fase de apreciação dos pressupostos de admissibilidade do recurso, cumpre, pois, analisar o pedido dos ilustres Deputados que subscreveram o presente pedido de fiscalização abstrata sucessiva de constitucionalidade, respondendo basicamente a uma questão, que se desdobra numa apreciação de conformidade normativa com três parâmetros essenciais:

3.1. As normas dos artigos 1º a 3º e 5º da Tabela I, 3º, número 2, e 15 a 17 da Tabela IV, e 3º, número 2, e 17 a 22 da Tabela V, todos do Decreto-Lei N. 34/90, de 29 de junho, ao dependerem da utilização de uma base *ad valorem* no cálculo dos emolumentos devidos por atos de notariado, do registo predial e do registo comercial, levando a que os contribuintes pagassem emolumentos muito diferentes por atos de custos substancialmente idênticos, seria desconforme ao princípio da igualdade consagrado no atual artigo 24 da CRCV?

3.2. As normas dos artigos 1º a 3º e 5º da Tabela I, 3º, número 2, e 15 a 17 da Tabela IV, e 3º,

número 2, e 17 a 22 da Tabela V, todos do Decreto-Lei N. 34/90, de 29 de junho, ao dependerem da utilização de uma base *ad valorem* no cálculo dos emolumentos devidos por atos de notariado, do registo predial e do registo comercial, levando a que os mesmos atinjam valores manifesta e grosseiramente desproporcionados aos custos subjacentes aos respetivos atos, sejam desconforme ao princípio constitucional da proporcionalidade da restrição do direito à propriedade privada?

3.3. A que se pode acrescentar a de se saber as normas dos artigos 1º a 3º e 5º da Tabela I, 3º, número 2, e 15 a 17 da Tabela IV, e 3º, número 2, e 17 a 22 da Tabela V, todos do Decreto-Lei N. 34/90, de 29 de junho, ao dependerem da utilização de uma base *ad valorem* no cálculo dos emolumentos devidos por atos de notariado, do registo predial e do registo comercial, concedendo um poder à administração de impor uma contraprestação financeira substancialmente superior por um ato com custo determinável não seriam desconformes ao princípio da justiça inscrito nos artigos 1º e 240 da Constituição da República?

3.4. Contudo, antes de se enfrentar estas questões coloca-se um problema preliminar, potencialmente prejudicial traduzida na necessidade de se apreciar se um escrutínio incidente sobre uma norma inserta num diploma revogado, materialmente substituída por norma com teor completamente diferente, isto é, formal e substancialmente expurgada do ordenamento jurídico interno por ação do legislador, teria alguma utilidade.

3.4.1. O entendimento que o Tribunal acolheu sobre a inutilidade superveniente da lide, um instituto da processualística civil, que deve ser adotado com as devidas adaptações, foi de que ela estaria associada aos casos em que de uma decisão não se projeta qualquer efeito subjetivo benéfico ou que dela não exista qualquer interesse público sistémico na apreciação de uma determinada questão jurídica (*Acórdão 116/2023, de 10 de julho, Joel Brito e Rider Tavares v. STJ, Admissão a trâmite de ato do Supremo Tribunal de Justiça de, através do Acórdão 48/2022, de 28 de abril, ter rejeitado deferir o pedido de habeas corpus por eles colocado por prisão ilegal, com fundamento em que não havia sido ultrapassado o limite máximo de subsistência de prisão preventiva, porque a decisão condenatória, mesmo ocorrendo interposição de recurso de amparo, já havia transitado em julgado, transformando o seu estatuto no de condenados*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 81, 1 de agosto de 2023, pp. 1595-1602, 12; *Acórdão 18/2024, de 28 de fevereiro, Marcelino Nunes v. STJ*, Rel: JC Pinto Semedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 21, 14 de março de 2024, pp. 566-572, 11.5.8);

3.4.2. Esta jurisprudência para ser aplicada a uma ação de fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade pressupõe que sejam promovidos certos ajustamentos pelo facto de não haver propriamente lide, mas um processo de natureza objetiva no âmbito do qual o interesse público é supremo. No sentido de que mesmo inexistindo lide no sentido mais rigoroso do termo, as circunstâncias da sua apreciação podem ser tais que um pronunciamento judicial não tem o condão de produzir qualquer efeito de carácter subjetivo ou sistémico. Subjetivo porque, o legislador constituinte, mesmo em relação aos processos objetivos, não deixa de ter certas

preocupações com interesses dos titulares de posições jurídicas fundamentais, nomeadamente quando leva-os em conta ao desenvolver o regime dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade do artigo 285 da Lei Fundamental; objetivo, tendo em conta que o Tribunal Constitucional protege a Constituição não só através da fiscalização de uma norma específica que seja levada ao seu conhecimento, mas também por meio de pronunciamentos hermenêuticos que conduzem à delimitação do âmbito das normas constitucionais, ao esclarecimento sobre o seu conteúdo e sobre a sua harmonização com as outras normas fundamentais, contribuindo, assim, para precaver a repetição de soluções normativas incompatíveis com a Constituição e fazer a pedagogia constitucional que lhe cabe. Como, de resto, é o sentido que se pode extrair da norma expressa da Lei do Tribunal Constitucional que veda a desistência de pedido de fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade (artigo 59);

3.4.3. Neste caso concreto, ainda podem existir certos direitos e interesses subjetivos passíveis de terem sido afetados pela norma desafiada nos presentes autos, que se manteve em vigor durante um certo período de tempo, dentro do qual certas relações jurídicas se materializaram. Ainda que muitas delas, considerando o tempo decorrido, já tenham sido ultrapassadas, ou por preclusão do direito de ação ou de recurso ou por fixação de caso julgado que protege a decisão jurídica dos efeitos normais de uma decisão de inconstitucionalidade, dado o tempo que muitas vezes marca esses processos judiciais, não é absolutamente líquido que neste momento não haverá situações potencialmente atingidas por eventual decisão positiva de inconstitucionalidade;

3.4.4. Finalmente, na medida em que a natureza das funções do Tribunal Constitucional não é somente decidir questões específicas que lhe tenham sido trazidas, mas também interpretar a Constituição, delimitar os direitos e promover a pedagogia constitucional, e que, sem prejuízo da norma desafiada já não estar em vigor, a possibilidade real de soluções estruturalmente similares ou com efeitos análogos poderem ser adotadas no futuro sempre justificaria um pronunciamento deste Coletivo.

3.5. Sobretudo, por remeter à Constituição Fiscal, a respeito da qual a jurisdição constitucional no geral e o Tribunal Constitucional já se tinham pronunciado algumas vezes, relevando a mesma ter uma importância fundamental para o harmonioso funcionamento desta República Liberal, Democrática e Social, na medida em que se trata definir as regras para, de um lado, o Estado ter os recursos necessários ao seu funcionamento, e do outro, preservar nesse processo um direito conatural a esse modelo de comunidade política centrada na pessoa humana, o direito à propriedade privada.

3.5.1. Num sentido em que os elementos republicanos do Estado impelem a pessoa, assumindo a qualidade de cidadão e seu coproprietário, a assumir o seu dever de contribuir para a sua subsistência, o seu engrandecimento e sua perenidade com o seu labor e recursos, em que o elemento social impõe que ela se solidarize com os seus pares, mas em que, como indivíduo, pode invocar certos limites em relação à privação compulsória do seu património para efeitos de

financiamento do Estado;

3.5.2. Neste sentido, os maiores cuidados devem ser tomados, considerando que o modelo de organização adotado pela comunidade política cabo-verdiana em 1991 e vertido para a Constituição de 1992, em oposição ao que vigeu durante os primeiros quinze anos, ao centrar-se na liberdade individual, nomeadamente de desenvolvimento da personalidade e de iniciativa económica, por natureza limita a amplitude dos recursos que o Estado pode ir buscar aos particulares através da tributação (na linha do incontornável F.A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, Chicago, The University of Chicago Press, 1960, pp. 449-450), sob pena de consubstanciar situação de apropriação de propriedade privada sem pagamento de justa indemnização, que nos parece vedada pelo artigo 69, parágrafo terceiro, da Lei Fundamental;

3.5.3. Limites que se prendem à necessidade de se financiar o seu funcionamento e investimentos nas áreas clássicas de sua atuação, como a justiça e a segurança – externa e interna –, à realização das tarefas que lhe são mandatadas pela Constituição, nos termos do artigo 7º, e, finalmente, as de concretização do núcleo essencial dos direitos sociais (educação, habitação, saúde, fruição cultural) e das esferas de proteção potencial dos direitos de pessoas vulneráveis (crianças, jovens, pessoas com deficiência, idosos), na intensidade que se revele razoável e compatível com o direito à propriedade privada e com as demais liberdades individuais;

3.5.4. Tanto num sentido genérico, considerando que quanto mais se atribui responsabilidades sociais ao Estado, mais estruturas ele concebe para as realizar, mais recurso vai buscar aos particulares e mais ele se agiganta em relação às pessoas e em relação à sociedade civil, como num sentido mais específico, porque ao atuar assim ele priva os indivíduos de recursos produtivos essenciais para a proteção da sua própria liberdade e para o desenvolvimento da sua personalidade. Nesta conformidade, não se deixa de recuperar a icónica análise de Adam Smith, pensador segundo o qual “[t]odo o imposto deve ser arquitetado tão bem que tire o mínimo possível do bolso das pessoas para além do que traz para o erário público. Um imposto pode tirar ou afastar do bolso das pessoas muito mais do que arrecada para o tesouro público das quatro maneiras seguintes. Em primeiro lugar, o seu lançamento poderá requerer um grande número de oficiais cujos ordenados podem consumir a maior parte do produto do imposto e cujos emolumentos podem impor outra taxa adicional sobre o povo. Em segundo lugar, pode obstruir a iniciativa das pessoas e desencorajá-las de se aplicarem em certos ramos de negócio que poderiam garantir sustento e emprego a grande número de pessoas. Enquanto obriga as pessoas a pagar, pode deste modo diminuir ou talvez destruir alguns dos fundos que poderiam proporcionar-lhes a fazer tal. Em terceiro lugar, pela confiscação e outras sanções em que incorrem esses infelizes, tentando, sem êxito, evadir-se dos impostos, pode muitas vezes levá-los à ruína, e desse modo acabar com o benefício que a comunidade poderia ter recebido do investimento dos seus capitais. Um imposto pouco judicioso oferece uma grande tentação para a fraude. Mas as sanções para a fraude devem aumentar na proporção da tentativa. A lei, contrária a

todos os princípios da justiça, cria primeiro a tentação e depois pune aqueles que a ela cedem. Geralmente encarece a punição em proporção com a própria circunstância que deve certamente aliviá-la- a tentação de cometer o crime. Em quarto lugar, ao sujeitar o povo a frequentes inspeções e a o exame odioso dos cobradores de impostos, pode expô-lo a desnecessárias dificuldades, vexames e opressões. E embora o vexame não seja, rigorosamente falando, uma despesa, é certamente equivalente ao custo pelo qual todo o homem estaria disposto a redimir-se dele. É numa ou noutra destas quatro diferentes maneiras que os impostos são frequentemente mais onerosos para as pessoas do que benéficos para o soberano” (*Inquérito sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*, Luís Cristovão de Aguiar (trad.), Lisboa, FCG, 2016, pp. 487-488);

3.5.5. Por conseguinte, já não numa perspetiva forsthoffiana originária, exposta nos anos trinta de triste memória (v. *Die Verwaltung als Leitungsträger* (trechos), reproduzido em Arthur Jacobson & Bernhard Schlink (eds.), *Weimar. A Jurisprudence of Crisis*, Berkeley/Los Angeles/London, University of California Press, 2000, pp. 326-327), de um Estado provedor dos mais ínfimos serviços aos membros da comunidade política assente numa vasta burocracia administrativa que atrofia a iniciativa individual, transforma-se num fim em si mesmo e contribui para a espoliação económica do esforço individual das pessoas em nome de alegados interesses superiores da comunidade, mais tarde ajustada ao Estado Constitucional Democrático e Social pelo próprio no pós-Guerra (Ernst Forsthoff, “La previsión existencial en la Edad Técnica”, *Documentación Administrativa*, v. 100, 1966, pp. 13-27, que aceitava as “enormes possibilidades de potenciação do poder do Estado que radica na dependência do indivíduo em relação à previsão existencial”). Mas, nos limites de um Estado Fiscal rawlsiano, isto é, tendente a garantir a igualdade de oportunidades entre todas as pessoas e assegurar um patamar existencial mínimo. Nesta estrita medida, legitimando o poder de tributação do Estado, sem, no entanto, ultrapassar a esfera protegida de liberdades e direitos intrínsecos da pessoa humana. Como o saudoso John Rawls, escreveu na sua *Teoria da Justiça* “[c]ada pessoa possui uma inviolabilidade fundada na justiça que nem sequer o bem-estar de toda a sociedade pode ultrapassar. Por este motivo, a justiça nega que a perda da liberdade de alguns é justificada por um bem maior gerado para outros. Não admite que os sacrificios impostos a uns poucos sejam compensados pela maior soma de vantagens usufruídas por muitos [Each person possesses and inviolability founded on justice that even the welfare of society as a whole cannot override. For this reason, justice denies that the loss of freedom for some is made right by a greater good shared by others. It does not allow that the sacrifices imposed on a few are outweighed by the larger sum of advantages enjoyed by many]” (John Rawls, *A Theory of Justice*, Original Edition, Cambridge, Mass/London, Belknap Press, 1971, p. 3).

3.5.6. Neste contexto, como parecem sugerir os requerentes, o controlo do poder tributário do Estado deve ser uma preocupação premente, sobretudo dos tribunais, que se constituem no último baluarte de proteção do direito à propriedade privada. Estando relativamente ultrapassadas as

questões de competência constitucional para a criação de impostos e taxas que deram o mote a vários desafios de inconstitucionalidade orgânica decididos pelo Supremo Tribunal de Justiça enquanto Tribunal Constitucional (*Acórdão 05/2002, de 13 de maio; Acórdão 13/2006, de 9 de novembro; Parecer 24/08, de 5 de dezembro; Acórdão 11/2011, de 12 de julho*), a importância de questões mais substantivas tenderá a ser mais frequente. Neste sentido, também este Tribunal Constitucional, que, no cumprimento desta função constitucional clássica deve assegurar, quando chamado a se pronunciar, que os tributos tenham finalidade legítima, que sejam necessários para, nos termos do artigo 93, número 1, da Lei Fundamental, “satisfazer as necessidades financeiras do Estado e demais entidades públicas, realizar os objetivos da política económica e social do Estado e garantir uma justa repartição dos rendimentos e da riqueza”, e que o seu valor concreto seja fixado de modo proporcional e correto, o que implica num duplo controlo de finalidade e de intensidade.

4. Com este contexto em mente e tendo ficado ultrapassada a questão prévia, mantendo-se o Tribunal habilitado a conhecer as questões de fundo fixadas através do memorando apresentado, nomeadamente a de se saber pode haver desconformidade das norma dos artigos 1º a 3º e 5º da Tabela I, 3º, número 2, e 15 a 17 da Tabela IV, e 3º, número 2, e 17 a 22 da Tabela V, todos do Decreto-Lei N. 34/90, de 29 de junho, ao dependerem da utilização de uma base *ad valorem* no cálculo dos emolumentos devidos por atos de notariado, do registo predial e do registo comercial, levarem a que os contribuintes pagassem emolumentos muito diferentes por atos de custos substancialmente idênticos, com o uma violação do princípio da igualdade.

4.1. Não é a primeira vez que o Tribunal avalia possível violação do princípio da igualdade, já que através do *Acórdão 7/2016, de 21 abril de 2016, (sobre a constitucionalidade da limitação de capacidade eleitoral passiva de magistrado para aceder ao cargo de Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura Judicial)*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 35, 10 de maio de 2016, pp. 1224-1251/1226, e ss, o Tribunal fixou o tipo de escrutínio a ser utilizado em caso de invocação do princípio/direito à igualdade, concluindo essencialmente pelo seguinte,

4.1.1. “Quatro níveis de escrutínio relacionado a situações de desigualdade serão considerados, não havendo, a propósito, nenhum corte com a orientação da justiça constitucional cabo-verdiana que, por diversas vezes, já se teve que se pronunciar sobre o princípio da igualdade ou o direito homónimo. (...) Para as que contemplarem discriminações suspeitas, as previstas pelo artigo 24 ou estruturalmente equivalentes, que dizem respeito a características não voluntárias e imutáveis da pessoa ou que se associam ontologicamente ao seu ser em razão de opção legítima, um escrutínio estrito, em que a inconstitucionalidade é presumida, o que somente pode[...] ser ilidido por uma justificação tão forte do poder legislativo democrático que o Tribunal considere tratar-se de medida inevitável para a realização de um interesse público supremo ou a única forma de preservar direitos individuais dos próprios afetados. As diferenciações quase-suspeitas, baseadas

em características transitórias, mas de carácter identitário ou que tenham a ver com o livre desenvolvimento da sua personalidade, que vão sendo assumidas por um ser humano, em que a inconstitucionalidade é presumida, porém cujo tratamento diferenciado exige o contrapeso de interesses públicos fortes, mas menos perentórios do que os supremos como justificação ou a existência de outros direitos de menor importância, requerem a aplicação de um escrutínio de intensidade média, o suficiente para avaliar, além da natureza da diferenciação, o grau do interesse público justificante que foi apresentado pelo Estado. Diferenciações ordinárias para contornar direitos ligados à igualdade, que acontecem com alguma frequência na vida social e económica e, que, destarte, exigem simplesmente a apresentação e a certificação pelo Tribunal de uma razão não arbitrária para o tratamento diferenciado, assente não em interesse público supremo ou forte, mas simplesmente relevante, e/ou na preservação de qualquer direito fundamental. Exige, pois, um escrutínio de nível médio-baixo. Por fim, diferenciações simples, não relacionadas a discriminações, mas de tratamento diferenciado pela lei, [em que ocorre] mero efeito irradiador do princípio da igualdade pelo sistema, bastando justificação sobre a finalidade da medida, promovendo-se juízo de mera razoabilidade e de racionalidade meio-fim, com notória deferência à legítima vontade de conformação que for feito pelo legislador democrático e cabendo a quem desafia a sua constitucionalidade demonstrar que a medida não é razoável ou que aquele propósito não é legítimo por inexistência de interesse público simples identificável. Ficaria, para estas situações, reservado um escrutínio de nível básico e fraco”;

4.1.2. O mesmo princípio foi tratado no *Acórdão 24/2016, de 20 de outubro, Fiscalização Sucessiva da Constitucionalidade referente à norma revogatória da Lei de aprovação do [E]statuto dos magistrados do Ministério Público*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 61, 2 de novembro de 2016, pp. 2033-2054 e na *Coletânea de Decisões do Tribunal Constitucional de Cabo Verde*, Vol. II, Praia, INCV, 2017 (2016), pp. 17-82, 2, e no *Parecer 1/2017, de 20 de maio*, publicado no *Boletim Oficial*, Rel. JP Pinto Semedo, I Série, N. 27, de 16 de maio de 2017, pp. 672-682, p. 675 e ss., proferido nos autos de fiscalização preventiva da constitucionalidade 1/2017, em que foi requerente Sua Excelência o Senhor Presidente da República, relativamente à fiscalização preventiva da constitucionalidade dos artigos 2 e 14 do ato legislativo que aprova o Estatuto dos Oficiais de Justiça, em relação a uma situação que comporta algumas semelhanças com o caso em apreço;

4.1.3. E foi utilizado nos *Acórdãos 23/2018, de 20 de outubro, Fiscalização Sucessiva da Constitucionalidade referente a norma contida no n.º 1 do art.º 130 da Lei n.º 1/VII/2011, de 20 de junho, que aprovou o Estatuto dos Magistrados Judiciais*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 76, 22 de novembro de 2018, pp. 1835-1857, 2; *10/2020, de 20 de março, Proferido nos autos de fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade de normas constantes do Acordo entre o Governo da República de Cabo Verde e o Governo dos Estados Unidos da América respeitante ao Estatuto do Pessoal dos Estados Unidos na República de Cabo Verde (SOFA)*, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, n. 86, 23 de julho de 2020, pp. 1731-

1782, A.1; 39/2021, de 7 de setembro, *Alex Saab v. STJ*, Red. José Pina Delgado; Aristides R. Lima e João Pinto Semedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 100, 15 de outubro de 2021, pp. 2508-2570, 3.2.10, B; 60/2021, de 6 de dezembro, referente à constitucionalidade de norma que limita o ingresso na função pública de cidadãos com idade igual ou superior a trinta e cinco anos para provimento de lugares correspondentes a categoria inferior ao de pessoal da carreira técnica ou equiparado fora das exceções mencionadas pelo número 1 do artigo 28 da Lei nº 117/VIII/2016, de 24 de março, Rel: JC Pina Delgado, 3; 25/2022, de 24 de junho, *Provedor de Justiça*, referente a normas constantes dos números 1 e 3 do artigo 25 e número 4 do artigo 101 da Lei nº 42/VII/2009, de 27 de julho, na medida em que estabeleceria as bases do regime da função pública, relativamente ao modo de vinculação jurídica à função pública e à conversão dos contratos administrativos de provimento em contratos de trabalho a termo certo, de 27 de julho, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 65, 1 de julho de 2022, pp. 1618-1637, 11.3; 19/2024, de 29 de fevereiro, *Anilson Vaz de Carvalho Silva v. STJ*, Não julga inconstitucionais o artigo 19 do EMJ, quando interpretado no sentido de que os Juizes de Direito de 2ª classe, não podem concorrer ao preenchimento de uma vaga de Juiz Desembargador, por ausência de desconformidade com o princípio de igualdade perante a lei, reserva legal e o sistema de mérito no acesso a cargos públicos, e norma hipotética inferida do artigo 34 da Lei do Contencioso Administrativo, no sentido de em processo administrativo não-sancionatório o juiz não pode recorrer para o plenário de decisão de secção do STJ, por ausência de desconformidade com o direito de recurso, Rel: JCP Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 21, 14 de março de 2024, pp. 573-585, *passim*.

4.1.4. Por entender que nenhum motivo ponderoso existe no sentido de levar o Tribunal a alterar a sua posição vai-se manter a mesma ideia proferida relativamente ao princípio/direito à igualdade nestes acórdãos e parecer, pelas razões já expostas, nos termos seguintes:

4.2. O pedido formulado pelos Requerentes remete à possibilidade de haver uma inconstitucionalidade material por desconformidade do critério de fixação do tributo instaurado pelas normas desafiadas com o princípio da igualdade, nomeadamente na suas dimensões de igualdade tributária e de equivalência tributária.

4.2.1. Neste sentido, é de se reter que, em qualquer caso desta natureza, é convocável à discussão, pelo menos *prima facie*, não só o princípio da igualdade, como também potencialmente uma das suas dimensões subjetivas, o direito a não se ser discriminado, o qual tem a ver com matéria já tratada pelo Tribunal Constitucional no âmbito do Acórdão 7/2016, de 21 abril de 2016 (*sobre a constitucionalidade da limitação de capacidade eleitoral passiva de magistrado para aceder ao cargo de Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura Judicial*), Rel: JC Pina Delgado.

4.2.2. Fundam-se nas situações previstas pelo artigo 24 e as que, não estando, lhe sejam materialmente equivalentes, atendendo, nomeadamente, ao sentido normativo-abstrato da

Constituição, do que decorre da história dos cabo-verdianos e dos desafios que a sociedade arquipelágica enfrenta;

4.2.3. Destarte, há casos de tratamento diferenciado que são cobertos pelo direito a não ser discriminado e que, nos termos da jurisprudência recente do Tribunal Constitucional (*Acórdão 7/2016 (sobre a constitucionalidade da limitação de capacidade eleitoral passiva de magistrado para aceder ao cargo de Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura Judicial)*, Rel: JC Pina Delgado, 2.12), exigem justificações e níveis de escrutínio densificados em razão da suspeição ou quase suspeição gerada pela base de diferenciação que, objetivamente, criam, e outros que resultam de projeções do princípio da igualdade ou alternativamente de um direito especial à igualdade, os quais impõem níveis de escrutínio menos intenso e que, em concreto, poderão ser mais deferenciais para com a vontade do legislador ordinário, por projeção do princípio democrático do Estado de Direito Democrático;

4.2.4. Enquanto mero princípio, da enunciação constitucional da igualdade irradia-se sobre todo o sistema uma lógica de tratamento igual, resultando em deveres de os poderes públicos, designadamente o poder legislativo, fazerem tudo o que for fática e juridicamente possível para respeitar uma orientação de tratamento igual e de tratamento desigual nas situações constitucionalmente aceitáveis, independentemente da relação concreta que se estabeleça;

4.2.5. Assim sendo, em situações nas quais não existem razões justificantes para legitimar tratamentos desiguais, independentemente dos sujeitos em causa, poderá haver violação do princípio da igualdade. Isso determina que, no mínimo, qualquer tratamento desigual promovido pelo legislador tenha na sua base uma finalidade racional que a legitime e com ela se conecte, fixando-se, mesmo em casos que não envolvam discriminação, as seguintes exigências: primeiro, não pode haver violação do princípio da igualdade sem haver tratamento diferenciado; segundo, este tratamento deverá, dependendo do caso, estar desprovido de qualquer base, nomeadamente de qualquer racionalidade; naturalmente, isso no pressuposto de a própria relação jurídica que ampara um questionamento de tratamento desigual inconstitucional estar coberta pelo princípio ou por direitos subjetivos ligados à preservação do valor da igualdade.

4.3. No caso em apreço, o escrutínio a ser levado a cabo seria o de nível básico e fraco, que tem por objeto, “diferenciações simples, não relacionadas a discriminações, mas de tratamento diferenciado pela lei, [em que ocorre] mero efeito irradiador do princípio da igualdade pelo sistema, bastando justificação sobre a finalidade da medida, promovendo-se juízo de mera razoabilidade e de racionalidade meio-fim, com notória deferência à legítima vontade de conformação que for feito pelo legislador democrático e cabendo a quem desafia a sua constitucionalidade demonstrar que a medida não é razoável ou que aquele propósito não é legítimo por inexistência de interesse público simples identificável”, nos termos formulados pela jurisprudência supramencionada.

4.3.1. Uma vez definido o critério, o passo seguinte seria aplicá-lo à situação concreta, tendo presente que os Senhores Deputados entendem que as normas dos artigos 1º a 3º e 5º da Tabela I, 3º, número 2, e 15 a 17 da Tabela IV, e 3º, número 2, e 17 a 22 da Tabela V, todos do Decreto-Lei N. 34/90, de 29 de junho, ao dependerem da utilização de uma base *ad valorem* no cálculo dos emolumentos devidos por atos de notariado, do registo predial e do registo comercial, levando a que os contribuintes pagassem emolumentos muito diferentes por atos de custos substancialmente idênticos, seria desconforme ao princípio da igualdade consagrado no artigo 24 da CRCV. Alegam para tanto que os emolumentos notariais e de registos teriam natureza de taxa tendo em conta a sua característica de bilateralidade ou comutatividade indicando que esse entendimento decorre da interpretação *a contrario sensu* do disposto no nº 1 do artigo 93 da Constituição da República de Cabo Verde e que poderia ser confirmado pelo disposto no artigo 13, parágrafo primeiro, alínea b), do RGTE. Enquanto taxas, o princípio da igualdade tributária, decorreria do princípio da igualdade consagrado no artigo 24 da CRCV e teria a sua concretização através do princípio da equivalência, tendo por isso que se adequar, tanto quanto possível, ao custo ou valor das prestações administrativas feitas ao particular, excluindo-se em regra diferenciações administrativas que lhe sejam alheias. Por isso, a base da incidência dessas taxas deveria ser estabelecida de modo a não onerarem de forma diferente prestações com o mesmo custo e valor, ou de modo igual, prestações com custo ou valor diferente, como seria o caso;

4.3.2. Por sua vez, o Governo, entidade produtora da norma, apresentou argumento no sentido que a fixação de taxas *ad valorem* não violaria o princípio da igualdade tributária, por ser legítima a cobrança de valores diferenciados sobre atos praticados relativamente a bens de valor diferenciado, pois que tal distinção não assentaria em nenhum momento na capacidade contributiva ou na riqueza do cidadão, mas, antes, no valor do bem sobre o qual seria praticado o ato, ato que seria tão mais custoso quanto mais valioso fosse o bem. E que seria absolutamente natural e adequado às aceções positiva e negativa do princípio de igualdade tributária que os emolumentos refletissem um diferente grau de complexidade do ato notarial ou registal a praticar, pois quanto maior fosse o impacto e os riscos a eles inerentes para segurança jurídica, mais complexa e exigente seria a atividade de supervisão e, conseqüentemente, maiores os custos desse serviço, uma vez que se verificaria um acréscimo proporcional dos procedimentos de supervisão quanto maior fosse o valor da operação.

4.4. A Constituição Fiscal cabo-verdiana em si, não é das mais desenvolvidas,

4.4.1. Mas, ainda assim, contém um dispositivo de organização genérica do sistema fiscal – o artigo 93 – que dispõe a respeito das suas finalidades (número 1), fixa a forma de criação e a estrutura de um dos tributos que o compõem, o imposto (número 2), estabelece uma garantia de não pagamento de impostos não criados nos termos da Constituição ou cuja liquidação e cobrança não se façam nos termos da lei (número 3), outra de, aprovado o orçamento de Estado para o ano

económico-fiscal, não alargamento de base incidência ou agravamento da taxa de impostos nesse ano (número 4); e, finalmente, uma terceira, de não retroatividade da leis fiscais, salvo nos casos de serem mais favoráveis para o contribuinte (número 6), e a possibilidade de lançamento de impostos municipais (número 5);

4.4.2. Verifica-se da mesma que o sistema fiscal cabo-verdiano se assenta sobretudo num tributo, o imposto – também mencionado pelo artigo 176, alínea r) – mas também se refere, embora, sem grandes desenvolvimentos, às taxas e às demais contribuições financeiras a favor das autoridades públicas ao definir as matérias de competência relativamente reservada na Assembleia Nacional no artigo 177, alínea i), da Constituição. Note-se que o dever fundamental previsto pelo artigo 85, alínea h) tanto abarca os impostos, como as contribuições, desde que estabelecidos nos termos da lei.

4.5. Se se consegue entender bem o que foi articulado, a base de sustentação dos argumentos dos requerentes decorre de noções conceptuais e dogmáticas de natureza tributária que teriam sido incorporadas pelo legislador constituinte,

4.5.1. As quais partiriam da distinção entre o imposto, um tributo unilateral, coativo, e pecuniário, criado pelo Estado para recolher recursos necessários ao seu funcionamento e atividades, e a taxa, um tributo marcado pela sua bilateralidade, que, não obstante, ser coativo e pecuniário, acaba por se traduzir num contraprestação pecuniária por um serviço público prestado;

4.5.2. Sendo aceitável pressupor-se que esta distinção foi considerada pelo legislador e, sem prejuízo da sua aplicação ao caso concreto, não pode o Tribunal Constitucional, no quadro desta equação, limitar-se a essa clássica divisão tripartida, na medida em que, desde que persiga objetivos constitucionalmente legítimos, o legislador poderá, a partir dali, conceber outras espécies de tributos e formatar um que, em simultâneo, porte naturezas distintas, na medida em que também vise objetivos diferentes, nomeadamente de contraprestação pecuniária por um serviço prestado pelo Estado e de meio de dissuasão de certos comportamentos, dentre outros;

4.5.3. Neste sentido, a predisposição do Tribunal Constitucional para aceitar a refração do princípio da igualdade do artigo 1º da Constituição na sua dimensão de equivalência tributária que limita os valores fixados para as taxas, limita-se aos casos em que esse tributo tenha a natureza exclusiva de uma taxa, na medida que o legislador com ela não vise qualquer finalidade parafiscal, extrafiscal ou arrecadatória geral;

4.6. O tributo estabelecido pelo Decreto-Lei N. 34/90, de 29 de junho,

4.6.1. Destinar-se-ia, em princípio, a garantir uma contraprestação pecuniária por serviços de natureza registal e notarial do Estado;

4.6.2. Porém, assim não é tão líquido porque no Preâmbulo do mesmo faz-se consagrar finalidades de arrecadação de recursos para a melhoria do próprio serviço, nomeadamente ao associar “o atual desfasamento entre as receitas emolumentares cobradas e o volume de despesas inadiáveis que comprometem seriamente qualquer política idealizada de reestruturação dos serviços e agilização de procedimentos em direta sintonia com o surto demográfico, a pressão da procura e o bem servir”, o que, na verdade, parece afastar os emolumentos em causa da natureza de uma simples taxa, assumindo-se mais como um tributo complexo destinado simultaneamente a garantir uma contraprestação pecuniária por serviços públicos prestados e a arrecadar recursos para financiar o próprio serviço;

4.6.3. Se se partir do princípio de que assim é, em tese, os limites colocados pelo princípio da igualdade formal não seriam necessariamente predominantes, considerando que, em sede de impostos, o princípio que prevalece é o da capacidade contributiva, que conduz a critérios progressivos de imposição de tributos através de impostos, os quais, evidentemente, dependem de se considerar o valor do património, dos bens ou do consumo de cada contribuinte;

4.6.4. Neste caso concreto, visando a entidade prolatora da norma uma finalidade que transcende a mera fixação do valor da contraprestação pelo serviço fornecido pelo Estado, sendo isso assumido claramente pelo diploma, não parece a este Tribunal Constitucional que se possa equacionar uma possível desconformidade com o princípio da igualdade, que ocorreria se, independentemente da sua nomenclatura, os emolumentos em questão, pela sua estrutura e finalidades, fossem desenhados como meras taxas.

4.7. Foi isso que, de resto, aconteceu quando se abandonou essa perspetiva anos mais tarde ao assumir-se legalmente o princípio de que os emolumentos registais e notariais são meras taxas, já que, conforme se dispõe no Preâmbulo, seriam estruturados “em função do custo aproximado dos atos tributáveis”, remetendo à Lei 21/VII/2008, de 14 de janeiro, que estabelece o regime geral de taxas, o que não era o caso do diploma ora desafiado. Isso, com base num novo modelo económico oposto a este último, já que no entendimento do legislador de 2009, o “princípio *ad valorem* pode assim ser entendido como um fator constrangedor do funcionamento de uma moderna economia de mercado e desvantagem competitiva, num cenário de forte dinamismo de crescimento do país, com uma economia que evolui em dimensão e diversidade, e na qual novos setores ganharam protagonismo. É neste enquadramento que o presente diploma vem eliminar a prática de tributação *ad valorem* que vem sendo seguida desde 1990, subordinando os emolumentos dos Registos, Notariado e Identificação ao princípio da equivalência e estruturando-se em função do custo aproximado dos atos tributáveis em detrimento da sua atualização”.

4.8. Não o sendo nessa altura, e não sendo constitucionalmente vedado o lançamento de tributos com a natureza híbrida com que ficou consagrado, no sentido de se constituir numa contraprestação por um serviço prestado, mas também como forma angariação de recursos entre os usuários do serviço pelo seu desenvolvimento e aprimoramento, as únicas razões que podiam,

prima facie, obrigar o Tribunal Constitucional a intervir seriam se o legislador tivesse camuflado o lançamento de um imposto, atribuindo-lhe, através de uma burla de etiquetas, a nomenclatura de taxa e associando-a à prestação de um serviço, neste sentido facilitando a sua coleta, ou se a finalidade do tributo fosse, *de per se*, ilegítima, o que não é o caso, pelo menos no momento em que o mesmo foi lançado.

4.8.1. Posto que, por um lado, a finalidade do tributo ficou expressamente consagrada, não se deixando de a assumir clara e inequivocamente, o que lhe sustenta perante qualquer tentativa do que se tem chamando de abuso de formas jurídicas, através da manipulação conceitual, travestindo impostos ou contribuições especiais de meras taxas;

4.8.2. Num momento, em que, em função da desadequação das estruturas registais e notariais próprias de um modelo de economia fechada ainda estavam presentes, em contexto no qual o Estado não tinha muita margem para recolher os recursos para o seu aprimoramento através das receitas arrecadadas através dos impostos, mas em que, para operar o seu objetivo de extroversão da economia, carecia de o materializar de alguma forma;

4.8.3. É verdade que a partir de certa altura esse contexto deixou de existir, sendo razoável entender-se que tal necessidade foi ultrapassada, de sorte a conduzir a uma abusiva tributação que decorrendo de um facto gerador típico de uma taxa – a prestação de um serviço público – estendia a sua finalidade para obter recursos destinados ao desenvolvimento do mesmo sistema no âmbito do qual ele é fornecido. Tendo a este propósito o legislador articulado argumentação no sentido de que a sua preservação posterior teve que ver com a necessidade de se garantir o respeito pelos princípios da fé pública notarial e registal, da prioridade nos registos públicos, da imparcialidade e independência e da responsabilidade profissional dos Notários e Conservadores, que lhes seria inerente, para efeitos de se garantir o controle da legalidade desses atos, a publicidade dos registos, a preservação de arquivos e registos eletrónicos, a fiscalização e supervisão e a certificação digital e tecnológica quando possível e necessária;

4.8.4. Ficaria, naturalmente, a questão de se saber se, uma vez instalados os mecanismos que garantiriam a fé pública e a segurança jurídica dos atos visados, seria justificada uma discrepância acentuada entre os valores pagos pela prática de atos similares pelos mesmos serviços do Estado, mas ainda assim o Tribunal Constitucional não entende que os efeitos sobre princípio da igualdade sejam tão evidentes ao ponto de levar-lhe a considerar que as normas dos artigos 1º a 3º e 5º da Tabela I, 3º, número 2, e 15 a 17 da Tabela IV, e 3º, número 2, e 17 a 22 da Tabela V, todos do Decreto-Lei N. 34/90, de 29 de junho, ao dependerem da utilização de uma base *ad valorem* no cálculo dos emolumentos devidos por atos de notariado, do registo predial e do registo comercial, levando a que os contribuintes pagassem emolumentos muito diferentes por atos de custos substancialmente idênticos, seriam desconforme ao princípio da igualdade consagrado no artigo 24 da CRCV.

5. Do que não decorre que elas não possam ser incompatíveis com o princípio da proporcionalidade, o que não depende do critério aplicável, mas antes dos valores concretamente fixados.

5.1. Em relação à segunda questão a responder por esta Corte, de acordo com os Ilustres Deputados requerentes, estaria em causa o princípio da proporcionalidade, na medida em que a utilização de uma base *ad valorem* no cálculo dos emolumentos devidos por atos de notariado, do registo predial e de registo comercial, levaria a que os mesmos atingissem valores manifesta e grosseiramente desproporcionados aos custos subjacentes aos respetivos atos. De onde se deduziria um efeito contrário à obrigação de proporcionalidade no estabelecimento de tais emolumentos e de impedimento de imposição de sacrifícios excessivos aos direitos patrimoniais dos particulares de acederem aos serviços aos quais seriam aplicáveis tais taxas;

5.2. Como já se chegou a discutir neste Tribunal, no quadro de uma relação jurídico-tributária a questão da proporcionalidade vem diretamente associada a um controlo de intensidade na restrição de um direito fundamental em espécie, o direito à propriedade privada.

5.2.1. Optando-se por invocar outras normas constitucionais dever-se-ia começar pela lembrança do artigo 69, de acordo com o qual “é garantido a todos o direito à propriedade privada (...)”, o qual, mesmo estando no título de direitos económicos, sociais e culturais, é um direito *sui generis*, que, pelo menos, pode e deve ser considerado como um direito, liberdade e garantia análogo, beneficiando do regime especial de proteção que a Constituição reconhece aos que portam tal natureza. Assim, sendo evidente que o direito à propriedade privada é garantido nos termos da Constituição e da Lei, o facto é que qualquer restrição que venha a ser feita ao direito de propriedade deve conformar-se, como qualquer outra, às condições previstas pelo número 5 do artigo 17 da Lei Básica, nomeadamente e decisivamente, como se irá analisar dentro de instantes, ao princípio da proporcionalidade. Já o *Parecer 2/2018, de 27 de junho, relativa à Lei de autorização legislativa para alteração do Código de Empresas Comerciais e autonomização de um Código de Sociedades Comerciais*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 44, 2 de julho de 2018, pp. 1141-1156, 4.2.3, havia reconhecido a esse direito “um estatuto especial e a suscetibilidade de gozar de um regime de proteção paralelo ao que se reserva aos direitos, liberdades e garantias, seja por ser um direito, liberdade análogo ou um direito *sui generis* intimamente associado à liberdade”;

5.2.2. Aliás, a este propósito a abordagem de uma questão fiscal desta natureza sem se partir do direito à propriedade privada vai em contrapé até do que a jurisdição constitucional cabo-verdiana já tinha estabelecido, nomeadamente através do importante *Acórdão N. 11/11, de 12 de julho*, Rel: JC Manuel Alfredo Semedo, p. 21, em que, articulou-se pronunciamento de grande valor doutrinário, sublinhando-se que “a sujeição do imposto à reserva de lei transporta consigo a manifestação de uma premente exigência de controlo democrático do poder tributário do Estado, por parte daqueles que vão consentir com a intromissão pública na propriedade privada, embora

justificada para a realização de fins sociais, conquanto que com respeito pela igualdade e justiça tributárias (...);

5.2.3. E, diga-se, num sistema como o nosso, não há possibilidade de conferir, por *contranatura*, qualquer prioridade ao dever fundamental de pagar impostos e contribuições devidas a entidades estatais sobre o direito fundamental, particularmente em se tratando de um direito, liberdade e garantia. Estes podem até complementar um sistema geral de proteção de direitos fundamentais, mas nunca podem estar no centro de uma Constituição estruturalmente liberal, precisamente porque têm no seu bojo, aspeto que é relevante para o caso em apreciação, a colocação da pessoa como meio para a realização dos interesses do Estado ou da coletividade, estejam estes ligados à sua manutenção financeira ou ao seu desenvolvimento, transformando-o em sujeito passivo de uma relação jusfundamental, o que só se admite excecionalmente e em doses contidas, pois, de contrário, gera um ataque exatamente ao núcleo do princípio da dignidade da pessoa e a decorrente proibição de sua instrumentalização, ainda que seja para prosseguir fins arguivelmente nobres. Assim, nunca seria constitucionalmente legítimo colocar no centro desta discussão o dever fundamental de pagar impostos, mas antes a afetação ao direito à propriedade privada;

5.2.4. Mais ainda se dermos a devida atenção à ligação entre o direito à propriedade privada e a proteção das liberdades individuais e da manutenção da independência das pessoas em relação ao Estado, lembrando o que disse um compatriota de Santo Antão de nome Manuel da Silva Ferreira que protestava precisamente contra um desenvolvimento legislativo que as colocavam em risco ao atacar-se a sua propriedade: “[c]omo agricultor, vi em perigo a minha sobrevivência e a de todos quantos do mesmo ramo viviam, pela introdução da lei de bases da Reforma Agrária, que não foram mais do que uma tentativa de destruir todos quantos tinham uma vida independente” (in: Onésimo Silveira, *Tortura em nome do Partido Único*, Mindelo, Terra Nova/Ponto e Vírgula, 1991, p. 103);

5.2.5. A construção do regime de proteção constitucional da propriedade privada na Constituição de 1992, até pelo contraste que manifesta em relação à antiga ordem constitucional, não deixa de ser tributário deste contexto de rutura axiológica em que, à negação de relevância da propriedade privada e da iniciativa se contrapõe a sua centralidade, seja do ponto de vista subjetivo, seja instrumentalmente como fator de promoção do desenvolvimento nacional;

5.2.6. Não nos podemos esquecer que ele se desenvolveu como reação à ordem económico-constitucional da I República. Mesmo atendendo à revisão de 1988, caracterizou-se por ser uma economia estatizada assente numa filosofia não-liberal, o que é atestado pela análise de Liriam Tiujo, “A Constituição Económica Cabo-Verdiana” in: José Pina Delgado & Mário Ramos Silva (orgs.), *Estudos Comemorativos do XX Aniversário da Constituição de Cabo Verde*, Praia, Edições ISCJS, 2013, pp. 165-166, que chama a atenção para a “a assunção pelo Estado das rédeas económicas”, que, no seu entender, “foi dominante, como se pode constatar das medidas políticas e legislativas adotadas” e considerando ainda que “[e]m termos concretos, a actuação

estadual pode ser observada pelo papel preponderante que desempenhou na constituição de um sector produtivo público nacional, quer pela criação *ab initio* de empresas públicas, quer por processos de nacionalização ou similares, iniciados antes mesmo de 1980, com a “transformação” de unidades produtivas existentes em propriedade e iniciativa públicas”. *Mutatis mutandis* é o que também conclui o estudo histórico-constitucional de Mário Silva, *Contributo para a História Político-Constitucional de Cabo Verde 1974-1992*, Coimbra/Praia, Almedina/ISCJS, 2015, para quem, ancorando-se num princípio da economia estatizada, “o Estado foi intervindo na economia, controlando toda a atividade económica, criando empresas públicas e mistas em quase todos os setores, nacionalizando e expropriando propriedades privadas. Deste modo, o setor estatal passou a ser o sector dominante da economia, e as empresas privadas não encontravam espaços de intervenção” (p.138)

5.2.7. Em oposição, a ordem económico-constitucional de 1992, alterando o paradigma, tem nas suas bases nem mais nem menos do que a liberdade individual, pois, como assevera, mais eloquentemente a autora Liriam Tiujo, “A Constituição Económica Cabo-Verdiana”, p. 168: “[a] resposta a esta questão está, primeiramente, relacionada com a assunção pela ordem constitucional do princípio da liberdade individual aplicado a todas as esferas da vida, dentre as quais a económica. Nesta linha, pretende-se que os indivíduos possam livremente realizar-se neste domínio, em particular, fazendo uso de todas as suas capacidades para ofertarem bens e serviços no mercado, assim como para escolherem os bens e serviços que correspondam às suas necessidades (e ao incontornável limite de suas reais possibilidades). Esse modelo cujas decisões económicas ficam precipuamente a cargo dos indivíduos permite que as trocas se perpetuem e que o espaço denominado «mercado» seja constituído com base nas suas próprias regras, parâmetros de valoração e dinâmica de funcionamento. Esse pressuposto filosófico encontra tradução jurídica na consagração dos direitos fundamentais económicos, i.e., a livre iniciativa e a propriedade privada”.

5.2.8. Aliás, a tradução do sistema que é feita por académicos, é corroborada pela prática constitucional se atentarmos às motivações do poder constituinte de 1992, pois é de se lembrar que na apresentação do Projeto de Lei Constitucional, o Presidente da Assembleia dizia que “a obra que se propõe realizar com a alteração da Lei Fundamental, é o corolário lógico de todo o processo de transição do regime monopartidário para o regime plural democrático, em que se impõe adequar a Constituição à nova situação política expurgando-a dos conteúdos já ultrapassados e plasmando neles os valores democráticos que a Sociedade conquistou e que espelham, no seu conjunto o rosto do novo regime implantado no País. Sem se deter na problemática da amplitude da alteração a fazer-se, parece ser pacífico que ela deverá corresponder à profundidade das transformações políticas já operadas e à dimensão das reformas preconizadas para os setores económico, social e cultural, fixando na Constituição, para além do mais, os princípios, os objetivos, e a ideia de sociedade que se quer construir e ainda o tipo de desenvolvimento que se propõe para Cabo Verde” (*Actas referentes à Sessão Parlamentar de*

Aprovação da Versão Originária da Constituição de 1992, Praia, AN, 1992, p. 4), o que, atendendo aos debates subsequentes parece ter captado a vontade constituinte nesta matéria específica.

5.3. O princípio da proporcionalidade já conta com uma longa presença em decisões tiradas no âmbito de pedidos de fiscalização abstrata da constitucionalidade apreciados por esta Corte Constitucional:

5.3.1. Com efeito, a partir do *Acórdão 7/2016, de 21 de abril, proferido no Processo de Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade n.º 8/2015 referente ao impedimento de magistrado judicial aceder a cargo de Vice-Presidente do CSMJ*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 35, de 10 de maio de 2016, pp. 1124-1251, 4.3.2. este Tribunal adotou um controlo de intensidade, na perspetiva de uma norma restritiva dever ser idónea, o mais benigna possível e na justa medida, remetendo para os subprincípios da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido restrito.

5.3.2. O que dependeria, desde logo, de se proceder à identificação da finalidade legítima do ato restritivo do acesso ao direito;

5.4. O Governo justificou esta medida alegando que não haveria um princípio constitucional que impusesse a proporcionalidade das taxas e que seria, antes, o artigo 176 da Constituição da República, na alínea i), do seu número 1, então em vigor, a remeter para a lei ordinária a fixação de um regime geral que contenha os princípios de fixação de taxas;

5.4.1. Justificação que, desde logo, parece ser incoerente com o que consta do próprio Preâmbulo do diploma, e, não fosse ter sido tecida em prejuízo de si próprio, já seria suficiente para conduzir a desconformidade com o princípio da proporcionalidade por inidoneidade do meio, na medida em que, visando arrecadar recursos para desenvolver o sistema de notariado e registos, apresenta uma justificação meramente formal e indefensável do ponto de vista constitucional;

5.4.2. Pela simples razão de que de uma autorização constitucional de desenvolvimento de qualquer regime jurídico não resulta uma liberdade de conformação total para o legislador, nomeadamente quanto está em causa afetação a direitos fundamentais, como acontece no caso concreto, estando, como está, em causa o direito à propriedade privada;

5.4.3. Situação em que a restrição a esse direito, ainda que legítima, tem a sua intensidade controlada pelo princípio da proporcionalidade, como, decorre claramente do artigo 17, parágrafo quinto, da Lei Fundamental, nos termos do qual, as “leis restritivas (...) deverão limitar-se ao necessário para a salvaguarda de outros direitos fundamentais constitucionalmente protegidos”;

5.4.4. Sendo assim, qualquer tributo, na medida em que incide sobre o âmbito do direito à propriedade privada de um titular de direitos, só é legítimo se, além das demais condições

previstas pela mesma disposição, for proporcional, o mesmo acontecendo com o valor fixado para definir as obrigações de cada sujeito fiscal.

5.5. Lembrando o teste de proporcionalidade adotado por esta Corte desde o *Acórdão 7/2016, de 21 de abril, proferido no Processo de Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade nº 8/2015, referente ao impedimento de magistrado judicial aceder a cargo de Vice-Presidente do CSMJ*, Rel: JC Pina Delgado, marcado pela avaliação da adequação, necessidade e equilíbrio da medida e da também denominada proporcionalidade em sentido restrito, identificada a finalidade legítima com base no qual o poder público opera e fixados os direitos afetados por meio da restrição legal, o passo seguinte seria determinar se as normas ao abrigo das quais a administração atuou seriam proporcionais.

5.5.1. O que dependeria de um juízo de racionalidade do qual resultasse uma conexão entre a finalidade por ela pretendida e a afetação concreta ao direito, no sentido de haver suscetibilidade de ser meio que pode materializá-la, não cabendo ao julgador fazer juízos sobre medidas preferenciais no seu entendimento ou endossar o raciocínio do legislador, sufragando a tese da neutralidade relativa. No caso concreto, a medida que se está a escrutinar consubstancia-se na aplicação de um tributo destinado, primeiro, a constituir-se em contraprestação pecuniária por um serviço prestados pelos notários e conservadores, relativos à prática de atos notariais, e de registo predial e comercial, e, secundariamente, a arrecadar recursos visando o desenvolvimento o próprio sistema registal. Se se considerar esta segunda dimensão, pode-se considerar que a medida, pelo menos no momento em que foi aprovada, era adequada;

5.5.2. No que tange à necessidade da mesma, esta estaria dependente de ser o meio menos afetante do direito que o legislador poderia utilizar para atingir a mesma finalidade legítima que se propôs e que deve resultar da comparação entre o meio utilizado e outros meios hipoteticamente disponíveis, tendo presente que havendo meios menos afetantes, devendo ser escolhido aquele que permitindo atingir a finalidade proposta, seria o que menos afetaria o direito. E aqui, emerge um problema de fundo, já que se até se podia considerar que, em 1990, no quadro de uma economia de mercado inexistente, em que se tentava atrair investimentos para adequar e reforçar o sistema registal e notarial, na medida em que este fora montado para servir um modelo económico centralizado e estatizado, num contexto em que o Estado não tinha muitos recursos disponíveis ou a possibilidade de criar impostos ou aumentar a incidência fiscal por essa via, não haveria outra medida menos restritiva para obter tais meios financeiros, o facto é que, volvidos mais de quinze anos, dificilmente tal contexto, por natureza transitório, podia continuar a sustentar a medida concreta adotada de utilizar uma base *ad valorem* de tributação no quadro da prestação de um serviço como o meio menos restritivo de uma finalidade que, com o tempo, ia naturalmente se esvaindo. Por conseguinte, no mínimo, haveria uma situação em que uma norma restritiva originariamente necessária vai deslizando rumo à inconstitucionalidade pelo facto de haver uma alteração fundamental das circunstâncias no quadro da qual ela deixa de ser o meio

menos restritivo (v. *Acórdão 13/2016, de 7 de julho, Rel: JC Pina Delgado, Proferido no Processo de Fiscalização Sucessiva da Constitucionalidade nº 1/2016 referente à Inconstitucionalidade de certas Normas Restritivas do Código Eleitoral*, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 43, 27 de julho de 2016, pp. 1421-1476, também reproduzido em *Coletânea de Decisões do Tribunal Constitucional*, Praia, INCV, 2016, v. I (2015-2016), pp. 115-266, 2.8.9);

5.5.3. Em relação ao escrutínio da proporcionalidade em sentido estrito, que se deve fazer para verificar se a medida seria equilibrada – na justa medida – na perspetiva de se inquirir se o legislador teria logrado, por via de ponderação abstrata, encontrar um balanceamento próprio, constitucionalmente aceitável, entre benefícios relacionados ao bem jurídico – no caso concreto as finalidades públicas acima mencionadas – e o sacrifício que impõe ao direito com a norma restritiva; considerando os efeitos da própria operação sobre o direito, à luz da concretização do bem jurídico que a justifica, não podendo ser aceites resultados que ataquem excessivamente o direito; dependendo o resultado desse juízo da atribuição de pesos às vantagens geradas para o interesse público que o legislador pretende concretizar com a norma, de um lado, e a privação que se impõe ao direito numa determinada situação, do outro, a conclusão a que se chegaria no caso concreto é de que não se teria observado também a proporcionalidade em sentido restrito e por isso tais normas seriam inconstitucionais porque a aplicação da base *ad valorem* inscrita nas alíneas impugnadas, ao acrescerem por cada 1.000 escudos ou fração o pagamento de valores adicionais, ainda que fixados de forma decrescente, impõem um sacrifício excessivo aos titulares desse direito à propriedade privada, sem que se consiga encontrar nas justificações articuladas pelo entidade prolatora da norma interesses públicos que pudessem justificar, em concreto, o montante tributável, pois nem sequer a continua modernização dos registos e notariado constituir-se-ia em motivo suficiente;

5.5.4. Assim, segundo o disposto no número 1 do artigo 1º da Tabela I do Decreto-Lei nº 43/90 de 29 de junho, “os valores dos actos notarias é, em geral, o dos bens que constituem o seu objeto”. Isso implicaria que um mesmo ato notarial tanto pudesse ter o valor de 1000\$00 (mil escudos) ou menos se fosse esse o valor do bem, ou 1000000\$00 (um milhão de escudos) ou mais, porque sendo esse o valor do bem, o valor a ser pago pela prática do ato seria o do valor do seu objeto, como estipulado na lei. Além disso, de acordo com o artigo 5º da mesma Tabela I, “se o acto que constitui objeto de escritura for de valor determinado, aos emolumentos previstos no artigo anterior (artigo 4º) acrescem sobre o total do valor por cada lauda de 1000\$00 ou fração”:

a) Até 1000 000\$00 – 12\$00; b) De 1 000 000\$00 – até 10 000 000\$00 – 8\$00; c) Acima de 10 000 000\$00 – 6\$00; d) Acima de 20 000 000\$00 – 4\$00. Assim sendo, no caso de uma escritura pública de compra e venda de um imóvel no valor de 10,000,000\$00 (dez mil contos), seriam pagos só de emolumentos notarias o valor de 80 000\$00 (oitenta mil escudos). Porém, se o valor do imóvel sujeito ao mesmo ato de registo fosse de 50,000,000\$00 (cinquenta mil contos), já o valor a ser pago com base no artigo 5º da Tabela I seria de 300,000\$00 (trezentos mil

escudos). Portanto, como se pode ver pelo exemplo acima, pela prática do mesmo ato de escritura pública, seriam pagos valores com uma diferença de 220,000\$00 (duzentos e vinte mil escudos).

5.6. Portanto, perante o que vem estatuído no Regime Geral de Taxas do Estado (RGTE), e o acima explanado, a conclusão a que se chegaria seria a de que os valores emolumentares fixados estariam em contradição com o princípio constitucional da proporcionalidade, aplicável também à esfera fiscal.

6. A terceira questão estaria relacionada com o facto de um conjunto de normas das Tabelas I, IV e V do Decreto-Lei N. 34/90, de 29 de junho, estarem dependentes da utilização de uma base *ad valorem* para calcular os emolumentos devidos por atos de notariado, do registo predial e do registo comercial, concedendo à Administração um poder para impor uma contraprestação financeira substancialmente superior por um ato com custo determinável. O que decorreria do entendimento de que tal situação não seria conforme ao princípio da justiça.

6.1. Este princípio encontra-se expressamente consagrado no texto fundamental, já que o artigo 240 da Constituição da República, prevê que “[a] administração prossegue o interesse público, com respeito pelo princípio da justiça”, que, de todos os invocados, é o mais denso e, provavelmente, o mais difícil de concretizar, até porque, no fundo, também revelador de um princípio constitucional estruturante reconhecido pelo número 3 do artigo 1º da Constituição redigido em termos segundo os quais “A República de Cabo Verde (...) tem como objetivo fundamental (...) a construção de uma sociedade livre, justa e solidária”.

6.2. Poderia haver a perspectiva de se abordar o princípio da justiça a partir de uma dimensão mais processual, que, no caso concreto, acabaria por se confundir com a compatibilidade formal do ato com a Constituição;

6.2.1. Contudo, primeiro, o princípio da justiça não tem uma dimensão exclusivamente procedimental. Isso, por um motivo de base que se deve lembrar. Caso o princípio da justiça conhecesse somente uma dimensão procedimental, haveria uma debilitação notória da proteção dos particulares em face do poder tributário do Estado. Felizmente, é também um princípio substantivo, que tem conteúdo, ainda que marcado por uma textura porosa. Para um Estado Material de Direito, o princípio do *No taxation without representation* não é suficiente, pois as soluções em matéria fiscal devem ser substantivamente justas;

6.2.2. Segundo, o princípio da justiça é manifestação de vontade do legislador constituinte, não se podendo pressupor que foi inserido no texto constitucional de modo inconscientemente ou para efeitos de mera ornamentação; e é mencionado explicitamente, ao contrário de muitos outros princípios que, justificadamente, o Tribunal Constitucional tem reconhecido como fazendo parte da ordem fundamental, como o princípio da proteção da confiança, tantas vezes aplicado por este Tribunal;

6.2.3. E não é só em relação à administração pública (o já citado artigo 240 (1) ou à função pública - (art. 241(1): “[o] pessoal da Administração Pública e os demais agentes do Estado e de outras entidades públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público definido pelos órgãos competentes, devendo, no exercício das suas funções, agir com especial respeito pelos princípios de justiça, (...)”) – que se faz alusão à justiça e ao justo na Constituição, mas em inúmeras ocasiões, nomeadamente em sede de princípios constitucionais estruturantes, como já se fez menção. Apesar de, em certas situações, o sentido da expressão justiça apelar sobretudo à sua dimensão formal, orgânica e institucional, noutras se aposta precisamente num conteúdo substantivo;

6.2.4. Desde logo, o Preâmbulo já estabelece que “[e]sta Lei Constitucional vem, assim, formalmente corporizar as profundas mudanças políticas operadas no país e propiciar as condições institucionais para o exercício do poder e da cidadania num clima de liberdade, de paz e de justiça, fundamentos de todo o desenvolvimento económico, social e cultural de Cabo Verde”;

6.2.5. No artigo 1º, considera-se que “Cabo Verde é uma República soberana, unitária e democrática, que garante o respeito pela dignidade da pessoa humana e reconhece a inviolabilidade e inalienabilidade dos direitos humanos como fundamento de toda a comunidade humana, da paz e da justiça” (para 1º), e que “[a] República de Cabo Verde assenta na vontade popular e tem como objectivo fundamental a realização da democracia económica, política, social e cultural e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária” (para 3º), mencionando-se igualmente que os “[o]s trabalhadores têm direito a justa retribuição segundo a quantidade, natureza e qualidade do trabalho prestado” (art 62 (1)), que “[o] despedimento sem justa causa é ilegal, constituindo-se a entidade empregadora no dever de justa indemnização ao trabalhador despedido, nos termos da lei” (art 63 (3)), que a “[a] requisição ou expropriação por utilidade pública só podem ser efectuadas com base na lei e sempre mediante o pagamento da justa indemnização” (art. 69 (3)); que “[o] sistema fiscal é estruturado com vista a satisfazer as necessidades financeiras do Estado e demais entidades públicas, realizar os objectivos da política económica e social do Estado e garantir uma justa repartição dos rendimentos e da riqueza” (art. 93 (1) e que “[a] lei define o património das autarquias locais e estabelece o regime das finanças locais, tendo em vista a justa repartição de recursos públicos entre o Estado e as autarquias, (...)” (art. 233 (2));

6.2.6. O próprio Tribunal Constitucional já tinha aplicado o princípio da justa repartição de receitas entre o Estado e os municípios para declarar a inconstitucionalidade de uma norma, o artigo 13 da última versão da Lei da Taxa Ecológica (*Acórdão 1/2017, de 12 de janeiro, 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, pp. 218-260, especialmente 258-259), e, antes, ao abrigo da consideração de que o Estado de Direito é um Estado Ético, o Supremo Tribunal de

Justiça nas vestes de Corte Constitucional também o fez, referindo-se ao “tratamento equitativo a todos os intervenientes afetados pelo aumento da carga fiscal. Nem podia deixar de ser assim porque o Estado de Direito é um Estado Ético” (*Acórdão 13/2006, de 9 de novembro*, Supremo Tribunal de Justiça enquanto Tribunal Constitucional, Autos de Fiscalização Sucessiva da Constitucionalidade, Rel: Ile., p. 8).

6.3. Terceiro, conforme já se tinha admitido no *Parecer 1/2018, de 7 de maio, Autos de Apreciação Preventiva da Constitucionalidade da norma do artigo 2.º do ato legislativo que procede à segunda alteração à Lei n.º 88/VI/2006, em que é requerente S. E. o Presidente da República e entidade produtora da norma impugnada a Assembleia Nacional de Cabo Verde*, Rel: JC Aristides Lima, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 28, 11 de maio de 2018, pp. 655-664, na senda da Declaração de Voto anexa ao *Acórdão 8/2017, de 29 de junho, autos de Fiscalização Concreta da Constitucionalidade n.º 9/2015, em que é recorrente a Sal Hotéis, S.A. e recorrido o Supremo Tribunal de Justiça*, Rel: JC Aristides Lima, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 42, 21 de julho de 2017, pp. 903-925, não é entendimento do Tribunal Constitucional que se possa tratar o princípio da justiça como uma fórmula vazia, sem conteúdo, precisamente porque não se pode presumir que o legislador constituinte reproduz na Constituição enfeites sem funcionalidade nenhuma.

6.3.1. Mesmo que se considere as dificuldades que são colocadas por expressões dessa natureza, a partir do momento que estão na Constituição delas emana um mandado/to destinado aos juízes deste e de outros tribunais de densificação, fixação de condições técnicas de sua aplicação, objetivação e, finalmente, concretização efetiva. É o que tem acontecido com vários outros princípios normalmente utilizados pelo Tribunal Constitucional e que não são menos polissémicos, sendo esta a natureza própria de normas com tal textura aberta. Não se pode dizer que o termo “justiça” seja mais complexo do que os conceitos de proporcionalidade, da confiança legítima, da igualdade, até de dignidade da pessoa humana, todos densificadas por este Tribunal com base nessa mesma abordagem;

6.3.2. Haverá um receio legítimo de haver manipulação do princípio da justiça através da inserção de entendimentos particulares sobre o seu conteúdo, nomeadamente porque aquilo que pode corresponder ao conceito de justiça de uns poderá não ser algo partilhado por todos os integrantes da Comunidade Política. Mas, se é este o problema, ele também se aplica aos outros conceitos vagos que pululam na Constituição como os mencionados no parágrafo anterior;

6.3.3. Em relação a estes fazemos o que devemos: tenta-se recortá-los, inferimos o seu conteúdo, por mínimo que seja, e, sobretudo estabelecemos parâmetros com alguma racionalidade para reduzir a sua permeabilidade a manipulação e instrumentalização por nós próprios, os juízes, tentando garantir o máximo de objetividade na sua aplicação, mesmo quando isso afronte as nossas inclinações, preconceitos ou filosofias morais ou políticas. O mesmo pode ser feito em relação ao princípio da justiça e até, neste caso, já se tinha delineado tal objetivo, quando se

discutiu o princípio da justa distribuição;

6.3.4. Na ocasião, entendeu-se que “[n]aturalmente, está-se perante uma expressão com teor extremamente aberto e dir-se-á difícil de densificar, pelo menos se o objetivo for fazê-lo de modo geral, abstrato e conceitual. A definição do justo poderá depender de um determinado contexto e da operação de certas condicionantes, de modo a ser possível de determinar com especificidade somente perante situações concretas” (*Acórdão 1/2017, de 12 de janeiro, 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, 4.2). Reconhecendo-se, é certo, as dificuldades de densificação e a necessidade de se estabelecer parâmetros situação a situação, o Tribunal não se coibiu de o fazer pronunciando-se no sentido de que “[n]o que tange ao preceito constitucional é razoável pressupor-se que, numa das suas dimensões, as das relações entre os Estados e as autarquias, neste caso os Municípios, deverá haver uma distribuição dos recursos arrecadados que leve em consideração o nível de atribuições, as responsabilidades assumidas, as necessidades concretas de satisfação dos interesses das populações e uma determinada quota nos recursos públicos, naturalmente proporcional ao total arrecadado pela República. Neste particular, o sentido mais provável de justa repartição de recursos é o de equilíbrio baseado na correlação entre responsabilidades perante as populações e o acesso a recursos” (*Ibid.*, 4.3.);

6.4. Terceiro, em última instância, o princípio da justiça não é o simples somatório do princípio da igualdade, do princípio da proporcionalidade e do princípio da imparcialidade, sem que dele decorra qualquer conteúdo autónomo e não sobreposto a outras diretrizes constitucionais, porque se assim fosse não seria necessário fazer qualquer menção ao princípio da justiça, bastaria as referências ao princípio da igualdade, à proporcionalidade e à imparcialidade. Claro que tratar de forma discriminatória é tratar de forma injusta, do mesmo modo que sacrificar direitos e interesses legítimos de forma excessiva é, em princípio, injusto. Mas não é só isso. É muito mais.

6.4.1. É seguramente tratar as pessoas, mesmo as jurídicas, de modo processualmente justo, de acordo com procedimentos pré-estabelecidos, que lhe garantem um conjunto de direitos de defesa, de contraditório, de auscultação, etc.. Todavia, não se pode reduzir o princípio da justiça a essa esfera, e apesar de ser correto afirmar-se que os tribunais revelam alguma contenção nesta matéria, não é menos verdade que várias jurisdições constitucionais um pouco por todo o Mundo aplicam princípios similares como os equivalentes *principle of fairness*, *principle of substantive justice*, *principle of reasonableness*, ou critérios de justiça baseados na noção de *substantive due process*, ou, ainda, o princípio da moralidade da administração, em que se apela a noções de justiça institucional e comunitária para controlar atos dos poderes públicos, particularmente da administração;

6.4.2. Neste contexto, no quadro do modelo de Estado que a Comunidade Política Nacional adotou para si própria, não é possível, de um ponto de vista lógico, dissociar a dimensão procedimental e a substantiva, já que se interpenetram e energizam-se mutuamente, sem que seja

possível separá-las já que mesmo a construção das garantias formais e processuais corresponde também à concretização de valores constitucionais e políticos substantivos;

6.4.3. E isso é inevitável porque, independentemente das nossas concepções individuais a respeito da conexão necessária entre Direito e Moral à luz da teoria jurídica geral, o facto é que o nosso Estado de Direito Democrático foi construído a partir de convicções éticas, clama por uma legitimação externa baseada na sua correção moral e visa a criação de uma sociedade justa, como se estabelece explicitamente, no número 3 do artigo 1º da Lei Fundamental, enquanto princípio constitucional estruturante da República. Não podia, aliás, a justiça ficar amputada da sua incontornável dimensão substantiva num Estado Material de Direito, que, por definição, comporta valores fundamentais, portanto com uma essência própria e bem definida ligada as bases que estruturam a Constituição, as concepções de base moral dos direitos humanos e da democracia e os valores da dignidade da pessoa humana, da liberdade e da solidariedade;

6.4.4. Naturalmente, a densificação dessa dimensão substantiva do princípio da justiça não pode decorrer de concepções éticas de cada pessoa, mormente de justiça, mas de categorias que se infere da própria Constituição e das suas instituições bem assim como das tradições públicas partilhadas pela nação cabo-verdiana desde as mais priscas eras em que foi moldando os princípios comportamentais que integram o seu *ethos*.

6.5. Tendo estes dois parâmetros na sua base, ou seja, os valores fundamentais que enformam o conceito constitucional de justiça política e as tradições éticas da nação, uma norma que habilita um comportamento da administração – neste caso, fiscal – viola o princípio da justiça quando permite que ela possa agir ancorada em máximas de ação incompatíveis com os valores institucionais públicos adotados pela Comunidade Política Cabo-verdiana, ou quando legitima a sua atuação com motivações notoriamente incorretas e maliciosas ou ainda quando justifica conduta, que, independentemente da sua boa vontade, leva a que se atinjam resultados manifestamente iníquos.

6.6. Aplicando esses critérios ao caso concreto, verifica-se que conjunto de normas das Tabelas I, IV e V do Decreto-Lei N. 34/90, de 29 de junho, estarem dependentes da utilização de uma base *ad valorem* para calcular os emolumentos devidos por atos de notariado, do registo predial e do registo comercial, concedendo à Administração um poder para impor uma contraprestação financeira substancialmente superior por um ato com custo determinável.

6.6.1. Não parece que, em si, a máxima que determina a conduta do poder legislativo ao conceder tal poder à administração, seja ontologicamente incompatível com os valores institucionais públicos adotados pela Comunidade Política Cabo-Verdiana, não havendo suficientes elementos que pudessem conduzir à conclusão de que originariamente a máxima de se tentar arrecadar recursos para efeitos de modernização de um serviço a partir da tributação *ad valorem* dos seus usuários fosse incompatível com valores públicos institucionais nacionais, já o

mesmo não acontecendo com a sua manutenção por tempo indeterminado; '

6.6.2. E, se por outro lado, não se pode acusar o poder público de uma atuação baseada em motivações notoriamente incorretas e maliciosas no momento em que a medida legislativa foi incorporada ao ordenamento jurídico, parece indiscutível que a preservação dessa medida conduziu a resultados manifestamente iníquos, obrigando utentes de serviços de registos e notariado a suportar de modo desequilibrado os custos por uma modernização e adaptação permanente de estruturas destinadas a prestar um serviço público indispensável para indivíduos e empresas, através de contribuições que, dependendo do valor do bem, poderiam ascender a vários milhares de escudos cabo-verdianos, tendo como contrapartida o fornecimento de serviços com custo objetivo muito inferior.

6.7. Por esta razão, o Tribunal Constitucional entende que o conjunto de normas das Tabelas I, IV e V do Decreto-Lei N. 34/90, de 29 de junho, são desconformes ao princípio constitucional da justiça.

III. Decisão

Pelo exposto, os Juízes Conselheiros do Tribunal Constitucional reunidos em plenário decidem declarar a inconstitucionalidade das normas dos artigos 1º a 3º e 5º da Tabela I, 3º, número 2, e 15 a 17 da Tabela IV, e 3º, número 2, e 17 a 22 da Tabela V, todos do Decreto-Lei N. 34/90, de 29 de junho, porque, ao dependerem da utilização de uma base *ad valorem* no cálculo dos emolumentos devidos por atos de notariado, do registo predial e do registo comercial, levando a que os contribuintes pagassem valores muito diferentes por atos de custo substancialmente idênticos, por desconformidade com o princípio da proporcionalidade na restrição do direito à propriedade privada e por desconformidade com o princípio da justiça.

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.



I Série
BOLETIM OFICIAL
Registo legal, nº2/2001
de 21 de Dezembro de 2001

