

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Parecer n.º 2/2026

**Sumário:** Proferido nos autos de Apreciação Preventiva da Constitucionalidade n.º 1/2026, em que é requerente o Senhor Presidente da República (PR), tendo por objeto algumas normas constantes do ato legislativo submetido ao PR para promulgação como Lei Orgânica da Assembleia Nacional.

Do Parecer proferido nos autos de Apreciação Preventiva da Constitucionalidade n.º 1/2026, em que é requerente o Senhor **Presidente da República** (PR), tendo por objeto a **norma constante do artigo 4.º da Lei Preambular e as normas insertas n.ºs 1 a 4 do artigo 77.º do Anexo referido no artigo 1.º da mesma Lei, integrantes do ato legislativo da Assembleia Nacional submetido ao PR para promulgação como Lei Orgânica da Assembleia Nacional.**

*(Autos de Apreciação Preventiva da Constitucionalidade 1/2026, Presidente da República, Inconstitucionalidade da norma constante do artigo 4.º da Lei Preambular, na estrita medida em que concede poderes ao Presidente da Assembleia Nacional para interpretar autenticamente a Lei Orgânica desse órgão de soberania, e das normas constantes dos números 1 a 4 do artigo 77 do Anexo a que se refere o artigo 1.º da mesma Lei Preambular, ambos integrantes do ato legislativo da Assembleia Nacional submetido ao Presidente da República para promulgação como Lei Orgânica da Assembleia Nacional)*

### I. Relatório

1. Sua Excelência o Presidente da República veio requerer ao Tribunal Constitucional, ao abrigo do disposto na alínea r) do número 1 do artigo 135 e na alínea a) do número 1 do artigo 278 da Constituição da República de Cabo Verde, bem como na alínea b) do artigo 11, na alínea a) do artigo 63 e no número 1 do artigo 64 da Lei N. 56/VI/2005, de 28 de fevereiro, a fiscalização preventiva da constitucionalidade de normas constantes do diploma legislativo da Assembleia Nacional que aprova a Lei Orgânica da Assembleia Nacional, remetido à Presidência da República para promulgação no dia 6 de março de 2026.

1.1. O requerente solicita, em particular, a apreciação da constitucionalidade da norma constante do artigo 4.º da Lei Preambular que aprova a Lei Orgânica da Assembleia Nacional, bem como das normas constantes do artigo 77.º do Anexo a que se refere o artigo 1.º da mesma Lei Preambular.

1.2. Quanto ao artigo 4.º da Lei Preambular:

1.2.1. O requerente suscita dúvidas quanto à conformidade constitucional da norma que estabelece que as dúvidas suscitadas na aplicação da Lei Orgânica da Assembleia Nacional serão dirimidas mediante despacho interpretativo do Presidente da Assembleia Nacional;

1.2.2. Pretende, assim, que o Tribunal Constitucional aprecie se tal solução é compatível com o princípio da tipicidade dos atos legislativos, consagrado no artigo 262 da Constituição, bem como com a reserva da função legislativa e a reserva da função jurisdicional atribuída aos tribunais, em observância do princípio da separação de poderes.

1.3. Quanto às normas constantes do artigo 77 do Anexo, que preveriam a integração direta de pessoal em regime precário na carreira técnica parlamentar sem submissão a procedimento concursal:

1.3.1. O requerente suscita igualmente dúvidas quanto à conformidade constitucional;

1.3.2. Pretende, assim, que o Tribunal Constitucional aprecie se tal solução é compatível com os princípios da igualdade no acesso à função pública e da primazia do mérito e da capacidade, bem como com o regime jurídico do emprego público que estabelece o concurso como método normal de recrutamento, podendo estar em causa a observância dos princípios e normas consagrados nos artigos 24, 42, número 2, 119, número 2, 210 e 240, número 1, da Constituição.

2. Nestes termos, e nos demais de Direito que os Juízes Conselheiros do Tribunal Constitucional supririam, ao abrigo da alínea a) do número 2 do artigo 278 da Constituição da República de Cabo Verde, bem como da alínea a) do artigo 63, número 2, e do artigo 64, número 2, da Lei N. 2/56/VI/2005, de 28 de fevereiro, a Alta Entidade requerente promove a fiscalização preventiva da constitucionalidade da(s) norma(s):

2.1. Constante do artigo 4.º, número 2, da Lei Preambular que aprova a Lei Orgânica da Assembleia Nacional, por suscitar dúvidas quanto à sua conformidade com o artigo 262, número 2, da Constituição;

2.2. Constantes do artigo 77 do Anexo a que se refere o artigo 1.º do diploma legislativo que aprova a referida Lei Orgânica, por suscitarem dúvidas quanto à sua conformidade com os princípios e normas consignados nos artigos 24, 42, número 2, 119, número 2, 210 e 240, número 1, todos da Constituição.

3. A Assembleia Nacional, representada pelo seu Exmo. Presidente, veio, nos termos do disposto no artigo 60 da Lei n.º 56/VI/2005, de 28 de fevereiro (Lei do Tribunal Constitucional), pronunciar-se.

3.1. Referindo, em síntese, que:

3.1.1. O diploma legislativo que aprova a Lei Orgânica da Assembleia Nacional foi remetido à Presidência da República para promulgação no dia 6 de março de 2026;

3.1.2. Constitui prerrogativa do Presidente da República requerer a apreciação preventiva da constitucionalidade de normas constantes de atos legislativos submetidos à promulgação, nos

termos do artigo 278, número 1, alínea a), da Constituição da República de Cabo Verde;

3.1.3. O referido diploma integra o processo de reforma do Parlamento, visando adequar as estruturas de suporte dos serviços da Assembleia Nacional às atuais exigências de funcionamento e organização;

3.1.4. A nova Lei Orgânica pretende igualmente reforçar o quadro de pessoal da Assembleia Nacional, mediante a integração, por contrato definitivo, de profissionais com qualificações em diversas áreas que já prestam serviço à instituição;

3.1.5. A aprovação da Lei Orgânica, do Regimento e demais legislação relativa à organização e funcionamento da Assembleia Nacional constitui competência exclusiva da Assembleia Nacional;

3.1.6. As normas constantes do diploma foram devidamente discutidas e aprovadas pelo Plenário, no âmbito do processo legislativo comum previsto no Regimento;

3.1.7. Enquanto autor do ato legislativo, a Assembleia Nacional aguarda o pronunciamento do Tribunal Constitucional, no cumprimento das competências que lhe são atribuídas pela Constituição.

3.2. Junta aos autos os seguintes elementos:

3.2.1. Projeto da nova Lei Orgânica aprovado pela Comissão Eventual da Reforma do Parlamento;

3.2.2. Projeto de Lei que aprova a nova Lei Orgânica da Assembleia Nacional, subscrito pelo líder parlamentar do MPD, Deputado Celso Ribeiro, e pelo então líder parlamentar do PAICV, Deputado João Baptista Pereira, com entrada no Gabinete do Presidente da Assembleia Nacional em 17 de fevereiro de 2025;

3.2.3. Nota de admissibilidade emitida sobre o referido Projeto de Lei;

3.2.4. Convocatórias das sucessivas reuniões plenárias em que o Projeto de Lei foi agendado para discussão e aprovação na generalidade;

3.2.5. Atas das sessões em que se aprovou a iniciativa legislativa;

3.2.6. Documentos referentes à discussão do diploma nas comissões especializadas, incluindo todas as versões que o diploma assumiu durante a sua tramitação;

3.2.7. Pareceres internos;

3.2.8. Dados sobre os colaboradores da Assembleia Nacional, dos Grupos Parlamentares e dos

Partidos Políticos com assento parlamentar;

3.2.9. Outros documentos considerados pertinentes para esclarecimento do assunto em pauta.

4. Sorteado o Juiz Conselheiro Relator, este,

4.1. No dia 26 de março, depositou o projeto de memorando, contendo a proposta de solução para cada quesito.

4.2. Marcada sessão para a sua apreciação; a mesma realizou-se no dia 31 de março, sendo, nessa altura, apresentados e aprovados o programa decisório e as soluções a dar a cada questão.

4.3. Com base nessas indicações, o Relator elaborou o projeto de parecer e decisão referente a esse processo.

## II. Fundamentação

1. Considerando o pedido da entidade recorrente e a resposta do Presidente da Assembleia Nacional, enquanto órgão prolator da norma, o Tribunal apreciará as seguintes questões:

1.1. Num primeiro bloco, se a norma constante do artigo 4.º da Lei Preambular que aprova a Lei Orgânica da Assembleia Nacional, no sentido de que ao estabelecer que “as dúvidas na aplicação da presente Lei são resolvidas por despacho interpretativo do Presidente da Assembleia Nacional”, atribuindo a este órgão uma competência para interpretar autenticamente as disposições da Lei Orgânica da Assembleia Nacional seria inconstitucional por incompatibilidade com o princípio da tipicidade dos atos normativos prescrito pelo artigo 262, número 2, da Constituição, e, por extensão, por atingir reserva absoluta de função legislativa e reserva de jurisdição e, por esta via, o princípio da separação de poderes.

1.2. E, num segundo, se:

1.2.1. A norma constante do artigo 77.º, parágrafo primeiro, do Anexo a que se refere o artigo 1.º do diploma legislativo que aprova a referida Lei Orgânica, ao permitir que o pessoal de serviço em comissão de serviço ou contrato de gestão na Assembleia Nacional, e nos Gabinetes e Representações Parlamentares, que não tenham vínculo noutra serviço, seja integrado na carreira do pessoal técnico parlamentar e nas Direções de Serviço, nas condições a serem definidas por despacho do Presidente da Assembleia Nacional, mediante proposta do Secretário-Geral, é inconstitucional por incompatibilidade, segundo o requerente, com o princípio geral da igualdade, com o princípio da igualdade de acesso à função pública, com o princípio da separação e interdependência dos poderes, com o princípio da reserva jurisdicional e com outros princípios de atuação da administração pública, ao que se pode acrescentar com o princípio do mérito e da capacidade dos candidatos ou agentes no acesso à função pública adotado pelo artigo 241, parágrafo sexto, da Lei Fundamental, e o princípio da justiça;

1.2.2. A norma constante do artigo 77, parágrafo segundo, do Anexo a que se refere o artigo 1.º do diploma legislativo que aprova a referida Lei Orgânica, ao estabelecer que o pessoal que até à data da entrada em vigor do presente diploma esteja na situação de prestação de serviço, na situação de contrato a termo, na situação de contrato administrativo de provimento, com pelo menos seis meses, transita para a situação de nomeação definitiva, conforme lista a ser publicada mediante despacho do Presidente da Assembleia Nacional sob proposta do Secretário-Geral, por incompatibilidade, segundo o requerente, com o princípio geral da igualdade, com o princípio da igualdade de acesso à função pública, conforme se pode acrescentar, com o princípio do mérito e da capacidade dos candidatos ou agentes no acesso à função pública adotado pelo artigo 241, parágrafo sexto, da Lei Fundamental, e o princípio da justiça;

1.2.3. A norma constante do artigo 77, parágrafo terceiro, do Anexo a que se refere o artigo 1.º do diploma legislativo que aprova a referida Lei Orgânica, ao dispor que os atuais técnicos habilitados com grau de licenciatura em serviço nos Gabinetes dos Grupos e Representações Parlamentares são integrados no quadro de pessoal da Assembleia Nacional, no cargo de técnico parlamentar, desde que completem três anos de serviço, mediante requerimento dirigido ao Presidente da Assembleia Nacional, por incompatibilidade, segundo o requerente, com o princípio geral da igualdade, com o princípio da igualdade de acesso à função pública, com o direito a não se ser discriminado em função das convicções políticas, o princípio do mérito e da capacidade dos candidatos ou agentes no acesso à função pública adotado pelo artigo 241, parágrafo sexto, da Lei Fundamental, e o princípio da justiça;

1.2.4. A norma constante do artigo 77, parágrafo quarto, do Anexo a que se refere o artigo 1.º do diploma legislativo que aprova a referida Lei Orgânica, ao dispor que o pessoal de serviço nos Gabinetes dos Grupos e Representações Parlamentares, com quatro ou mais anos de serviço, adquire vínculos estáveis e permanentes com a Assembleia Nacional em categoria compatível com a sua habilitação literária, com direito ao desenvolvimento na carreira, podendo continuar a prestar serviço nos respetivos Grupos e Representações Parlamentares, é inconstitucional por incompatibilidade, segundo o requerente, com o princípio geral da igualdade, com o princípio da igualdade de acesso à função pública, com o direito a não se ser discriminado em função das convicções políticas, o princípio do mérito e da capacidade dos candidatos ou agentes no acesso à função pública adotado pelo artigo 241, parágrafo sexto, da Lei Fundamental, e o princípio da justiça;

1.2.5. E, eventualmente, num terceiro bloco, caso a questão não fique prejudicada, considerando tratar-se de uma norma dependente das consagradas no segmento anterior, saber se a norma constante do artigo 77, parágrafo quinto, do Anexo a que se refere o artigo 1.º do diploma legislativo que aprova a referida Lei Orgânica, ao estabelecer que o ingresso na carreira do pessoal referido neste artigo é feito no nível I por incompatibilidade, segundo o requerente, com o princípio geral da igualdade e com o princípio da igualdade de acesso à função pública.

1.3. O Tribunal Constitucional, por não ter entendido a extensão da argumentação quanto à distribuição de poderes legislativos (positivos) e de poderes legislativos (negativos) a que poderia induzir parte do arrazoado de defesa do diploma submetido ao Presidente da República para promulgação, não abrirá um quesito prévio para com ela lidar, mas não poderá deixar de tecer as seguintes considerações sobre o sistema cabo-verdiano de fiscalização preventiva da constitucionalidade, para que tudo fique clarificado neste particular:

1.3.1. Não haverá dúvidas que S. Excelência o Senhor Presidente da República, tem um poder de requerer a fiscalização preventiva da constitucionalidade das leis, pois tal decorre de consagração expressa na Lei Fundamental, não uma, mas duas vezes, considerando dispor o artigo 135, parágrafo primeiro, alínea q), que “[c]ompete ao Presidente da República (...) requerer ao Tribunal Constitucional a apreciação preventiva da constitucionalidade (...)” e o artigo 278, parágrafo primeiro, alínea a), que “a apreciação preventiva da constitucionalidade pode ser requerida ao Tribunal Constitucional pelo Presidente da República (...)”. Sendo esta a manifestação por excelência e constitucionalmente conforme da função de “vigia e garante” do cumprimento da Constituição, conforme assinalado pelo artigo 125, número 1, da Constituição, devendo, enquanto tal, assim agir perante dúvidas sobre a compatibilidade constitucional de normas insertas em diplomas legais que são submetidos para promulgação;

1.3.2. Não haverá qualquer disputa de que a Assembleia Nacional, sendo o órgão legislativo por excelência, como, de resto, já reconheceu este Tribunal Constitucional (*Parecer N. 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), sem embargo de não haver uma norma similar ao artigo 204, parágrafo primeiro, da Constituição que confere expressamente poderes “ao Governo, reunido em Conselho de Ministros, de fazer e aprovar decretos-lei e outros atos normativos sobre a sua própria organização e funcionamento” – possui poderes para elaborar e aprovar tais leis, com base na competência legislativa genérica inserta na alínea b) do artigo 175, nos termos do qual “[c]ompete, especificamente, à Assembleia Nacional (...) fazer leis sobre todas as matérias, exceto as de competência exclusiva do Governo”, a que se pode adicionar a exclusividade resultante do princípio da separação de poderes;

1.3.3. Disso, porém, não decorre qualquer condicionamento à sindicabilidade desse tipo de diploma, já que se houve tempos em que em sede de fiscalização preventiva da constitucionalidade, o legislador constituinte havia circunscrito a competência da jurisdição constitucional à fiscalização da constitucionalidade de normas “constantes de Tratado ou Acordo Internacional” (artigo 300 da versão originária da Lei Fundamental”), a partir da 1999 com a inclusão do segmento, “qualquer norma constante de ato legislativo que lhe tenha sido enviado para promulgação como lei, decreto-legislativo ou decreto-lei”, os enunciados deônticos que

integram os diplomas que resultem nesses atos tipificados ficam sujeitos a fiscalização preventiva nos termos e com os efeitos previstos pela Constituição;

1.3.4. Fê-lo conscientemente não só inserindo uma modalidade de fiscalização da constitucionalidade imbuída de forte pendor político, considerando que permite que o poder jurisdicional intervenha incidentalmente no processo legislativo enquanto ele está em curso, como reforçando o nível de intervenção ao expandir esses poderes aquando da revisão constitucional de 1999, não obstante saber-se de tais consequências, já que discutidas naquele momento pela doutrina que se pronunciou a respeito (Vitalino Canas, “A fiscalização da constitucionalidade em Portugal e em Cabo Verde: em especial a fiscalização preventiva”; Raúl Varela, “ A fiscalização da constitucionalidade em Cabo Verde”, *DeC*, Número Especial: Revisão Constitucional em Cabo Verde, 1999, pp. 119-134; 135-139);

1.3.5. Com o assumido intuito de reforçar o sistema de fiscalização da constitucionalidade, as limitações impostas pelo legislador para mitigar os riscos dessa opção centraram-se não na extensão da competência de verificação de situações de desconformidade constitucional, mas, antes, na redução do espectro de entidades legitimadas, na definição dos prazos de sustentação e na exclusão do escrutínio de ilegalidade. É o que decorre da argumentação do proponente da iniciativa de reforma, ao destacar que “[c]om o objectivo de reforçar os mecanismos de controle da constitucionalidade, alarga-se o âmbito da sua fiscalização preventiva, sujeitando a esta, para além dos tratados e acordos internacionais susceptíveis de ratificação, também os diplomas legislativos (leis, decretos legislativos e decretos-lei). A fiscalização preventiva desempenha duas funções distintas: ‘por um lado, impedir a entrada em vigor de normas inconstitucionais, evitando que produzam efeito, por outro lado, afastar ou diminuir dúvidas ou reservas quanto à constitucionalidade de diplomas, susceptíveis de enfraquecer a sua legitimidade ou eficácia’. Mas teve-se em conta o ‘carácter mais marcadamente político da fiscalização preventiva’, e que o seu uso desregrado pode fazer correr o risco de o transformar em meio de legitimar diplomas inconstitucionais ou de duvidosa constitucionalidade, ou, por outro lado, em instrumento de obstrução às iniciativas legislativas do Governo ou do Parlamento. Por isso, o regime adoptado é prudente, quer quanto à legitimidade para requerer (PR e, quanto a leis reforçadas, o PM ou um grupo de deputados), quer quanto ao seu objecto (só inconstitucionalidades, diplomas legislativos e acordos internacionais) e aos requisitos temporais (prazos relativamente curtos)” (*Ata da Reunião Parlamentar de 19 de julho de 1999*, Praia, AN, 1999, p. 10-11).

1.3.6. Assim sendo, apesar de os poderes do Tribunal Constitucional nesta sede terem âmbito mais reduzido do que quando se está perante uma fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade, em que se autoriza a fiscalizar igualmente resoluções de carácter normativo, e resoluções de carácter individual e concreto, e de este órgão judicial ter, inclusive, um poder de escrutinar atos tipicamente políticos levadas ao seu conhecimento através de recursos de amparo nas situações limitadas em que lesem direitos, liberdades e garantias, a sua competência para

escrutar normas contidas num diploma como o que se enviou ao Presidente da República para, precisamente, ser promulgado como lei, ao abrigo do artigo 175, alínea q), não pode ser questionada, nem limitada, pois resulta da vontade expressa do legislador constituinte;

1.3.7. As competências do Tribunal Constitucional decorrem diretamente da vontade do legislador constituinte, que, de forma expressa, vem construindo um dos modelos de justiça constitucional mais fortes do Globo, quando comparados aos demais, edificados sob a ideia de proteção integral do indivíduo e da sindicabilidade universal dos atos do poder público. Com prudência, equilíbrio e rigor são, nesta estrita medida, exercidos, sem arrogância constitucional, mas também sem timidez constitucional.

1.3.8. Não escapando ao olhar mais atento o simbolismo de a questão de fundo remeter precisamente às razões que conduziram à afirmação de os tribunais poderem fiscalizar a constitucionalidade de atos de outros poderes públicos, considerando que o célebre *Marbury v. Madison* decidido pelo Supremo Tribunal dos Estados Unidos da América em 1803, apreciou precisamente a questão de saber se um ato do Senado a confirmar nomeações tardias feitas pelo Presidente da República, seriam conformes à Constituição, não sem antes celebrenmente concluir que nos casos de desconformidade entre um ato legislativo aprovado pelo Parlamento e a Constituição seria “a verdadeira essência da função judicial”, “determinar qual das normas em conflito devem se aplicar a um caso” (“*William Marbury v. James Madison, Secretary of State of the United States*” [February, 1803] in: *US Reports*, Washington, SCOTUS, 1803).

1.4. É dentro deste espírito que se podem apreciar as questões que o ilustre requerente trouxe ao conhecimento do Tribunal Constitucional.

2. Appreciar se a norma constante do artigo 4.º, da Lei Preambular que aprova a Lei Orgânica da Assembleia Nacional, no sentido de que ao estabelecer que “as dúvidas na aplicação da presente Lei são resolvidas por despacho interpretativo do Presidente da Assembleia Nacional”, atribuindo a este órgão uma competência para interpretar autenticamente as disposições da Lei Orgânica da Assembleia Nacional seria inconstitucional por incompatibilidade com o princípio da tipicidade dos atos normativos prescrito pelo artigo 262, número 2, da Constituição, e, por extensão, por atingir reserva absoluta de função legislativa e reserva de jurisdição e, por esta via, o princípio da separação de poderes, dependerá essencialmente de se verificar se o efeito normativo pressuposto pela entidade recorrente se materializa, de facto.

2.1. Isto porque do artigo 262 da Constituição, segundo segmento, decorre que “[n]enhuma lei pode (...) atribuir a atos normativos de outra natureza poder para interpretação autêntica ou integração das leis, bem como para modificar, suspender ou revogar qualquer ato legislativo”,

2.1.1. Resulta, por um lado, uma vedação absoluta de o legislador atribuir a qualquer outro ato normativo um poder de interpretação autêntica e um poder de integração das leis, e ainda de

modificá-las, suspendê-las ou revogá-los;

2.1.2. Porém, do outro, ao incidir somente sobre a interpretação autêntica, ou seja, uma que não seja meramente enunciativa de um sentido existente, mas que, num processo legislativo de segundo grau, exclua vários sentidos, retendo apenas um, deixa em aberto a possibilidade de os atos normativos mencionados na disposição procederem a outros tipos de interpretação;

2.1.3. Portanto, é esta a questão que esta Corte deve enfrentar: saber se a norma legislativa em causa atribui ao Presidente da Assembleia Nacional, por despacho interpretativo, um poder de interpretação autêntica e se esse poder nisso se esgota.

2.2. Para proceder a essa determinação, entende o Tribunal Constitucional que é necessário, primeiro, considerar a gênese dessa solução normativa, já que a mesma acompanha, no fundo, a evolução constitucional da República independente, sendo disso representativo:

2.2.1. O artigo 17, parágrafo primeiro, da Lei Orgânica de 1978 (Lei N. 1/78, de 31 de dezembro, publicada no 2º Suplemento ao *Boletim Oficial*, N. 52, 31 de dezembro de 1978, pp. 1-4): “[a]s dúvidas surgidas na aplicação da presente Lei serão resolvidas por despacho interpretativo do Presidente da Assembleia Nacional Popular”;

2.2.2. O artigo 27, parágrafo primeiro, da Lei Orgânica de 1982 (Lei N. 8/II/82, de 22 de março, publicada no Suplemento ao *Boletim Oficial*, N. 18, 4 de maio de 1982, pp. 21-26): “[a]s dúvidas surgidas na aplicação da presente Lei serão resolvidas por despacho interpretativo do Presidente da Assembleia Nacional Popular”, redação que não foi atingida pelas alterações subsequentes a essa lei operadas pelos seguintes diplomas (Lei N. 25/III/83, de 12 de janeiro, publicada no Suplemento ao *Boletim Oficial*, N. 2, 12 de janeiro de 1983, pp. 12-13; Lei N. 62/II/85, de 20 de novembro, publicado no Suplemento ao *Boletim Oficial*, N. 46, pp. 2-3; Lei N. 27/III/87, de 31 de dezembro, publicada no Suplemento ao *Boletim Oficial*, N. 52, 31 de dezembro de 1987, pp. 5-6)

2.2.3. O artigo 75 da Lei Orgânica de 1991 (Lei N. 18/IV/91, de 30 de dezembro, publicada no Suplemento ao *Boletim Oficial*, N. 52, 30 de dezembro de 1991, pp. 12-21): “[a]s dúvidas surgidas na aplicação da presente Lei serão resolvidas por despacho interpretativo do Presidente da Assembleia Nacional Popular”, também não atingida pelas alterações posteriores promovidas pelas (Lei N. 52/IV/92, de 6 de julho, Publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 1, 6 de julho de 1992, pp. 16-17; Lei N. 71/IV/92, de 30 de dezembro, publicado no Suplemento ao *Boletim Oficial*, I Série, N. 25, 30 de dezembro de 1992, pp. 14-1M Lei N. 24/V/97, de 16 de junho, publicada no *Boletim Oficial*, I Série, N. 23, 16 de junho de 1997, pp.1-5);

2.2.4. O artigo 77 da Lei Orgânica de 1997 (Lei N. 42/V/97, de 30 de dezembro, publicada no *Boletim Oficial*, I Série, N. 50, 30 de dezembro de 1997, pp. 1-10): “[a]s dúvidas surgidas na aplicação da presente Lei serão resolvidas por despacho interpretativo do Presidente da Assembleia Nacional”;

2.2.5. O artigo 82 da Lei Orgânica de 2011 (Lei N. 83/VI/2011, de 10 de janeiro, publicada no *Boletim Oficial*, I Série, N. 2, 10 de janeiro de 2011, pp. 58-68): “[a]s dúvidas surgidas na aplicação da presente Lei serão resolvidas por despacho interpretativo do Presidente da Assembleia Nacional”;

2.2.6. Por esta razão, o que tem sido habitual nas sucessivas leis orgânicas da Assembleia Nacional é integrar, sem mais discussão e, provavelmente, justificada pela inércia, a mesma solução.

2.2.7. Com a exceção da atual versão, em que se terão intuído problemas dogmáticos com a formulação e se resolveu fazer uma associação com regras consensualizadas de interpretação previstas na “lei geral”, leia-se o Código Civil, ainda que, cremos nós, numa perspetiva que não permite resolver os problemas constitucionais advenientes, porque simplesmente remissivas a orientações gerais de interpretação que, pelo seu reconhecimento geral, podem ser consideradas aplicáveis, mas que, além de se centrarem em determinadas técnicas de interpretação, impondo ao Presidente da Assembleia Nacional o seu cumprimento e, logo constringendo ligeiramente a sua discricionariedade, só se pronunciam sobre a competência quando preveem os efeitos da lei interpretativa no artigo 13, parágrafo primeiro.

2.3. Sendo assim, neste momento, a fórmula normativa utilizada é a de que “sem prejuízo do disposto na lei geral, as dúvidas na aplicação da presente Lei são resolvidas por despacho interpretativo do Presidente da Assembleia Nacional”.

2.3.1. O facto de a sua origem remontar, na prática, ao ano de 1978, por si só, não atesta a sua incompatibilidade com a Constituição, nem comprova qualquer vício originário, mas é importante para se entender a solução, haja vista que, da análise dos trabalhos preparatórios disponíveis, quase nada se consegue extrair;

2.3.2. Primeiro, porque a norma em causa foi aprovada na vigência de uma outra ordem constitucional, no início assente fundamentalmente na Lei de Organização Política do Estado de 1975 e na sequência na Constituição de 1980, as quais não tinham qualquer norma similar à que consta do ordenamento jurídico cabo-verdiano desde a versão originária da Constituição de 1992, no sentido de que “[n]enhuma lei pode criar outras categorias de atos legislativos, nem atribuir a atos normativos de outra natureza poder para interpretação autêntica ou integração das leis, bem como para modificar, suspender ou revogar qualquer ato legislativo”;

2.3.3. Segundo, porque, de um ponto de vista lógico e dogmático seria absolutamente compreensível prever-se tal poder para o Presidente da Assembleia Nacional Popular em detrimento de o manter no seu *locus* natural, o do próprio Plenário, na medida em que se tratava de órgão que se reunia ordinariamente duas vezes por ano e numa delas com agenda estabelecida de apreciação do relatório de atividades do Governo e da votação do Orçamento de Estado para o

ano financeiro seguinte (artigo 60, parágrafo primeiro, da versão originária da Constituição de 1980);

2.3.4. Porém, na atualidade, tal possibilidade soaria vetusta se considerarmos as transformações paradigmáticas porque tem passado o Parlamento cabo-verdiano e que foram sumarizadas por uma decisão deste Tribunal com as seguintes palavras: “(...) a partir da quinta legislatura se registou uma mudança estrutural do funcionamento da Assembleia, que deixou de ser um parlamento de ‘horas vagas’, que se reunia duas vezes por ano e por cerca de dez dias, para se tornar num parlamento a tempo inteiro (*‘full time Parliament’*)” (*Acórdão 17/2023, de 1 de março, Relativo aos Autos de Fiscalização Sucessiva da Constitucionalidade e da Legalidade da Resolução nº 3/X/2021, da Comissão Permanente da Assembleia Nacional, publicada no BO nº 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, 2.1.4*);

2.3.5. Portanto, a razão que justificaria logicamente tal solução, além de remeter a uma situação de inconstitucionalidade, deixou de existir.

2.4. A redação vertida para a disposição desafiada acentua a ligação instrumental entre a interpretação e a aplicação de normas. Se o Direito é uma forma de comunicação que culmina na aplicação de uma norma a uma situação da vida real e se, como disse o grande filósofo analítico Ludwig Wittgenstein, *Philosophical Investigations*, G.E. Anscombe (ed.), Oxford, Basil Blackwell, 1958, 203, “[a] linguagem é um labirinto de diversos caminhos. Aproximas-te de um lado e conheces o sentido; aproximas-te do mesmo lugar a partir de outro caminho e deixas de conhecer o sentido/Language is a labyrinth of paths. You approach from one side and know your way about; you approach the same place from another side and no longer know your way about”, interpretar é necessariamente escolher um sentido. Escolha esta que deve ser feita necessariamente por todos numa determinada sociedade, desde os que escolheram o caminho (os legisladores), como os que percorrem ou guiam aqueles que o percorrem (os administradores públicos e os particulares), como ainda os que, a diversos níveis, verificam se se percorreu o sentido correto (oficialmente, os juízes; extraoficialmente, os cientistas do direito);

2.4.1. Como, de resto, resulta da análise superior do jusfilósofo Hans Kelsen, *Teoria Pura do Direito*, João Baptista Machado (trad.), São Paulo, Martins Fontes, 1999, VII, p. 387, ao enfatizar que “[q]uando o Direito é aplicado por um órgão jurídico, este necessita fixar o sentido das normas. A interpretação é, portanto, uma operação mental que acompanha o processo da aplicação do Direito no seu progredir de um escalão superior para um escalão inferior. Na hipótese em que geralmente se pensa quando se fala da interpretação da lei, deve responder-se à questão de saber qual o conteúdo que se há de dar à norma individual de uma sentença judicial ou de uma resolução administrativa, norma essa a deduzir da norma geral da lei na sua aplicação a

um caso concreto”;

2.4.2. Com tal enquadramento teórico, dos cinco tipos de interpretação quanto ao sujeito, nomeadamente a autêntica, a administrativa, a judicial, a doutrinal e a individual, somente se pode excluir as duas últimas e congelar-se um pronunciamento sobre a terceira, considerando que também sobre ela pendem, na perspetiva da Alta Entidade Requerente, dúvidas sobre se a norma desafiada não a atingiria, ainda que, desde já, se possa dizer que tal conclusão sempre dependa de se discutir os possíveis efeitos de uma interpretação autêntica;

2.4.3. Nesta perspetiva, fora do âmbito normativo, subsistiriam claramente apenas dois outros tipos de interpretação: a doutrinal, ou científica, feita por juristas, e a feita pelos particulares aos quais as normas se destinam;

2.4.4. Já que a norma em causa, ao não afastar os efeitos externos do poder de interpretação atribuído ao Presidente da Assembleia Nacional e ao empregar a expressão “dúvidas” sem a qualificar, abrange pelo menos dois sentidos associados a espécies de interpretação. De uma parte, estaria simplesmente a reconhecer o seu poder de, enquanto entidade hierarquicamente superior, usar um poder regulamentar para emitir instruções genéricas dirigidas aos seus subordinados sobre o sentido a atribuir a normas que a administração deve executar; da outra, uma interpretação autêntica no sentido de que a lei estaria a atribuir ao Presidente da Assembleia Nacional um poder de fixar o sentido de normas da Lei Orgânica sempre que das mesmas resultassem dúvidas hermenêutica, seja por permitirem a inferência de vários significados ou sentidos, seja nos casos em que estes sejam indecifráveis ou ainda, quando pura e simplesmente, o diploma é omissivo.

2.5. As funções do Presidente da Assembleia Nacional não se encontram densificadas na Constituição da República, com a exceção da que decorre da competência prevista pelo artigo 173 de “Representar a Assembleia e presidir à Mesa” e “a de marcar as reuniões plenárias e fixar a Ordem do Dia, nos termos regimentais”.

2.5.1. Já que ela remete o desenvolvimento das mesmas ao Regimento, que, no artigo 10, densifica-as minimamente, integrando várias funções tipicamente políticas, de representação e mistas, e prevendo a competência de “superintender o pessoal ao serviço da Assembleia”;

2.5.2. Vindo o diploma desafiado continuar a tradição vinda dos seus antecessores de prever as competências de, “a) superintender em todas as atividades de gestão administrativa, financeira e patrimonial; b) nomear e exonerar o pessoal afeto à Assembleia Nacional; c) decidir sobre promoção, reclassificação e mobilidade de todos os funcionários e agentes ao serviço da Assembleia Nacional; d) poder disciplinar sobre o pessoal afeto à Assembleia Nacional; e) aprovar o plano de formação, ouvido o Conselho de Administração; f) Velar pela segurança interior e exterior da Assembleia Nacional” (artigo 8º);

2.5.3. Destarte, na medida em que o Presidente da Assembleia Nacional, além de inquestionáveis funções políticas, não deixa de exercer, funções tipicamente administrativas, terá poderes implícitos para conduzir todos os que lhe estão hierarquicamente sujeitos e poderes decorrentes da cláusula do artigo 264, parágrafo primeiro, da Lei Fundamental de aprovar atos normativos no exercício de funções administrativas, nomeadamente por meio de instruções genéricas relativas ao sentido que devem atribuir às normas para as executar, como cabe a qualquer poder administrativo;

2.5.4. Nesta dimensão, esse poder não pode ser negado a uma entidade com esse papel funcional, já que ela, apesar de integrar um poder de pendor essencialmente legislativo e de desempenhar funções inegavelmente políticas, não deixa de ter poderes tipicamente administrativos e, como tal, deve criar as condições para a execução das leis de modo coerente e uniforme;

2.5.5. Logo, nesta dimensão, não se pode considerar que essa norma seja inconstitucional, apesar de dúvidas penderem sobre a necessidade de a explicitar.

2.6. Já o mesmo não se poderá dizer do sentido conducente à atribuição de um poder de interpretação autêntica ao Presidente da Assembleia Nacional.

2.6.1. Com efeito, nesta perspetiva, estamos inclinados a considerar que a norma poderia incorrer em vício de inconstitucionalidade, pois o seu efeito mais imediato seria permitir que um ato de natureza regulamentar fixasse o sentido normativo de uma norma legal. Num contexto em que será pacífico que a interpretação autêntica de uma norma somente pode ser expressa pela própria entidade que a concebeu ou aprovou como representação fiel da sua vontade;

2.6.2. Interpretar a Lei Orgânica não coloca o Presidente da Assembleia Nacional apenas numa posição de direção, com pessoal que, estando-lhe subordinado, fica sob sua autoridade. Conforme decorre do diploma desafiado, a aplicação da Lei Orgânica estende-se para enquadrar as relações com outras entidades que não estão, em sentido próprio, subordinadas ao Presidente da Assembleia por vínculo de subordinação administrativa. É o caso dos Grupos Parlamentares e do que se denomina Representações Parlamentares, na medida em que a Lei Orgânica estabelece certos meios de que podem usufruir, bem como o dos particulares.

2.6.3. Se se considerarem tais casos, já se estaria perante uma situação potencialmente desconforme ao previsto pelo artigo 262 da Constituição, *in fine*, porque estar-se-ia a atribuir a um ato meramente regulamentar – um despacho – um poder para interpretar autenticamente uma lei, perquirindo sobre o seu sentido e até, eventualmente, modificando-o, e, no limite, procedendo à sua integração, o que, como regra, está vedado à autoridade administrativa;

2.6.4. No fundo, permite que o Presidente da Assembleia Nacional não só encontre o sentido da norma para uniformizar a sua aplicação pelos seus subordinados, mas também exerça uma atividade legislativa ao determinar, em casos de pluralidade de sentido ou de obscuridade do

sentido, a norma a aplicar;

2.6.5. Por conseguinte, parece-nos, sem que se tenha que afastar a possibilidade de o Presidente da Assembleia Nacional emitir instruções genéricas em forma de despacho sobre como interpretar uma determinada norma da Lei Orgânica aos seus subordinados em situações puramente internas da Assembleia, que é de se pronunciar pela inconstitucionalidade da norma no sentido de que permitiria ao Presidente da Assembleia interpretar autenticamente os preceitos da Lei Orgânica da Assembleia, nomeadamente na sua aplicação a qualquer entidade parlamentar ou pública, que a ele não esteja subordinada administrativamente, ou a particulares.

2.7. Tal norma é incompatível com a Lei Fundamental da República,

2.7.1. Na medida em que atinge a regra da proibição de o legislador atribuir a atos normativos de natureza não legislativa poder para interpretar autenticamente ato legislativo ou de integração das leis, bem como para modificar, suspender ou revogar qualquer ato legislativo, permitindo uma interpretação autêntica da Lei Orgânica da Assembleia, e podendo gerar um efeito de modificação do ato legislativo;

2.7.2. E também porque, ao fazê-lo desta forma, atinge-se efetivamente a reserva de função legislativa, posto que constitucionalmente somente o legislador teria competências para aprovar uma lei interpretativa e, por esta via, o princípio da separação de poderes, adentrando a administração (ainda que parlamentar) no território do legislador.

2.8. Mas, já não atinge a reserva de jurisdição,

2.8.1. Precisamente porque da fórmula normativa desafiada não se consegue extrair qualquer sentido que conduza a uma habilitação do Presidente da Assembleia Nacional poder exercer função jurisdicional; se quisermos emprestar terminologia de H.L.A. Hart (*The Concept of Law*, 2. ed., Oxford, Clarendon Press, 1994), atingindo, é facto, as regras secundárias de reconhecimento e também de alteração, não se projeta sobre as regras de adjudicação, no sentido estrito da palavra.

2.8.2. Claro está que ficaria ele, debaixo da norma em causa, legitimando-o a interpretar para poder executar a lei, mas tal tipo de atuação também cabe à entidade administrativa, não se projetando por si só para a esfera tipicamente jurisdicional;

2.8.3. Que, de resto, na situação normativa prevista, fica intacta, na medida em que, mesmo o despacho interpretativo que, ao abrigo da norma, se autoriza o Presidente da Assembleia Nacional exarar, fica sujeito à jurisdição administrativa e à jurisdição constitucional.

2.8.4. Portanto, os efeitos da inconstitucionalidade da norma não afetam o princípio da reserva de jurisdição.

3. Em relação às normas alojadas nos quatro primeiros números do artigo 77 do anexo do diploma que contém a lei orgânica, cumpre, primariamente, tecer considerações que se projetam conjuntamente sobre todas as diferentes formulações normativas.

3.1. As quais remetem, desde logo, a dois factos que devem ser retidos:

3.1.1. Primeiro, o efeito indiferenciado dessas normas é que, independentemente da categoria profissional de que se esteja a falar e da entidade para a qual prestam serviço, todos os abrangidos teriam acesso à função pública sem concurso público ou mecanismo aberto de definição de mérito e de capacidades individuais;

3.1.2. Segundo, tal dependendo, em princípio, de mero ato de vontade do beneficiado e de decisão da entidade administrativa superior, com base em condições legais mínimas ou de critérios por ela definidos.

3.2. Neste sentido, gerando uma tensão evidente com o princípio geral da igualdade, com o direito de igualdade no acesso à função pública, conjugado com o critério constitucional de acesso à função pública por meio do mérito e da capacidade individuais, num primeiro plano, e com o princípio da justiça, num segundo.

3.2.1. Com efeito, considerando que a Lei Fundamental da República dispõe no seu artigo 1º que “a República de Cabo Verde reconhece a igualdade de todos os cidadãos perante a lei (...)”,

3.2.2. E que o artigo 42, número 2, reconhece o direito de igualdade no acesso à função pública e que o artigo 241, parágrafo sexto, dispõe que “na Função Pública o acesso baseia(...) -se no mérito e na capacidade dos candidatos”;

3.2.3. Sendo de se considerar ainda o princípio da justiça consagrado na parte final do número 3 do artigo 1º da Constituição, a respeito do qual o Tribunal Constitucional já tinha assentado que é desconsiderado quando se permite que o poder público possa agir ancorado “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” (*Acórdão 122/2024, de 30 de dezembro, Autos de Apreciação Sucessiva da Constitucionalidade N. 6/2015, Grupo de Deputados - Referente à norma dos artigos 1º a 3º e 5º da Tabela I, 3º, nº 2, e 15º a 17º da Tabela IV, e 3º, nº 2, e 17º a 22º da Tabela V, todos do Decreto-Lei nº 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*, Rel: JCP Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 7, 5 de fevereiro de 2024, pp. 138-168, 6.5).

3.2.4. As suspeitas do Presidente da República quanto à compatibilidade constitucional das soluções normativas desafiadas são, no mínimo, plausíveis;

3.2.5. Sobretudo pelo potencial que têm de atingir o principal parâmetro que pode aqui estar em jogo, o direito de igualdade de acesso à função pública e a garantia associada de acesso à função pública baseada no mérito e na capacidade individuais;

3.2.6. No quadro de um sistema político liberal, no qual, para parafrasear o saudoso John Rawls, a comunidade política só é justa na medida em que o mérito é o critério principal de distribuição dos bens sociais disponíveis, incluindo as oportunidades profissionais, que devem ser baseadas numa competição livre e igualitária entre os interessados, concretizando-se tal perspectiva na assertiva de que “enquanto a distribuição de riqueza e rendimentos não precisa ser igual, tem de ser vantajosa para todos, e, ao mesmo tempo, as posições de autoridade e os cargos de comando devem ser acessíveis a todos/While the distribution of wealth and income need not be equal, it must be to everyone’s advantage, and at the same time, positions of authority and offices of command must be accessible to all” (*A Theory of Justice*, Original Edition, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1971, cap. II, 11, p. 61);

3.2.7. Nesta linha, que corresponde à filosofia constitucional refletida na Constituição de 1992, qualquer desvio em relação a esse padrão dependerá necessariamente de situações muito excepcionais, pontuais e proporcionais, que, primeiro, sejam exclusivamente justificadas com base no interesse público, já que qualquer finalidade pessoal, mesmo que compassiva, geraria situação de privilégio; segundo, que não podem ser repetidas rumo a um processo de normalização do desvio; terceiro, tenham um impacto mínimo sobre o universo dos não-beneficiados. Uma situação, dir-se-á muito próxima da que aconteceu com a Provedoria da Justiça, já que se justificou de forma pontual e única a integração excepcional no quadro de pessoal contratado debaixo de outros regimes, considerando que se tratava de instituição em regime de instalação, de titularidade singular e que, de outro modo, perderia memória institucional num momento crucial de afirmação (Decreto-lei N. 24/2018, de 14 de maio, Regula a estrutura orgânica da Provedoria de Justiça e os instrumentos de gestão administrativa, financeira e patrimonial, bem como a carreira e quadro pessoal, que permitem ao Provedor de Justiça, no exercício das suas atribuições e competências, desenvolver a sua atividade específica, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 29, 14 de maio de 2018, pp. 670-679).

3.3. Tais normas foram aprovadas na sequência de uma lista de diplomas, que, portando finalidades similares, foram ficando cada vez mais abrangentes, notando-se, nomeadamente, que:

3.3.1. O artigo 74 da Lei Orgânica da Assembleia Nacional de 1997 previa que “1. O pessoal assalariado eventual com mais de três anos de serviço, conforme lista em anexo, transita para a situação de contrato administrativo de provimento, independentemente de quaisquer

formalidades, nomeadamente o visto do Tribunal de Contas. 2. O pessoal assalariado permanente com mais de cinco anos de serviço, conforme lista em anexo, transita para a situação de nomeação definitiva, independentemente de quaisquer outras formalidades, nomeadamente o visto do Tribunal de Contas”;

3.3.2. O PCCS de 2001 (Lei N. 4/VI/2001, de 17 de dezembro, publicada no *Boletim Oficial*, I Série, N. 41, 17 de dezembro de 2001, pp. 751-763) incluía norma no artigo 58 nos termos da qual “os atuais Técnicos Superiores e Redatores que prestam serviço na Assembleia Nacional em regime de emprego, por contrato administrativo de provimento, por contrato de trabalho a termo ou em comissão de serviço, à data da entrada em vigor do presente diploma, serão integrados na carreira de Técnico Parlamentar ou de Redator, nos termos e condições que vierem a ser definidos por despacho do Presidente da Assembleia Nacional, mediante proposta do Secretário-Geral, com parecer favorável do Conselho de Administração”;

3.3.3. O artigo 78 da Lei Orgânica de 2011, atualmente em vigor, ainda previa que “[o] pessoal a prestar serviço em comissão de serviço ou contrato de gestão na Assembleia Nacional, e nos Gabinetes dos Grupos e Representações Parlamentares, que não tenha vínculo noutra serviço, é integrado na carreira do pessoal técnico parlamentar e nas Direções de Serviços nos termos e condições a serem definidos por despacho do Presidente da Assembleia Nacional, mediante proposta do Secretário-Geral e parecer favorável do Conselho de Administração, desde que completem três anos”;

3.3.4. E as alterações que se introduziram no PCCS de 2020 (Lei N. 74/IX/2020, de 2 de março, publicada no *Boletim Oficial*, I Série, N. 24, 2 de março de 2020, pp. 559-571), no ano de 2021 (Lei N. 123/IX/2021, de 15 de abril, publicada no *Boletim Oficial*, I Série, N. 39, 15 de abril de 2021, pp.1340-1353), integrando quatro novos números foi na mesma linha, agregando a regras mais neutras de transição, as seguintes “12. O pessoal em comissão de serviço na Assembleia Nacional que não possua vínculo permanente com outros serviços, públicos ou privados, é integrado no quadro da Assembleia Nacional, de acordo com o seu nível de qualificação. 13. O pessoal em serviço nos gabinetes dos Grupos Parlamentares ou do Partido Político com assento parlamentar transita para o quadro da Assembleia Nacional em categoria compatível com a sua habilitação literária, devendo continuar a prestar serviço nos respetivos Grupos Parlamentares ou Partido Político com assento Parlamentar. 14. O pessoal do quadro especial que não possua vínculo com outros serviços públicos ou privados, são integrados no quadro da Assembleia Nacional de acordo com o seu nível de qualificação. 15. O pessoal com contrato a termo ou em prestação de serviço na Assembleia Nacional, que não possua vínculo permanente com outros serviços públicos ou privados, são integrados no quadro da Assembleia Nacional, de acordo com o seu nível de qualificação”;

3.3.5. É, assim, a partir de um percurso em que, de forma sistemática, se tem aprovado esse tipo de normas, argumentando-se que têm carácter excepcional, que se chega ao diploma enviado ao

Senhor Presidente da República para efeitos de promulgação, e às normas alojadas no artigo 77.

3.4. Foram inicialmente inseridas no artigo 76 do projeto de lei, mas já tardiamente, posto que dos documentos gentilmente enviados pela Assembleia Nacional,

3.4.1. Não parecia constar da versão remetida ao Presidente da Assembleia Nacional no dia 17 de outubro de 2024 pelo Presidente da Comissão de Reforma do Parlamento, Deputado Paulo Veiga;

3.4.2. Aparecendo numa versão posterior, também datada de 2024, que já integrou um artigo denominado transição e integração de pessoal:

4. A primeira dessas normas, formulada em termos segundo os quais “[o] pessoal a prestar serviço em comissão de serviço ou contrato de gestão na Assembleia Nacional, e nos Gabinetes dos Grupos e Representações Parlamentares, que não tenha vínculo noutra serviço, é integrado na carreira do pessoal técnico parlamentar e nas Direções de Serviços nos termos e condições a serem definidos por despacho do Presidente da Assembleia Nacional, mediante proposta do Secretário-Geral”,

4.1. Vem na sequência de outra prevista pelo artigo 78 da Lei Orgânica atualmente em vigor, a qual determina que “[o] pessoal a prestar serviço em comissão de serviço ou contrato de gestão na Assembleia Nacional, e nos Gabinetes dos Grupos e Representações Parlamentares, que não tenha vínculo noutra serviço, é integrado na carreira do pessoal técnico parlamentar e nas Direções de Serviços nos termos e condições a serem definidos por despacho do Presidente da Assembleia Nacional, mediante proposta do Secretário-Geral e parecer favorável do Conselho de Administração, desde que completem três anos”.

4.1.1. Por conseguinte, de uma parte mantendo o regime básico assente na transição automática para o quadro,

4.1.2. Mas, do outro, aparentemente retirando salvaguardas importantes, nomeadamente o parecer favorável do Conselho de Administração, que integra um representante dos funcionários parlamentares, e a importante condição temporal de se ter três anos de serviço.

4.1.3. Ainda que não seja menos verdade que já o PCCS de 2020 (Lei N. 74/IX/2020, de 2 de março, publicada no *Boletim Oficial*, I Série, N. 24, 2 de março de 2020, pp. 559-571), no ano de 2021 (Lei N. 123/IX/2021, de 15 de abril, publicada no *Boletim Oficial*, I Série, N. 39, 15 de abril de 2021, pp.1340-1353), limitara-se a prescrever, na nova redação do artigo 78, que o “12. O pessoal em comissão de serviço na Assembleia Nacional que não possua vínculo permanente com outros serviços, públicos ou privados, é integrado no quadro da Assembleia Nacional, de acordo com o seu nível de qualificação”.

#### 4.2. A compatibilidade desse complexo normativo com o princípio geral da igualdade:

4.2.1. Poderia, muito no limite, ser aceite se se considerasse a justificação dada na resposta da Assembleia Nacional de que se pretendia reforçar o Parlamento, pelo que o Tribunal Constitucional conseguiu entender, integrando mais pessoal adaptado às novas estruturas entretanto criadas no quadro do processo de reforma do Parlamento e tidas como essenciais ao funcionamento deste órgão central do sistema constitucional cabo-verdiano;

4.2.2. Isso, na medida em que se entende que a compatibilidade de uma norma com o princípio da igualdade que, por definição, não projete situação de discriminação, isto é, não esteja assente em razões suspeitas, depende de o legislador apresentar uma finalidade justificadora, como decorre claramente da jurisdição do Tribunal e ainda que se use um escrutínio simples ou de intensidade média-baixa, relacionado a incompatibilidade com o princípio geral da igualdade ou com direitos especiais à igualdade (*Acórdão 7/2016, proferido nos Autos de Fiscalização Sucessiva da Constitucionalidade N. 8/2015, Rel: JC Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 35, 10 de maio de 2016, pp. 1224-1252, 2.12.3-2.12.4* “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, mas de 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”);

4.2.3. Contudo, a este nível, já se notam problemas de consistência, já que, inexistindo a apresentação de razões específicas no Preâmbulo do diploma ou em qualquer nota justificativa, as finalidades apresentadas na resposta somente de forma muito parcial refletem o que foi discutido no Parlamento. No debate na generalidade realizado no dia 19 de dezembro de 2025, os deputados destacaram muito mais o objetivo de regularização de vínculos precários, com a exceção do apresentador do projeto, que também verbalizou a presença de certas necessidades dos serviços parlamentares. No debate que se seguiu à avocação do artigo, já no dia 27 de fevereiro deste ano, parte substancial dos deputados que se pronunciaram no Plenário em favor da solução, salientou que os objetivos seriam os de resolver “o problema do pessoal”; de “não deixar os seus trabalhadores em situação de precariedade”; e de “regularização dos vínculos dos trabalhadores”. Portanto, transmutando o que seria uma justificação objetiva (de reforço

institucional) numa finalidade meramente subjetiva (de proteção de um determinado número de cidadãos que, a vários títulos, colaboram com a Assembleia). E somente depois esclareceram que também estaria em causa uma mudança de paradigma da administração parlamentar, no âmbito da qual se previa que grupos parlamentares deixassem de poder recorrer a funcionários com vínculos com a Assembleia e passassem a ter autonomia no recrutamento, e que, efetivamente, o modelo adotado no futuro asseguraria que somente haveria técnicos independentes, com as soluções que seriam consagradas no estatuto do funcionário parlamentar, em processo de aprovação. Neste contexto, é que transitoriamente se pretendia ter funcionários com “know-how” e com provas dadas;

4.2.4. Acresce que – resultando, é verdade, da própria versão ainda em vigor, vinda de 2011 – a solução normativa desafiada não só remete a um problema de igualdade externa, sem apresentação de finalidade justificante inequívoca, como também tem, em seu bojo, um problema interno. Ao privilegiar parte do pessoal a prestar serviço em comissão de serviço ou contrato de gestão na Assembleia Nacional que não tenha vínculo noutra serviço, deixa de fora do âmbito de beneficiários os que tenham ligação funcional com outra instituição, ainda que queiram integrar os quadros do nosso Parlamento. Isso, além do tratamento desigual, põe em dúvida que a finalidade da norma seja exclusivamente o reforço desse órgão de soberania, permitindo aflorar que, pelo menos concomitantemente, o que, ao se integrar somente aqueles que não tenham vínculo, se pretende é criar um mecanismo para acomodar os servidores que não possuem outro quadro e, logo, ficariam sem qualquer ligação institucional quando se produzirem as razões legais ou contratuais que põem termo ao seu vínculo;

4.2.5. Por conseguinte, a este nível mais geral, a solução normativa transposta para o número 1 do artigo 77, é incompatível com o princípio geral da igualdade.

4.3. Mais problemático ainda é o convívio dessa solução com o direito especial de igualdade no acesso à Função Pública, cujo reconhecimento constitucional é evidente à luz do artigo 42, número 2, e com o critério de acesso baseado no mérito e na capacidade individuais.

4.3.1. Porque o tratamento privilegiado de alguns cidadãos (os que já se encontram a prestar serviço na Assembleia sem integrar os seus quadros), por si só integrados por livre escolha do titular ou dos responsáveis, com o conseqüente afastamento dos demais que poderiam pretender integrar esses mesmos quadros, aguardando pelos concursos públicos pertinentes para tanto, num contexto em que dezenas de pessoas (c. de cinquenta) podem ser beneficiadas, é evidente e dele decorre, no fundo, um bloqueio de acesso à Assembleia Nacional para os outros cidadãos, que, não só deixarão de poder competir pelas vagas existentes hodiernamente, como, muito provavelmente, vêm fechada a possibilidade de as terem disponíveis nos próximos anos;

4.3.2. O Tribunal Constitucional naturalmente compreende que decorre da natureza humana proteger os que são mais próximos de situação de precariedade e de vulnerabilização, em muitos

casos vendo de perto o seu empenho e aptidões;

4.3.3. Porém, num Estado de Direito, o que deve imperar são os critérios já definidos pela própria Constituição, de sorte a que a aferição do mérito e da capacidade individual de cada pleiteante não dependa das inclinações ou preferências pessoais de terceiros;

4.3.4. Num contexto em que a benignidade *prima facie* da medida, decerto de forma involuntária, num contexto de grande concorrência, para o acesso à função pública prejudica um grande número de cidadãos cabo-verdianos que investiram na sua formação e que, não tendo conexões políticas ou contatos institucionais, têm o seu acesso a esse órgão bloqueado. Corresponde precisamente às situações para as quais o grande Aristóteles alertava do ponto de vista da moral individual associada à pessoa liberal, que “se absterá de dar indiscriminadamente, para se ter algo a dar às pessoas certas, no momento certo e nas circunstâncias em que é nobilitante dar” (*Ética a Nicómacos*, 3. ed., tradução de Mário Kury, Brasília, Editora UNB, 1999, l. IV, p. 72), na medida em que, transpondo esta discussão para a vida pública e institucional, o excesso de “generosidade” transforma uma virtude ética numa deficiência moral, com efeitos práticos sobre parte do universo dos envolvidos, já que dar em excesso a uns significa negligenciar as necessidades dos outros, reservando-lhes menos do que teriam direito.

4.4. Isso, num contexto em que não se apresenta nenhuma situação excecional que pudesse justificar a solução normativa, ou, havendo, uma que seja constitucionalmente aceitável, não se confirma pela solução normativa concreta adotada. Já por si projetando um privilégio incompatível com a Constituição da República, nomeadamente com o princípio da igualdade no acesso à função pública e com o princípio do acesso baseado no mérito e nas capacidades relativas de cada cidadão para exercer determinada função, nomeadamente de natureza parlamentar.

4.4.1. Não se trata de caso excecional a envolver uma instituição em fase de instalação ou que dependa necessariamente das pessoas beneficiadas para manter o rumo e alguma memória institucional, num quadro em que a justificação apresentada pelo legislador é, na melhor das hipóteses, mista, porque, além de invocar razões de natureza objetivo-institucional, não deixa de reservar grande centralidade a argumentos que remetem à proteção de interesses subjetivos de colaboradores da Assembleia;

4.4.2. A prática a que se remete é estéril para produzir qualquer efeito normativo contrário ao princípio da escolha baseada no mérito e na capacidade dos candidatos, haja vista que atinge direitos, liberdades e garantias e é sempre assumida como excecional, portanto, carece de convicção de obrigatoriedade. Com efeito, a possibilidade de ter havido uma mutação constitucional na senda do consagrado pela teoria clássica (Georg Jellinek, *Reforma y mutación de la Constitución*, Tradução de Christian Förster, Madrid, CEPC, 2018 [orig: 1906.]), isto é, “uma prática estatal que contradiz, claramente, o preceituado pela Constituição”, para se usar a

caraterização de Hsü Dao-Lin, *Mutación de la Constitución*, Tradução de Pablo Lucas Verdú e Christian Förster, Oñati, IVAP, 1998 [orig: 1932] p. 39), o discípulo chinês de Rudolf Smend, que pudesse projetar efeitos derogatórios sobre a regra-garantia de acesso à função pública pelo mérito e capacidade individual, dependeria de não se projetar efeitos subjetivos, o que é impossível, considerando que a regra supramencionada, apesar de conter igualmente dimensão objetiva, posto atender a uma finalidade pública de a administração pública ser dotada dos melhores recursos humanos, não deixa de ser uma garantia do direito de igualdade de acesso à função pública. Ademais, é evidente que uma prática repetida *ad aeternum*, mas nunca assumida como padrão de comportamento, e sim como mera e irrepetível anormalidade, não está sustentada por qualquer convicção de obrigatoriedade, nos termos do decidido quanto ao reconhecimento desse tipo de norma por este mesmo Tribunal (*Acórdão 17/2023, de 1 de março, Relativo aos Autos de Fiscalização Sucessiva da Constitucionalidade e da Legalidade da Resolução nº 3/X/2021, da Comissão Permanente da Assembleia Nacional, publicada no BO nº 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, 2.1.7). Isso num contexto em que se produz uma irremediável e massiva ruptura: a aprovação da Lei do Emprego Público em 2023 (Lei N. 20/X/2023, de 24 de março, que estabelece o regime jurídico do emprego público, assenta as bases e define os princípios fundamentais da Função Pública e, bem assim, o regime jurídico de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego público, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 30, 24 de março de 2023, pp. 776-816), momento no qual o mesmo legislador, admitindo a aplicação do regime também aos “órgãos e serviços que estejam da dependência funcional da (...) Assembleia Nacional”, “que, nos termos da respetiva legislação específica não esteja expressamente excluídos do âmbito do presente diploma”, aceitou a idoneidade da regra do artigo 123, parágrafo primeiro, do mesmo, segundo a qual “[é] obrigatório o concurso para o ingresso e acesso na Função Pública”;

4.4.3. No mais, nem sequer poderia impor, nos limites do que é reconhecido pelo Tribunal Constitucional em relação ao princípio da proteção da confiança (*Acórdão 24/2016, de 20 de outubro, proferido nos Autos da Fiscalização Sucessiva da Constitucionalidade N. 2/2015, Concernente à Constitucionalidade da Norma Revogatória da Lei de Aprovação do Estatuto dos Magistrados do Ministério Público na Pare em que tem como efeito Impedir o Reconhecimento da Possibilidade de Ascensão ao Topo da Carreira de Magistrados do MP que Desempenham funções como PGR e PGAs*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 61, 2 de novembro de 2016, pp. 2033-2054, 5.4.1), a salvaguarda de alguma expectativa legítima digna de tutela porque, quem passa a estar vinculado a um determinado órgão por comissão de serviço ou de contrato de gestão na vigência da legislação ora em vigor para o pessoal do quadro especial, só poderia nutrir uma confiança legítima em receber uma compensação em forma de indemnização pelo fim do vínculo, nos termos da lei, e de não ser prejudicado no seu quadro de origem, caso o tivesse. Nunca de passar a integrar os quadros no termo da comissão ou do

contrato. Neste sentido, aplicando-se o clássico teste de verificação de violações a esse princípio destacado nesse aresto, “envolvendo identificação de existência de base de confiança, apreciação do chamado investimento na confiança e a verificação de ausência de interesse público suficiente para justificar os efeitos particulares negativos da nova norma”, a medida nem logra ultrapassar a primeira barreira, pois sequer chega a materializar-se uma base de sustentação da confiança legítima.

4.5. Portanto, o Tribunal Constitucional entende que esta norma, inserida no parágrafo primeiro, padece de vício de inconstitucionalidade.

4.6. Como se pode ver o Tribunal não se pronunciou especificamente sobre o segmento “e nos Gabinetes dos Grupos e Representações Parlamentares”, precisamente porque não alcançou a lógica sistêmica que presidiu à opção do legislador.

4.6.1. Posto que este reservou dois outros números para fixar o regime do pessoal dos grupos e representações parlamentares;

4.6.2. Os quais serão discutidos mais à frente;

4.6.3. Sendo assim, se se pretendia produzir efeitos ao incluir essa referência no parágrafo primeiro do artigo 77, então as conclusões que se chegar em relação aos números 3 e 4 aplicam-se aqui igualmente e por maioria de razão. Lá chegaremos.

5. Muito do que se disse a respeito também se aplica ao disposto no artigo 77, parágrafo segundo, do Anexo a que se refere o artigo 1.º do diploma legislativo que aprova a referida Lei Orgânica, ao estabelecer que o pessoal que até à data da entrada em vigor do presente diploma esteja na situação de prestação de serviço, na situação de contrato a termo, na situação de contrato administrativo de provimento, com pelo menos seis meses, transita para a situação de nomeação definitiva, conforme lista a ser publicada mediante despacho do Presidente da Assembleia Nacional sob proposta do Secretário-Geral, por incompatibilidade, segundo o requerente, com o princípio geral da igualdade, com o princípio da igualdade de acesso à função pública, com o princípio da separação e interdependência dos poderes, com o princípio da reserva jurisdicional e com outros princípios de atuação da administração pública, ao que se pode acrescentar com o princípio do mérito e da capacidade dos candidatos ou agentes no acesso à função pública adotado pelo artigo 241, parágrafo sexto, da Lei Fundamental.

5.1. Ao se utilizar fórmula de acordo com a qual “o pessoal que até à data da entrada em vigor do presente diploma esteja em situação de prestação de serviço, na situação de contrato a termo ou de contrato administrativo de provimento, com pelo menos seis meses, transita para a situação de nomeação definitiva, conforme lista a ser publicada mediante despacho do Presidente da Assembleia Nacional, sob proposta do Secretário-Geral”, o teor normativo deste preceito é diferente, já que cria um regime para profissionais cujo vínculo de trabalho com a Assembleia

Nacional decorre de contratos de prestação de serviço, contrato a termo, contrato administrativo de provimento, contendo a norma, neste caso específico, uma condição temporal de seis meses, para que o colaborador seja nomeado definitivamente.

5.2. Em parte essa norma transitória poderia ser compatível com a Constituição e, de certa forma, concretizaria o *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 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, 25/2022, III, alínea b), quando se decidiu “Declarar, com força obrigatória geral, sem redução de texto, a inconstitucionalidade da norma constante dos números 1 e 3 do artigo 25 da Lei nº 42/VII/ 2009, de 27 de julho, que estabelece as bases em que assenta o regime da função pública, na exata aceção de acordo com a qual as relações jurídicas de vinculação à Função Pública, além de se constituírem por nomeação, no regime de carreira, também o podem, inclusivamente em situações em que não estejam em causa necessidades permanentes do Estado, ser por contrato de trabalho em funções públicas a termo certo no regime de emprego, indefinidamente renovável por vontade das partes e insuscetível de ser convertido num contrato de trabalho por tempo indeterminado, é desconforme ao direito à segurança no emprego”.

5.2.1. Com efeito, os colaboradores da Assembleia Nacional que tivessem contratos regidos por essa lei, entretanto revogada, que implicassem na sua renovação automática e indefinida sem a possibilidade de conversão a contrato de trabalho por tempo indeterminado, com as garantias subjacentes, teriam o direito, nos termos do Código Laboral, de ter a sua situação regularizada;

5.2.2. Isso abrangeria, naturalmente, os que tenham contrato de trabalho em funções públicas a termo certo; o que é menos provável, os que tenham contrato administrativo de provimento, que já tinham sido convertidos no primeiro desde 2009, e, ainda, os que tenham contratos de prestação de serviços que se enquadrem materialmente nos primeiros, considerando as suas características específicas.

5.3. Porém, essa primeira impressão fica afastada e, logo, a compatibilidade constitucional dessa medida, se atentarmos para o facto de que os efeitos da solução não são os de garantir que servidores que estivessem em situação de precariedade, pelo facto de não lhes ser reconhecido um vínculo de emprego estável com a função pública, passassem a usufruir da estabilidade que ele pode proporcionar, isto é, um contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado.

5.3.1. Antes, o efeito dessa norma é diferente. Mais do que a regularização, no limite aceitável, resulta numa turbinação do vínculo dos beneficiados, haja em vista que passam a integrar o

quadro, sendo nomeados definitivamente e deixando, aparentemente, de estar sujeitos ao vínculo de contrato de trabalho por tempo indeterminado;

5.3.2. E isso sem que as condições mínimas de tempo de serviço, reduzidas a apenas seis meses.

5.4. Neste particular, aparentemente, a mesma justificação é apresentada, num misto de invocação do interesse público de dotar a Assembleia Nacional de recursos humanos já experimentados nas lides associadas ao apoio parlamentar e de proteção de pessoa em relação à precariedade.

5.4.1. Contudo, a coerência entre a solução e a finalidade pública colimada é dificilmente sustentável quando a condição temporal é reduzida a seis meses, não se podendo assegurar que, com esse curto tempo de serviço no Parlamento, uma pessoa tivesse um tal conhecimento sobre o seu funcionamento, que justificasse ocupar um lugar no quadro que poderia, em outras circunstâncias, ficar sujeito a concurso público e ao acesso igual a qualquer cidadão;

5.4.2. Por isso, a única razão que subsiste é a de proteger os atuais colaboradores da Assembleia, num contexto em que, como o Tribunal Constitucional asseverou na apreciação do quesito anterior, ao mesmo tempo em que é generoso com uns, retira a vários outros cidadãos a possibilidade de aceder a eventuais vagas nos quadros de pessoal da Assembleia Nacional;

5.4.3. Assim, atingindo o direito de igualdade no acesso a funções públicas e a garantia associada de acesso em função do mérito e das capacidades individuais.

5.5. Em conclusão, apesar de os profissionais que têm vínculos contratuais precários terem o direito de estes serem convertidos em vínculos de trabalho mais estáveis, a solução normativa, ao determinar a sua nomeação definitiva, supõe-se que, em regime de carreira, os integre aos quadros da Assembleia Nacional, com um tempo mínimo de serviço, é inconstitucional.

6. A questão de se saber se a norma constante do artigo 77, parágrafo terceiro, do Anexo a que se refere o artigo 1.º do diploma legislativo que aprova a referida Lei Orgânica, ao dispor que os atuais técnicos habilitados com grau de licenciatura em serviço nos Gabinetes dos Grupos e Representações Parlamentares são integrados no quadro de pessoal da Assembleia Nacional, no cargo de técnico parlamentar, desde que completem três anos de serviço, mediante requerimento dirigido ao Presidente da Assembleia Nacional, é inconstitucional por incompatibilidade, segundo o requerente, com o princípio geral da igualdade, com o princípio da igualdade de acesso à função pública, com o princípio da separação e interdependência dos poderes, com o princípio da reserva jurisdicional e com outros princípios de atuação da administração pública, ao que se pode acrescentar com o princípio do mérito e da capacidade dos candidatos ou agentes no acesso à função pública adotado pelo artigo 241, parágrafo sexto, da Lei Fundamental, será apreciada a seguir.

6.1. O preceito está redigido em termos segundo os quais “os atuais técnicos habilitados com o grau de licenciatura em serviço nos Gabinetes dos Grupos e Representações Parlamentares são integrados no quadro de pessoal da Assembleia, no cargo de técnico parlamentar, desde que completem três anos de serviço, mediante requerimento dirigido ao Presidente da Assembleia Nacional”.

6.1.1. A norma que dele resulta implica na integração dos quadros da Assembleia Nacional de pessoal em serviço nos Gabinetes dos Grupos e Representações Parlamentares,

6.1.2. Desde que sejam técnicos habilitados, com grau de licenciatura, e que tenham pelo menos três anos de serviço.

6.2. Uma solução, como visto, com antecedentes, já consagrada em legislação anterior, ainda que com variações assinaláveis.

6.2.1. Incluindo na Lei Orgânica que ainda está em vigor, a qual previa no artigo 78, parágrafo nono, que “o pessoal em serviços nos Gabinetes dos Grupos Parlamentares com cinco anos ou mais de serviço adquire vínculos estáveis e permanentes com a Assembleia Nacional em categoria compatível com a sua habilitação literária, com direito ao desenvolvimento na carreira, podendo continuar a prestar serviços nos Grupos Parlamentares”;

6.2.2. E no PCCS de 2020, conforme alterado em 2021, com redação, nos termos da qual “o pessoal em serviço nos gabinetes dos Grupos Parlamentares ou Partido Político com assento parlamentar transita para o quadro da Assembleia Nacional em categoria compatível com a sua habilitação literária, devendo continuar a prestar serviço nos respetivos Grupos Parlamentares ou Partido Político com assento parlamentar”.

6.3. Mas não menos discutível do ponto de vista da sua compatibilidade com a Constituição da República. Neste caso, até mais do que nas outras, já que, na situação descrita, há o risco de se estar perante um benefício vedado pela cláusula da igualdade e pela proibição de privilégio por motivos suspeitos.

6.3.1. Precisamente porque remete a uma situação expressamente vedada tanto pelo artigo 1º, que consagra o princípio geral da igualdade, como também pelo direito a não se ser discriminado reconhecido pelo artigo 24, também da Constituição, alguém ser beneficiado em razão das suas convicções políticas;

6.3.2. Pela evidente razão de que essa possibilidade de transição somente se abre aos que, tendo algum tipo de ligação política, neste caso partidária, cujo recrutamento inicial passa essencialmente por razões de confiança e presume-se de alinhamento político, gerando privilégio imediato em relação aos cidadãos que não têm as mesmas convicções;

6.3.3. Como o Tribunal Constitucional já havia decidido, nem o princípio geral da igualdade, nem a proibição do privilégio por razões suspeitas, que normalmente gera efeito imediato de discriminação, são, em si, absolutos ou sequer se aplicam da mesma forma a todos os sujeitos.

6.3.4. Nesta seara político-partidária e parlamentar, haveria margem para algum privilégio, desde que justificado por razão prevalente de interesse público, da mesma forma como tal pode existir na administração pública para certos cargos, nomeadamente os que exigem confiança política e/ou pessoal.

6.3.5. Na dimensão política, associada a um grupo parlamentar de um partido político com representação na Assembleia Nacional, é natural que possam beneficiar pessoas por razões de convicção política e, neste caso, discriminem as demais, já que a relação de confiança depende disso. Contudo, o que se pretende é projetar essa relação também para um âmbito mais institucional e, claro está, republicano, permitindo que esta via seja utilizada para integrar os quadros da Assembleia Nacional;

6.3.6. Pois, sendo certo que a função pública parlamentar não pode ser despida da sua componente política, não deixa de ter que se refletir na ideia de um serviço público racional, no espírito do grande jurista e sociólogo Max Weber, numa burocracia competente e imparcial que não serve a qualquer ideário político-partidário, mas somente à República com base em leis aprovadas que os seus responsáveis e agentes têm de executar, ou na sua própria dicção “*sine ira et studio*, sem ódio e paixão, e, portanto, sem ‘amor’ e entusiasmo”, sob a pressão de simples conceitos de dever, sem considerações pessoais, de modo formalmente igual para ‘cada qual’, isto é, cada qual dos interessados que efetivamente se encontrem em posição igual” (*Economia e Sociedade. Fundamentos de uma Sociologia Compreensiva*, trad. Régis Barbosa e Karen Barbosa, 4. ed., Brasília, Editora UNB, 2000, l. I, cap. III, para. 3 e 4, p. 147);

6.3.7. Por conseguinte, a ideia de se usar grupos parlamentares e Representações Parlamentares como condição essencial para o acesso a um quadro da Assembleia Nacional parece-nos incompatível com o princípio geral da igualdade, com a garantia-proibição do privilégio por razões de convicção política e com o consequente direito a não se ser discriminado pelas mesmas razões, designadamente porque, ainda que a norma em si, não seja construída de forma a discriminar os que tenham determinadas convicções políticas, o efeito indireto de exclusão das pessoas que não tenham as mesmas crenças e filiações políticas dos partidos políticos que tenham representação parlamentar ou que legitimamente não tenham nenhuma, é tão evidente que pode ser pressuposto em sede de fiscalização preventiva, não podendo ser tolerado do ponto de vista constitucional.

6.4. Produzem-se, ainda, os mesmos efeitos já assinalados sobre o direito especial de igualdade de acesso à função pública.

6.4.1. Desde logo, porque somente as pessoas que atualmente prestam serviço nos grupos e representações parlamentares são beneficiadas pela medida de acesso aos quadros da Assembleia Nacional sem passar por qualquer mecanismo formal de aferição do seu mérito e da sua capacidade individual relativa;

6.4.2. Segundo, pela conseqüente razão de que isso exclui a possibilidade, atual e possivelmente futura, de outros cidadãos terem as mesmas oportunidades.

6.5. Situação incompatível com o princípio da justiça, haja em vista que:

6.5.1. Ancorada em máximas de ação incompatíveis com os valores institucionais públicos adotados pela Comunidade Política Cabo-verdiana, e ainda porque,

6.5.2. Apesar de não legitimar a sua atuação com motivações notoriamente maliciosas, o efeito concreto da sua atuação, independentemente da boa vontade do legislador, leva a que se atinjam resultados manifestamente iníquos, já que impede um conjunto indeterminado – mas, como visto, significativo – de cidadãos de aceder às mesmas oportunidades que se reservam a um grupo limitado de pessoas.

6.6. E, em circunstâncias, em que não há qualquer justificação de interesse público ou institucional, não há expectativas legítimas a salvaguardar nem qualquer prática com efeitos normativos a considerar.

6.6.1. Efetivamente, neste caso, não se identifica qualquer interesse público que, por si só, possa prevalecer sobre a imposição de igualdade decorrente da Lei Fundamental. Primeiro, porque a solução normativa desafiada aparece imbrincada a uma argumentação que remete a uma ideia de motivação baseada num propósito de proteger as pessoas que já colaboram com os grupos e representações parlamentares, sendo uma finalidade constitucionalmente ilegítima, uma vez que remete diretamente para a concessão indevida de um privilégio; segundo, num cenário em que não se está perante uma instituição em fase nascente e em processo de consolidação, mas diz respeito a um dos mais enraizados e sedimentados órgãos de soberania do país, o Parlamento da República; terceiro, isso ocorre numa situação em que essa potencial finalidade somente estaria assegurada de forma parcial e com intensidade reduzida, na medida em que prestar serviços para um grupo ou para uma representação parlamentar, apesar de integrar o servidor ao funcionamento do Parlamento, importa em outras características que não podem ser aproveitadas pela administração parlamentar sem a devida adaptação e avaliação de outras valências individuais. As que estão relacionadas à absorção dos valores e modo de atuação próprios da administração de um Estado de Direito Democrático, ainda que seja um parlamento nacional, designadamente de isenção, imparcialidade, transparência, e prevalência do interesse público, quando a natureza, ressalte-se legítima, do trabalho de assessoria partidária, ainda que no quadro do Parlamento, exige alinhamento, parcialidade, confidencialidade e defesa e lealdade com os interesses de um

grupo. Não ficando o profissional inibido de fazer essa transição, esta é garantida pela sua sujeição a mecanismos abertos e igualitários de acesso à função pública.

Portanto, as soluções normativas desafiadas são mais propensas a conduzir a uma inversão do interesse público, estando o mesmo, para citar Max Weber, *Economia e Sociedade. Fundamentos de uma Sociologia Compreensiva*, 1. I, cap. III, para. 3 e 4, p. 147, no “interesse ao nivelamento no interesse da possibilidade de recrutamento universal a partir dos profissionais mais qualificados”. É um tipo de recrutamento que intermediado pelos partidos políticos com assento parlamentar, obnubila a conquista profissional do funcionário público e desloca a sua lealdade do Estado e da instituição parlamentar para quem, em última instância, promoveu a sua integração profissional e, no Estado Moderno, para recorrer mais uma vez à genialidade de Max Weber, *Economia e Sociedade. Fundamentos de uma Sociologia Compreensiva*, 1. II, cap. IX, sec. 2, p. 201, o funcionário ou agente público “não é considerado um servidor pessoal do soberano”, sendo, ao invés, “um funcionário a serviço de uma finalidade objetiva”, pois “em seu tipo puro não estabelece – como ocorre, por exemplo, na relação de dominação feudal ou patrimonial – uma relação com uma pessoa, à maneira da fidelidade de um vassalo ou discípulo que se destina a uma finalidade impessoal objetiva”;

6.6.2. Não havendo aqui também qualquer expectativa legítima que pudesse ser tutelada, na medida em que alguém que é provido, por escolha livre do partido, para prestar serviço num grupo ou numa representação parlamentar nunca teria base de confiança de que transitaria para o quadro da Assembleia Nacional, uma vez finalizada a sua comissão de serviço ou o contrato de trabalho, sabendo de antemão que tal, como regra, estaria condicionado à sua participação em concurso público aberto a outros cidadãos desta República de iguais que pretendessem também concorrer;

6.6.3. Muito menos uma prática – assumida quase sempre como excepcional e oscilante, na medida em que neste ínterim, como já foi observado, foi a própria Assembleia Nacional, a adotar uma regra quase universal do concurso, quando aprovou, há menos de três anos, a Lei do Emprego Público – teria o condão de produzir qualquer efeito normativo de natureza consuetudinária que pudesse de alguma forma relativizar a garantia de escolha baseada no mérito e na capacidade individuais; e, mesmo que assim fosse, estando-se perante uma garantia ligada diretamente a um direito, liberdade e garantia individuais e projetando os seus efeitos predominantes sobre as relações entre o Estado e o indivíduo e não, como se admite de forma mais ampla, nas que se processam entre os órgãos de soberania, com esse efeito, ela não seria constitucionalmente admissível.

6.7. Por todas as razões expostas, o Tribunal Constitucional conclui que o número 3 do artigo 77 do anexo que corporifica a orgânica da Assembleia Nacional também é inconstitucional.

7. A norma constante do artigo 77, parágrafo quarto, do Anexo a que se refere o artigo 1.º do

diploma legislativo que aprova a referida Lei Orgânica, ao dispor que o pessoal de serviço nos Gabinetes dos Grupos e Representações Parlamentares, com quatro ou mais anos de serviço, adquire vínculos estáveis e permanentes com a Assembleia Nacional em categoria compatível com a sua habilitação literária, com direito ao desenvolvimento na carreira, podendo continuar a prestar serviço nos respectivos Grupos e Representações Parlamentares, seria inconstitucional por incompatibilidade, segundo o requerente, com o princípio geral da igualdade, com o princípio da igualdade de acesso à função pública, com o princípio da separação e interdependência dos poderes, com o princípio da reserva jurisdicional e com outros princípios de atuação da administração pública, ao que se pode acrescentar com o princípio do mérito e da capacidade dos candidatos ou agentes no acesso à função pública adotado pelo artigo 241, parágrafo sexto, da Lei Fundamental, levanta substancialmente as mesmas questões que foram apreciadas no segmento anterior.

7.1. Já que, no fundo, cria-se um regime de transição de pessoal não-técnico dos Gabinetes dos Grupos e Representações Parlamentares, desenhado para lhes garantir vínculos estáveis e permanentes com a Assembleia Nacional, em categoria compatível com a sua habilitação literária.

7.2. A partir da seguinte redação: “[o] pessoal em serviço nos Gabinetes dos Grupos e Representações Parlamentares, com quatro ou mais anos de serviço, adquire vínculos estáveis e permanentes com a Assembleia Nacional em categoria compatível com a sua habilitação literária, com direito ao desenvolvimento na carreira, podendo continuar a prestar serviço nos respectivos Grupos e Representações Parlamentares”.

7.2.1. Embora possa gerar alguma dúvida definir o que se pretende quando se refere a “vínculos estáveis e permanentes”, no sentido de se saber sob que regime é que se está a garantir a entrada dessas pessoas nos quadros da Assembleia,

7.2.2. A norma garante que, independentemente disso, o pessoal não-técnico dos gabinetes dos grupos e das representações parlamentares, desde que tenha quatro ou mais anos de serviço, passa a ter um vínculo estável e permanente, assegurando-lhes o direito a uma carreira.

7.3. Sendo assim, apesar de este regime ser um pouco mais exigente do ponto de vista da condição temporal, conduz aos mesmos problemas constitucionais indicados no ponto anterior e, por esta razão, a sua inconstitucionalidade é também evidente, na medida em que atinge literalmente os mesmos parâmetros.

8. O Tribunal Constitucional não sente a necessidade de se pronunciar. Em relação à questão de saber se a norma constante do artigo 77, parágrafo quinto, do Anexo a que se refere o artigo 1.º do diploma legislativo que aprova a referida Lei Orgânica, ao estabelecer que o ingresso na carreira do pessoal referido neste artigo é feito no nível I, é inconstitucional

8.1. Por um lado, é uma norma completamente dependente das outras; portanto, a pronúncia de inconstitucionalidade das outras normas, deixa-a inoperante;

8.2. Parece ter sido inserida como uma espécie de bálsamo de última hora do legislador, para suavizar as medidas anteriores, no sentido de que as pessoas transitam para o quadro ou para um regime mais favorável, sem concurso público, mas são sempre integradas no nível 1.

8.3. Sem que isso consiga mitigar o vício das normas anteriores, já que os problemas constitucionais subsistem, não é necessário fazer nenhum comentário adicional.

### III. Decisão

Pelas razões expostas, os Juízes do Tribunal Constitucional, reunidos em Plenário, decidem:

a) Pronunciar-se pela inconstitucionalidade da norma constante do artigo 4.º da Lei Preambular que aprova a Lei Orgânica da Assembleia Nacional, na estrita medida em que esta atribua ao Presidente da Assembleia Nacional um poder de interpretação autêntica das normas da Lei Orgânica da Assembleia Nacional, por incompatibilidade com a regra de proibição de atribuição de poderes para integração de leis, bem como para modificar, suspender ou revogar qualquer ato legislativo, inserta no artigo 262, segundo segmento, da Constituição, com a reserva de função legislativa instituída pela Constituição e, nessa perspectiva, com o princípio da separação de poderes entre o legislativo e a administração;

b) Pronunciar-se pela inconstitucionalidade da norma constante do artigo 77, parágrafo primeiro, do Anexo a que se refere o artigo 1.º do diploma legislativo que aprova a referida Lei Orgânica, ao permitirem que o pessoal em comissão de serviço ou contrato de gestão na Assembleia Nacional, e nos Gabinetes e Representações Parlamentares, que não tenham vínculo noutro serviço, sejam integrados na carreira do pessoal técnico parlamentar e nas Direções de Serviço, nas condições a serem definidas por despacho do Presidente da Assembleia Nacional, mediante proposta do Secretário-Geral, é inconstitucional por incompatibilidade com o princípio geral da igualdade, com o princípio da igualdade de acesso à função pública e correlata garantia de acesso baseado no mérito e na capacidade dos candidatos, e ainda com o princípio da justiça

c) Pronunciar-se pela inconstitucionalidade da norma constante do artigo 77, parágrafo segundo, do Anexo a que se refere o artigo 1.º do diploma legislativo que aprova a referida Lei Orgânica, ao estabelecer que o pessoal que até à data da entrada em vigor do presente diploma esteja na situação de prestação de serviço, na situação de contrato a termo, na situação de contrato administrativo de provimento, com pelo menos seis meses, transita para a situação de nomeação definitiva, conforme lista a ser publicada mediante despacho do Presidente da Assembleia Nacional sob proposta do Secretário-Geral, por incompatibilidade, com o princípio geral da igualdade, com o princípio da igualdade de acesso à função pública e correlata garantia de acesso baseado no mérito e na capacidade dos candidatos, e ainda com o princípio da justiça;

d) Pronunciar-se pela inconstitucionalidade da norma constante do artigo 77, parágrafo terceiro, do Anexo a que se refere o artigo 1.º do diploma legislativo que aprova a referida Lei Orgânica, ao dispor que os atuais técnicos habilitados com grau de licenciatura em serviço nos Gabinetes dos Grupos e Representações Parlamentares são integrados no quadro de pessoal da Assembleia Nacional, no cargo de técnico parlamentar, desde que completem três anos de serviço, mediante requerimento dirigido ao Presidente da Assembleia Nacional, por incompatibilidade com a regra de proibição de privilégios baseados em convicções políticas e com o direito a não ser discriminado por essas razões, com o princípio da igualdade de acesso à função pública e correlata garantia de acesso baseado no mérito e na capacidade dos candidatos, e ainda com o princípio da justiça;

e) Pronunciar-se pela inconstitucionalidade da norma constante do artigo 77, parágrafo quarto, do Anexo a que se refere o artigo 1.º do diploma legislativo que aprova a referida Lei Orgânica, ao dispor que o pessoal de serviço nos Gabinetes dos Grupos e Representações Parlamentares, com quatro ou mais anos de serviço, adquire vínculos estáveis e permanentes com a Assembleia Nacional em categoria compatível com a sua habilitação literária, com direito ao desenvolvimento na carreira, por incompatibilidade com a regra de proibição de privilégios baseados em convicções políticas e com o direito a não ser discriminado por essas razões, com o princípio da igualdade de acesso à função pública e correlata garantia de acesso baseado no mérito e na capacidade dos candidatos, e ainda com o princípio da justiça;

f) Não se mostra necessário um pronunciamento sobre a eventual inconstitucionalidade da norma constante do artigo 77, parágrafo quinto, do Anexo a que se refere o artigo 1.º do diploma legislativo que aprova a referida Lei Orgânica, ao estabelecer que o ingresso na carreira do pessoal referido neste artigo é feito no nível I por incompatibilidade, segundo o requerente, com o princípio geral da igualdade, com o princípio da igualdade de acesso à função pública, com o princípio da separação e interdependência dos poderes, com o princípio da reserva jurisdicional e com outros princípios de atuação da administração pública, ao que se pode acrescentar com o princípio no mérito e na capacidade dos candidatos ou agentes no acesso à função pública adotado pelo artigo 241, parágrafo sexto, da Lei Fundamental, na medida em que a sua operacionalidade fica irremediavelmente afetada pelos pronunciamentos anteriores.

Registe, notifique e publique.

Cidade da Praia, 09 de abril de 2026

Os Juízes Conselheiros

*José Pina Delgado (Relator)*

*Aristides R. Lima*

*João Pinto Semedo*

Está Conforme

Secretaria Judicial do Tribunal Constitucional, aos 9 de abril de 2026. — O Secretário, *João Borges*.