

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Parecer n.º 1/2026

Sumário: Proferido nos autos de Apreciação Preventiva da Constitucionalidade n.º 2/2026, em que é requerente o Senhor Presidente da República, tendo por objeto o diploma legislativo que autoriza o ingresso excecional na Administração Pública.

Cópia:

Do Parecer proferido nos autos de Apreciação Preventiva da Constitucionalidade n.º 2/2026, em que é requerente o Senhor **Presidente da República**, tendo por objeto o diploma legislativo que autoriza o **ingresso excecional na Administração Pública de agentes do quadro especial da Administração Central e Autárquica e de indivíduos com vínculos precários nas Entidades Administrativas Independentes**.

(Autos de Fiscalização Preventiva da Constitucionalidade n.º 2/2026, em que é requerente o Presidente da República e entidade produtora da norma a Assembleia Nacional, *sendo objeto da fiscalização preventiva* o diploma legislativo da Assembleia Nacional que autoriza o ingresso excecional nos quadros da Administração Pública de agentes públicos pertencentes ao quadro especial da Administração Central e Autárquica, bem como de indivíduos nomeados com vínculos precários nas entidades Administrativas Independentes)

I. Relatório

1. Sua Excelência o Presidente da República veio, ao abrigo do n.º 1 do artigo 135º e na alínea a) do n.º 1 do artigo 278º da Constituição da República de Cabo Verde, bem como da alínea b) do artigo 11º, da alínea a) do artigo 63º e do n.º 1 do artigo 64º, todos da Lei n.º 56/VI/2005, de 28 de fevereiro, requerer a este Tribunal Constitucional a fiscalização preventiva da constitucionalidade do diploma legislativo da Assembleia Nacional, que autoriza o ingresso excecional nos quadros da Administração Pública de agentes públicos pertencentes ao quadro especial da Administração Central e Autárquica, bem como de indivíduos nomeados com vínculos precários nas entidades Administrativas Independentes, diploma esse que lhe foi remetido no dia 6 de março de 2026 para promulgação.

2. Esta alta entidade no seu requerimento procede àquilo que designou como um enquadramento geral do diploma aprovado, à indicação das normas pretensamente violadas, à fundamentação jurídico-constitucional da peça e à formulação do pedido, nos seguintes termos:

« I. ENQUADRAMENTO GERAL DA LEI

A lei submetida à análise pretende converter vínculos transitórios ou precários em vínculos definitivos de emprego público, permitindo a nomeação definitiva mediante despacho, sem concurso público, desde que o interessado tenha exercido funções durante 4 anos consecutivos

ou 6 interpolados em órgãos da Administração Central, Indireta, Municípios ou Entidades Administrativas Independentes.

Tal como referido no preâmbulo do diploma – até porque os casos de pessoal com vínculo precário nas carreiras do regime geral e especial da Administração Pública Direta e Indireta, abrangendo os que exerciam funções de técnicos, assistentes técnicos e de apoio operacional, foram resolvidos pela Lei 42/X/2024, de 12 de agosto, alterada pela Lei nº 58/X/2025, de 5 de agosto - a presente lei visa sobretudo “levar um olhar um pouco mais generoso” ao pessoal pertencente ao quadro especial dos gabinetes dos titulares de cargos políticos nos termos da Lei nº 49/2014, de 10 de setembro, nomeados em comissão de serviço ou mediante contrato de gestão, com base em critérios de livre escolha e especial confiança política e pessoal, sendo extensível aos municípios, às Entidades Administrativas Independentes e às demais pessoas coletivas de direito público sujeitas ao regime de direito público.

O procedimento previsto consiste essencialmente em: requerimento do interessado ao serviço onde exerce funções; verificação interna pelo departamento de recursos humanos; parecer da DNAP e despacho de nomeação definitiva, com dispensa de estágio probatório. Adicionalmente, caso não existam vagas, os quadros de pessoal podem ser automaticamente aumentados para acomodar os novos funcionários.

II. NORMAS CONSTITUCIONAIS VIOLADAS

Entendo que essa lei viola as seguintes disposições constitucionais:

- Artigos 42.º, n.º 2 e 56º da Constituição da República, relativos ao princípio da igualdade no acesso à função pública e à regra do concurso público;*
- Artigo 240º da Constituição, que estabelece os princípios da legalidade, justiça e transparência na atuação da Administração Pública;*
- Artigo 93º n.º 4 da Constituição, que proíbe a criação de despesas públicas não previstas no Orçamento do Estado para o ano fiscal em curso; e*
- Artigo 233º da Constituição, que garante a autonomia administrativa e financeira dos Municípios.*

III. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICO CONSTITUCIONAL

1. Violação do princípio da igualdade no acesso à função pública (artigo 42.º, n.º 2 e artigo 56º da Constituição da República de Cabo Verde)

1.1 Regra constitucional

Os artigos 42º, n.º 2 e 56º da CRCV, ao estabelecerem que “todos os cidadãos têm direito de aceder em condições de igualdade e liberdade às funções públicas” e que “a lei garante a isenção e independência do exercício de cargos públicos” impõe ao legislador ordinário, designadamente, um critério normativo, segundo o qual, o acesso à função pública ocorre, em regra, por concurso público, assegurando, com isso, a igualdade de oportunidades, a imparcialidade e a seleção baseada no mérito.

Um dos corolários desse princípio constitucional é, aliás, o do ingresso e acesso na Função Pública mediante concurso público, plasmado no art.º 123.º, n.º 1 do Regime Jurídico do Emprego Público, estabelecido pela Lei n.º 20/X/2023, de 24 de março, e alterado pela Lei n.º 49/X/2015, de 7 de abril.

1.2 Efeito da lei que me foi submetida para promulgação:

A lei cria um mecanismo de ingresso direto e definitivo, mediante simples despacho administrativo, para pessoas que foram nomeadas em comissão de serviço, designadas politicamente ou recrutadas sem concurso. Na prática, cria-se um canal privilegiado de acesso ao quadro permanente reservado a um grupo restrito.

1.3 Inconstitucionalidade material

Esta solução viola o princípio da igualdade, porque exclui os demais cidadãos que poderiam concorrer às mesmas funções; transforma vínculos políticos ou precários em vínculo definitivo e substitui o critério de permanência temporal. Assim, o diploma cria um regime de privilégio incompatível com os artigos 42.º, n.º 2 e 56.º da CRCV, contrariamente ao entendimento que este Tribunal tem reiterado, de que o concurso público constitui garantia estruturante da imparcialidade administração.

2. Violação do princípio da transparência e justiça administrativa

O artigo 240º da CRCV impõe que a Administração Pública atue segundo a legalidade, a transparência, a justiça e a imparcialidade.

O regime criado pela lei permite: decisões discricionárias baseadas em confiança política do dirigente máximo do serviço, ausência de procedimentos concorrenciais, inexistência de critérios objetivos de seleção e, conseqüentemente, elimina mecanismos de controlo público e fragiliza a imparcialidade administrativa.

Logo, existe violação direta do princípio da transparência e justiça administrativa.

3. Violação das regras constitucionais de disciplina orçamental (Artigo 93º, nº 4 da CRCV)

A lei prevê expressamente aumento automático de quadros de pessoal, se necessário, o que implica a criação de novos postos de trabalho e o aumento permanente da despesa pública.

Todavia, não existe previsão no Orçamento do Estado para 2026, e nem existe estudo de impacto financeiro.

O artigo 93.º, n.º 4 da CRCV proíbe a aprovação de diplomas que impliquem aumento de despesa pública não prevista no orçamento do ano fiscal em curso. Assim, a lei pode ser considerada inconstitucional por violação da disciplina orçamental.

4. Violação da autonomia financeira dos municípios (Artigo 233º da CRCV)

A lei aplica-se diretamente aos municípios, impondo-lhes a integração definitiva de pessoal com consequente aumento automático de quadros, sem decisão municipal e sem cobertura financeira própria, o que representa ingerência legislativa na autonomia administrativa e financeira das autarquias, contrariando o artigo 233º da Constituição.

5. Problema adicional: potencial desvio de finalidade institucional

o diploma surge em fase final de mandato governamental. Nesse quadro, os seus efeitos práticos esperados são o da cristalização do pessoal politicamente nomeado; o impedimento de reorganizações administrativas futuras e o comprometimento financeiro de governos subsequentes. Isso reforça a suspeita de instrumentalização legislativa da Administração Pública, incompatível com os princípios constitucionais da neutralidade e da boa administração.

Assim, e por todo o exposto, é meu entendimento que essa lei viola, designadamente as disposições constitucionais constantes dos artigos 42.º, n.º 2, 56º, 93º, n.º 4, 233º e 240º da CRCV, por permitir a transformação de vínculos transitórios ou precários em vínculo definitivo de emprego público mediante simples despacho administrativo, dispensando concurso público, particularmente para o pessoal que integra o quadro especial dos gabinetes dos titulares de cargos políticos nos termos da Lei n.º 49/2014, de 10 de setembro, nomeados em comissão de serviço ou mediante contrato de gestão, com base em critérios de livre escolha e especial confiança política; por adotar mecanismo de ingresso privilegiado na função pública, excluindo os demais cidadãos que poderiam aceder às mesmas funções através de procedimento concursal; por eliminar garantias essenciais de igualdade, mérito e imparcialidade administrativa; por permitir ainda o aumento automático de quadros de pessoal e consequente aumento permanente da despesa pública, sem previsão orçamental e, finalmente, por impor aos Municípios a integração de pessoal nos seus quadros sem salvaguarda da respetiva autonomia financeira.

IV – PEDIDO

Nestes termos, e nos mais de direito que os Venerandos Juizes Conselheiros do Tribunal Constitucional doutamente suprirão, venho, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 278.º da Constituição da República de Cabo Verde, bem como da alínea a) do artigo 63.º e do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 56/VI/2005, de 28 de fevereiro, requerer a fiscalização preventiva da constitucionalidade dessa lei, por entender que, no seu todo, ela viola os artigos 42.º, n.º 2, 56.º, 93, n.º 4, 233º e 240º da Constituição da República de Cabo Verde. »

3. O Venerando Juiz Conselheiro Presidente do Tribunal Constitucional, feita a análise dos pressupostos de admissibilidade, nos termos do artigo 57º da Lei nº 56/VI/2005, de 28 de fevereiro (LTC) , determinou a notificação de S. Excelência o PR para aperfeiçoar o seu requerimento, indicando as normas contidas nos preceitos do diploma legislativo que autoriza o ingresso excecional nos quadros da administração pública pertencentes ao quadro especial da Administração Central e Autárquica, bem como de indivíduos nomeados com vínculos precários nas Entidades Administrativas Independentes . Isto, porque , na argumentação do Venerando Juiz Conselheiro Presidente « *com a exceção dos casos em que se está perante inconstitucionalidade orgânica ou inconstitucionalidade formal, de um lado, ou, tratando-se de caso de inconstitucionalidade material fundada em violação grave à dimensão substantiva do princípio do devido processo legislativo, ou em que se alega ter havido desvio de finalidade, do outro, Entidades Requerentes, quando pretendam suscitar a fiscalização da constitucionalidade, devem indicar as normas concretas, portanto os enunciados deônticos específicos, cujo escrutínio tenham a intenção de promover...».*

4. Sua Excelência o Presidente da República, por ofício de 18 de março de 2026, indicou as normas do diploma legislativo cuja apreciação requereu, articulando o seguinte : « *cumpre-me indicar as normas desse Diploma Legislativo cuja apreciação requeiro, as quais, pelas razões referidas no meu requerimento inicial e na justificação de motivos do legislador constante do preâmbulo desse Diploma, são as dos artigos 1º, 2º, 3º, número 1, e, por consequência, as subsequentes normas operativas, designadamente, as normas constantes dos artigos 5º, 6º 7º, 8º, 9º e 10º».*

5. Por ofício de 19.03.2026, o Venerando Juiz Conselheiro Presidente, remeteu a Sua Excelência o Presidente da Assembleia Nacional o duplicado do pedido de Fiscalização Preventiva da Constitucionalidade, para que a Assembleia Nacional, querendo, se pronunciasse sobre o mesmo, nos termos do estabelecido nos artigos 60º e 61º da Lei nº 56/VI/2005, de 28 de fevereiro (LTC).

6. A 23 de março de 2026 deu entrada na Secretaria do Tribunal Constitucional missiva com o pronunciamento da Assembleia Nacional através do seu Presidente, tendo este articulado o seguinte : « Considerando que a iniciativa de Sua Excelência o Presidente da República encontra fundamento na alínea a) do nº 1 do artigo 278º da Constituição da República de Cabo Verde

(CRCV) e que, nos termos do artigo 60º da Lei nº 56/VI/ 2005, de 28 de fevereiro, assiste à Assembleia Nacional o direito de se pronunciar enquanto órgão autor do diploma, cumpre informar o seguinte:

- a) O diploma em apreço foi debatido e aprovado pelo Plenário em estrita observância das normas constitucionais, legais e regimentais que regem o processo legislativo comum;
- b) Reconhecendo que o Tribunal Constitucional é o tribunal ao qual compete a fiscalização preventiva, nos termos do artigo 215º n.º1, alínea) da CRCV, a Assembleia Nacional, na qualidade de órgão autor do diploma, cumpre o seu dever institucional de aguardar o duto acórdão, declarando a sua inteira disponibilidade para acatar a decisão que, no exercício da jurisdição constitucional, venha a ser proferida.

7. Na mesma ocasião, Sua Excelência o Presidente da Assembleia Nacional juntou, conforme solicitado previamente pelo Tribunal Constitucional, as atas das sessões em que se aprovou a iniciativa legislativa; os registos existentes sobre a discussão do diploma nas Comissões Especializadas; as versões que o diploma assumiu durante a fase de discussão e os pareceres internos emitidos no decurso do procedimento.

II. Fundamentação

1. O objeto desta fiscalização abstrata preventiva da constitucionalidade é o ato legislativo da Assembleia Nacional, que autoriza o ingresso excepcional nos quadros da Administração Pública de agentes públicos pertencentes ao quadro especial da Administração Central e Autárquica, bem como de indivíduos nomeados com vínculos precários nas entidades Administrativas Independentes, o qual foi remetido ao Presidente da República para promulgação, nos termos da alínea b) do nº 2 do artigo 135º em conjugação com o nº 1 do artigo 138º, todos da Constituição da República.

2. Após ampla discussão, considerando a argumentação do requerente, elementos e parâmetros de controlo aduzidos, o Tribunal entendeu que a única questão a responder é a seguinte: *Será que o presente diploma, ao criar, nos termos dos artigos 1º, 2º, 3º, 5º, 9º e 10º, um mecanismo de ingresso direto e definitivo na Administração Pública, com dispensa de concurso, para os agentes públicos que têm vindo a exercer cargos, designadamente em comissão de serviço, que satisfazem necessidades permanentes da Administração Central Direta e Indireta, dos Municípios e das Entidades Administrativas Independentes, em regime de transitoriedade, há mais de 4 anos de forma ininterrupta ou que tenham exercido tais cargos nos últimos 12 anos por mais de 6 anos interpolados, é desconforme ao direito de acesso à função pública em condições de igualdade, previsto no nº 2 do artigo 42º e no nº1 do artigo 56º, ao princípio do mérito, previsto no nº 6 do artigo 241º, e ao princípio da justiça, estatuído no nº 1 do artigo 1º da CRCV, configurando um desvio de finalidade legislativa do Estado de Direito Democrático,*

enquanto promotor do mérito no acesso à função pública e fator da igualdade de oportunidades entre os cidadãos ?

2.1. Impõe-se, antes do mais, referir o seguinte: o diploma em escrutínio resultou de um projeto de lei da autoria do Grupo Parlamentar do Movimento para a Democracia (MpD), que suporta o Governo, tendo sido aprovado na generalidade com 38 votos a favor, sendo 35 do MpD e 4 da União Cabo-Verdiana Independente e Democrática (UCID), e com os votos contra de 20 Deputados do Partido Africano da Independência de Cabo Verde (PAICV), maior partido da Oposição, não contando com nenhuma abstenção. Foi aprovado na especialidade em sede da Comissão Especializada de Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos, Segurança e Reforma do Estado, nos termos do nº 3 do artigo 160º da CRCV. Na votação final global, que ocorre no Plenário necessariamente, obteve 37 votos a favor, sendo 33 do MpD, 4 da UCID, e 19 votos contra do PAICV. Não se registou igualmente qualquer abstenção.

2.2. Para a resposta à questão é, igualmente, relevante, *ab initio*, notar que a motivação do diploma sob escrutínio de constitucionalidade está patente no preâmbulo do mesmo, que sublinha os principais propósitos que moveram o legislador ao aprovar a iniciativa legislativa de origem parlamentar. Esses propósitos foram referidos como sendo os seguintes:

a) «*Garantir a estabilidade dos colaboradores que exercem funções correspondentes às necessidades permanentes dos serviços públicos*»;

b) Lançar um «*olhar um pouco mais generoso (sic!) para com aqueles que durante largos anos, mais de 4 (seguidos), ou 6 anos (interpolados) de serviço, se dedicaram à causa pública, presuntivamente com muita dedicação e competência*». Isto, «*...No contexto geral em que se adotou por lei um vasto programa de regularização de vínculos precários na Administração Pública*».

2.3. Sem desprimor para o valor em si da estabilidade em determinadas funções, nota-se que, não transparece do texto do preâmbulo do diploma uma preocupação em primeiro plano com a prossecução do interesse público, designadamente de melhoria fundamental do aparelho do Estado, mas sim uma tónica na estabilidade daqueles servidores públicos temporários que podem beneficiar-se com a medida de ingresso a título definitivo na função pública.

2.4. A questão aqui é se o presente diploma, ao criar, nos termos assinalados, um mecanismo de ingresso direto e definitivo na Administração Pública, com dispensa de concurso, para os agentes públicos que têm vindo a exercer cargos , designadamente em comissão de serviço, que satisfazem necessidades permanentes da Administração Central Direta e Indireta, dos Municípios e das Entidades Administrativas Independentes, em regime de transitoriedade, há mais de 4 anos de forma ininterrupta ou que tenham exercido tais cargos nos últimos 12 anos por mais de 6 anos interpolados, é desconforme ao princípio da igualdade, ao direito de acesso à função pública em

condições de igualdade, previsto no nº 2 do artigo 42º e no nº1 do artigo 56º, ao princípio do mérito e ao princípio da justiça, configurando um desvio de «finalidade institucional» do Estado de Direito Democrático.

2.5. O ilustre requerente, como vimos, sustenta que se está perante uma solução que viola o princípio da igualdade, porque exclui os demais cidadãos que poderiam concorrer às mesmas funções; transforma vínculos políticos ou precários em vínculo definitivo e substitui o critério de permanência temporal. Afirma ainda que o diploma cria um regime de privilégio incompatível com os artigos 42.º, n.º 2 e 56.º da CRCV, contrariamente ao entendimento que o Tribunal Constitucional tem reiterado, de que o concurso público constitui garantia estruturante da imparcialidade da administração.

2.6. O que nos conduz à Magna Carta da República. Na verdade, além do disposto no artigo 24º, que estabelece o princípio da igualdade e a proibição da discriminação com base em fatores suspeitos, a CRCV consagra especificamente o direito fundamental de acesso à função pública em condições de igualdade. Assim, o nº 2 do artigo 42º, inserto no Capítulo I (Direitos, liberdades e garantias individuais) do Título II, Parte II da Constituição, estabelece que *«todos os cidadãos têm direito de acesso à função pública, em condições de igualdade, nos termos estabelecidos na lei»*. Por outro lado, o nº 1 do artigo 56º, inserto em capítulo relativo a direitos, liberdades e garantias de participação política e de exercício de cidadania, estipula aparentemente na perspetiva de funções políticas que *«todos os cidadãos têm o direito de aceder, em condições de igualdade e liberdade, às funções públicas e aos cargos eletivos, nos termos estabelecidos na lei»*. Neste caso entende o Tribunal que o parâmetro do nº 1 do artigo 56º não é pertinente para o caso sob escrutínio, em que se trata de acesso à função pública e não de acesso a cargos políticos, incluindo os eletivos.

2.7. Na Constituição da República Cabo-verdiana o princípio da igualdade surge como princípio geral no artigo 1º e no artigo 24º também como proibição da discriminação com base em fatores suspeitos. Igualdade aqui significa que se deve tratar igual o que é igual e de forma desigual o que é desigual.

Haverá por isso uma infração ao princípio da igualdade, quando um grupo de destinatários da norma em relação a outro grupo de destinatários é tratado de forma diferente, embora entre os dois grupos não existem diferenças de tal natureza e de tal peso, que poderiam justificar o tratamento desigual. Sobre o princípio da igualdade, o Tribunal Constitucional no seu «Parecer» nº 1/2017, de 2 de maio (*Rel: JC J. Pinto Semedo*) assentou o seguinte: *«Enquanto mero princípio de enunciação constitucional da igualdade, irradia-se sobre todo o sistema uma lógica de tratamento igual, resultando em deveres de os poderes públicos, designadamente o poder legislativo, fazerem tudo o que for fática e juridicamente possível para respeitar uma orientação de tratamento igual e de tratamento desigual nas situações constitucionalmente aceitáveis, independentemente da relação concreta que se estabeleça. Assim, sendo, em situações*

nas quais não existem razões justificantes para legitimar tratamentos desiguais, independentemente dos sujeitos em causa, poderá haver violação do princípio da igualdade. Isso determina que no mínimo, qualquer tratamento desigual promovido pelo legislador tenha na sua base uma finalidade racional que a legitime e a conecte». Tais considerações vêm na sequência do que se deixou lavrado no Acórdão 7/2016, no sentido de que:

“2.12.1. Para as que contemplarem discriminações suspeitas, as previstas pelo artigo 24 ou estruturalmente equivalentes, que dizem respeito a características não voluntárias e imutáveis da pessoa ou que se associam ontologicamente ao seu ser em razão de opção legítima, um escrutínio estrito, em que a inconstitucionalidade é presumida, o que somente pode ser ilidido por uma justificação tão forte do poder legislativo democrático que o Tribunal considere tratar-se de medida inevitável para a realização de um interesse público supremo ou a única forma de preservar direitos individuais dos próprios afetados.

2.12.2 As diferenciações quase-suspeitas, baseadas em características transitórias, mas de carácter identitário ou que tenham a ver com o livre desenvolvimento da sua personalidade, que vão sendo assumidas por um ser humano, em que a inconstitucionalidade é presumida, porém cujo tratamento diferenciado exige o contrapeso de interesses públicos fortes, mas menos perentórios do que os supremos como justificação ou a existência de outros direitos de menor importância, requerem a aplicação de um escrutínio de intensidade média, o suficiente para avaliar, além da natureza da diferenciação, o grau do interesse público justificante que foi apresentado pelo Estado.

2.12.3. 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.

2.12.4. 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”.

No caso em apreço não se oferece uma justificação plausível assente no interesse público para o tratamento desigual entre aqueles que são agora beneficiados com o bónus de integrarem os

quadros da função pública de modo definitivo e aqueles que ficam sem a possibilidade de entrarem agora e nos próximos tempos nos quadros da Administração Pública no exercício do seu direito fundamental de acesso à função pública em condições de igualdade. Isto, quando, no caso do nº 2 do artigo 42º, o princípio da igualdade postula que o acesso à função pública implica para o cidadão o direito a não ser excluído da possibilidade de integração na função pública por outro motivo que não seja a falta dos requisitos adequados à função determinada.

2.8. O que acontece é que o diploma afasta o concurso como meio de seleção e não apresenta nenhum fundamento objetivo para tanto. Pelo contrário, estabelece tendencialmente um privilégio para o pessoal *«que exerce funções de natureza permanente nos órgãos e serviços referidos no artigo 2º»*, isto é, da Administração Central Direta e Indireta, de entidades administrativas independentes e dos municípios, em regime de transitoriedade, há mais de quatro anos ininterruptamente ou que tenham exercido tais cargos, nos últimos 12 anos por mais de 6 anos interpoladamente. Esta perspetiva de ocupar os cargos por pessoas que estavam prestando serviço no âmbito do quadro especial dos gabinetes de titulares de cargos políticos, nomeados em comissão de serviço ou mediante contrato de gestão, designadamente, compromete objetivamente o direito de acesso de outros cidadãos aos mesmos cargos em condições de igualdade. Daí que se possa concluir que se está perante uma violação do princípio da igualdade dos cidadãos no acesso à função pública, o que constitui uma desconformidade com o princípio geral previsto no artigo 24º da Constituição, mas sobretudo com o direito específico, disposto no artigo 42º da Constituição, portanto uma inconstitucionalidade.

2.9. Por outro lado, o nº 6 do artigo 241º da Constituição da República estabelece que *«Na Função Pública, o acesso e o desenvolvimento profissional baseiam-se no mérito e na capacidade dos candidatos ou agentes»*. Ora, o mérito afere-se via de regra em concurso público, que é um instrumento adequado e transparente para se proceder de forma justa ao recrutamento e seleção de candidatos a ingressar na Função Pública. Nesta linha, a Lei nº 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, estipula que *«é obrigatório o concurso para o ingresso e acesso na função pública»*. Tal dispositivo legal atesta que o concurso público é a forma adequada para se aferir o mérito e as qualificações para o ingresso no funcionalismo público. Assim, ao se afastar o concurso como meio para o acesso à função pública em condições de igualdade, sem qualquer razão objetiva, não obstante o poder conformador reconhecido ao legislador democrático, e o facto de o concurso não ser uma exigência absoluta, está-se igualmente a vulnerar o princípio e valor constitucional do mérito estatuído na Constituição da República como base para o acesso e o desenvolvimento profissional na função pública.

2.10. A alta entidade requerente refere-se igualmente à violação dos princípios da justiça e transparência referenciados no nº 1 do artigo 240º que estipula que «*a Administração Pública prossegue o interesse público, com respeito pela Constituição, pela lei, pelos princípios da justiça, da transparência, da imparcialidade e da boa-fé e pelos direitos e interesses legítimos dos cidadãos*». Como estes preceitos dizem mais diretamente respeito à vinculação da Administração Pública, o escrutínio que se reporta ao ato legislativo, irá ser aqui limitado ao princípio da justiça, que encontra base expressa nos nºs 1 e 3 do artigo 1º, mas que também é associado doutrinariamente aos princípios da igualdade e da proporcionalidade, embora não possa ser visto como somatório destes, como postulou um ilustre juiz deste Tribunal há algum tempo. Faz sentido recordar que a relevância da justiça como valor constitucional e fundamento do desenvolvimento do país começa por aparecer no preâmbulo da Constituição da República, para, mais tarde se revelar nos citados nºs 1 e 3 do artigo 1º. Enquanto o nº 1 do artigo 1º estipula que «*Cabo Verde é uma República soberana, unitária e democrática que garante o respeito pela dignidade da pessoa humana e reconhece a inviolabilidade e inalienabilidade dos direitos humanos como fundamento de toda a comunidade humana, da paz e da justiça*» o nº 3 estatui que a República de Cabo Verde assenta na vontade popular e tem como objetivo fundamental a realização da democracia económica, política, social e cultural e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

2.11. O princípio da justiça é, no entanto, um princípio muito amplo, que pode funcionar em três planos: o plano da justiça legal, o da justiça extralegal e o da justiça supralegal, como se escreveu no acórdão do TC nº 8/2017, de 28 de junho (*Rel: JC Aristides R. Lima*). «*No primeiro caso está-se perante uma pauta de valores incluída nas leis. No segundo, trata-se da observância de um conjunto de critérios que obrigam as pessoas e que vão para lá do que se encontra nas leis. No terceiro caso, a ideia da justiça reporta-se a valores anteriores e superiores à lei e que vinculariam o próprio legislador.*»

2.12. A perspetiva deste Tribunal em relação ao princípio da justiça ficou ainda patente quando assinalou, nomeadamente, que «*uma norma que habilita um comportamento da administração viola o princípio da justiça quando permite que ela possa agir ancorada em máximas de ação incompatíveis com os valores institucionais públicos adotados pela Comunidade Política Cabo-verdiana, ou quando legitima a sua atuação com motivações notoriamente incorretas e maliciosas ou ainda, quando justifica conduta que, independentemente da sua boa vontade, leva a que se atinjam resultados manifestamente iníquos*» (*Acórdão nº 122/ 2024, de 30 de outubro - Rel. : JCP J. Pina Delgado*).

No caso *sub judice* o diploma permite à administração agir de modo incompatível com o direito de acesso à função pública em condições de igualdade (nº 3 do artigo 42º da CRCV) e com afastamento do princípio do mérito verificável em concurso público, sendo que estão em causa os valores constitucionais da igualdade e do mérito; ao mesmo tempo a motivação expressa de

«projetar o tal olhar generoso» sobre essencialmente pessoal recrutado com base na confiança de titulares de cargos políticos ao longo de 10 anos, integrando cerca de 200 pessoas na Administração Pública sem concurso. O que, particularmente nesta fase de desenvolvimento do Estado de Direito cabo-verdiano, é percebido pelos cidadãos como manifestamente injusto, na medida em que, com tal expediente, numerosos concidadãos vêm fechar-se várias portas, em distintas instituições, para o acesso à função pública, que entre nós é sempre muito atrativa, em termos de busca de trabalho.

Efetivamente, não se dá o mesmo tratamento disponibilizado aos beneficiários do presente mecanismo de integração na Função Pública aos outros cidadãos que poderiam estar interessados no ingresso na função pública a título definitivo, abrindo uma oportunidade de realização de concurso público em que pudessem participar, ao lado dos outros atualmente privilegiados. Mas mais do que isso, o seu direito de acesso à função pública em termos de igualdade permanece letra morta, o que pode gerar consequências no imediato, mas também no futuro próximo.

Por tudo isso, se verifica aqui uma desconformidade com o princípio da justiça.

2.13. Sua Excelência o Presidente da República alude no seu requerimento, em poucas palavras, a um potencial desvio de «finalidade institucional». E sustenta a sua posição referenciando o seguinte: *«O diploma surge em fase final de mandato governamental. Nesse quadro, os seus efeitos práticos esperados são o da cristalização do pessoal politicamente nomeado; o impedimento de reorganizações administrativas futuras e o comprometimento financeiro de governos subsequentes.»*

2.14. Importa aqui inquirir se o presente diploma, ao criar um mecanismo de ingresso direto e definitivo na Administração Pública, com dispensa de concurso, para os agentes públicos que têm vindo a exercer cargos, designadamente em comissão de serviço, que satisfazem necessidades permanentes da Administração Central Direta e Indireta, dos Municípios e das Entidades Administrativas Independentes, em regime de transitoriedade, há mais de 4 anos de forma ininterrupta ou que tenham exercido tais cargos nos últimos 12 anos por mais de 6 anos interpolados, consubstancia um desvio de finalidade do Estado de Direito Democrático, enquanto promotor do mérito no acesso à função pública e fator da igualdade de oportunidades entre os cidadãos.

Acresce que, por um lado, não se notou uma fundamentação direcionada em primeiro lugar para o fortalecimento das instituições da Administração Pública, para a qualificação da administração e escolha dos melhores para a Administração Pública. Pelo contrário, no próprio preâmbulo do diploma entendeu o legislador em pôr o acento tónico na intenção de viabilizar a integração de um grupo de pessoas, sendo a maior parte provida em cargos de confiança de titulares de cargos políticos, ao longo dos últimos dez anos. Ao se proceder desta forma, não se teve em devida conta a orientação do poder constituinte ao legislador, ao Governo e Administração no sentido do

primacial respeito pelo interesse público, designadamente, pelo direito à igualdade de acesso à função pública, pelo princípio do mérito e da justiça, e pela igualdade de oportunidades que deve vigorar para todos os cidadãos que pretendam entrar na Função Pública cabo-verdiana.

Ora, ao se violar o princípio da igualdade no acesso à função pública, o princípio do mérito e o princípio da justiça, é evidente que o diploma consubstancia inequivocamente um desvio de finalidade legislativa na prossecução do interesse público, que incumbe ao legislador por força da Constituição da República.

III. Decisão

Pelo exposto os Juízes Conselheiros do Tribunal Constitucional, reunidos em Plenário decidem pronunciar-se pela inconstitucionalidade das normas constantes dos artigos 1º, 3º, nº 1 e 9º do diploma, na medida em que autorizam o ingresso excecional nos quadros da Administração Pública de agentes públicos pertencentes ao quadro especial da Administração Pública Central e Autárquica, bem como de indivíduos nomeados com vínculos precários nas entidades administrativas independentes, por desconformidade com o princípio da igualdade e o direito de acesso à função pública em condições de igualdade, previstos nos artigos 1º, 24º e nº 2 do artigo 42º, por desconformidade, ainda, com o princípio do mérito, previsto no nº 6 do artigo 241º, com o princípio da justiça, estatuído nos nºs 1 e 3 do artigo 1º da CRCV, bem como por desvio de finalidade legislativa.

Registe, notifique e publique.

Cidade da Praia, 07 de abril de 2026

Os Juízes Conselheiros

Aristides R. Lima (Relator)

João Pinto Semedo

José Pina Delgado

Está Conforme

Secretaria Judicial do Tribunal Constitucional, aos 7 de abril de 2026. — O Secretário, *João Borges*.