

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 50/2026

Sumário: Proferido nos autos de fiscalização abstrata sucessiva da Constitucionalidade n.º 2/2018, em que é requerente um Grupo de Deputados à Assembleia Nacional.

Cópia:

Do acórdão proferido nos autos de fiscalização abstrata sucessiva da Constitucionalidade n.º 2/2018, em que um Grupo de Deputados à Assembleia Nacional, requer a fiscalização das normas constantes dos artigos 53 a 67 do Decreto-Lei 2/2015, de 6 de janeiro, conforme alterado pelo Decreto-Lei 46/2018, de 13 de agosto, e do artigo 3º deste último diploma.

(Apreciação Sucessiva de Constitucionalidade N. 02/2018, referente aos artigos 53 a 67 do Decreto-Lei N. 2/2015, de 6 de janeiro, conforme alterado pelo Decreto-Lei nº 46/2018, de 13 de agosto, e do artigo 3º deste último diploma, na medida em que o Governo assume uma competência para aumentar o valor da taxa de segurança aeroportuária e isentar certas categorias de pessoas do seu pagamento)

I. Relatório

1. No dia 19 de outubro, de 2018, 26 Deputados que integram o Grupo Parlamentar do Partido Africano da Independência de Cabo Verde (PAICV), subscreveram peça visando requerer a fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade e da ilegalidade dos artigos 53 a 67 do Decreto-Lei N. 2/2015, de 6 de janeiro, conforme alterado pelo Decreto-Lei N. 46/2018, de 13 de agosto, e do artigo 3º deste último diploma, construindo para tanto, arrazoadado que se sintetiza da seguinte forma:

1.1. Dos factos:

1.1.1. O Conselho de Administração da Agência de Aviação Civil (AAC) criou, em 2013, a Taxa de Segurança Aeroportuária (TSA), por meio do Regulamento N. 01/2013, de 31 de julho (*Boletim Oficial*, N. 41, II Série, de 2 de agosto de 2013).

1.1.2. Essa taxa seria devida pelos serviços prestados aos passageiros de transporte aéreo e seria destinada à cobertura dos encargos respeitantes aos meios humanos e materiais afetos à segurança da aviação civil, para a prevenção e repressão dos atos ilícitos e para a promoção do sistema de segurança na aviação civil (artigo 1º do Regulamento N. 01/2013).

1.1.3. Teria sido criada considerando a conjuntura internacional e os desafios existentes em matéria de Segurança Aeroportuária, com um valor inicial de 2,17 € (dois vírgula dezassete euros), o que equivaleria a 239\$00 (duzentos e trinta e nove escudos CVE) para voos internacionais, e 149\$00 (cento e quarenta e nove escudos CVE) para voos domésticos.

1.1.4. Nessa altura a TSA constituía receita apenas da entidade nacional gestora dos aeródromos, a ASA, SA (artigo 11).

1.1.5. Posteriormente, viria a ser atualizada pela AAC, através do Regulamento N. 1/DRE/2015, de 24 de setembro (publicado no *Boletim Oficial*, N. 50, II Série, de 15 de outubro de 2015), que entrou em vigor no dia 31 de outubro de 2015, passando a taxa a ser de 300\$00 (trezentos escudos CVE) para os voos internacionais e 150\$00 (cento e cinquenta escudos CVE) para os voos domésticos.

1.1.6. Com essa atualização, que foi fundamentada com a necessidade de reforçar as medidas de segurança de modo a reduzir os impactos do aumento de atos de interferência ilícita nas atividades de aviação civil nacional, a TSA passou a ser receita da ASA, SA (75%) e da AAC (25%).

1.1.7. O Decreto-Lei N. 46/2018, de 13 de agosto teria por objeto, proceder à primeira alteração do Decreto-Lei N. 2/2015, de 6 de janeiro que regulamenta o regime jurídico de entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros do território cabo-verdiano, bem como a sua situação jurídica.

1.1.8. No quadro da ampla revisão ocorrida, o Governo, entre outras medidas, teria procedido a um aumento significativo do valor da TSA em 1.034% para os voos internacionais, passando essa taxa dos 300\$00 para os 3400\$00 (três mil e quatrocentos escudos CVE), e teria isentado do pagamento da mesma, os titulares de passaporte cabo-verdiano nos voos internacionais.

1.1.9. Esse aumento não teria sido precedido de quaisquer estudos, nem teria sido apresentada qualquer fundamentação, nomeadamente, de ordem fiscal, para a referida isenção, que seria uma discriminação negativa para os cabo-verdianos que não têm passaporte cabo-verdiano, assim como, para os estrangeiros que residem legalmente no país.

1.1.10. Além disso, o Governo teria decidido ratear as receitas do TSA da seguinte forma: i. o montante correspondente a 4% da TSA passaria a constituir receita da AAC; ii. o montante correspondente a 10% do TSA constituiria receita da ASA, SA; e iii. O montante correspondente a 86% constituiria receita do Tesouro Público.

1.1.11. A atribuição da “parte de leão” das receitas do TSA ao Tesouro Público seria a confirmação de que a revisão desta taxa teria por objeto compensar a perda de receitas decorrente da decisão de isentar os cidadãos da União Europeia e do Reino Unido do visto de entrada no nosso país e não o de assegurar a segurança dos passageiros de transporte aéreo.

1.2. Do Direito:

1.2.1. Com base no previsto no artigo 240, número 3, da Constituição da República de Cabo

Verde, e com o intuito de melhorar a eficiência e eficácia da regulação do setor da aviação civil de Cabo Verde, o Governo criou a Agência de Aviação Civil (AAC), através do Decreto-Lei N.28/2004, de 12 de julho;

1.2.2. Tendo por fim principal o desempenho de atividades administrativas de regulação técnica e económica, supervisão e regulamentação do setor da Aviação Civil em Cabo Verde, (artigo 2º do Decreto-Lei N. 70/2014, de 22 de dezembro), enquanto autoridade administrativa independente a AAC é dotada de autonomia administrativa e financeira, bem como, de independência funcional (artigo 4º dos Estatutos da AAC e artigo 9º da Lei N. 14/VIII/2012, de 11 de julho);

1.2.3. Gozando de independência funcional, as suas funções de regulação não estariam sujeitas à superintendência nem à tutela do Governo, sem prejuízo dos atos sujeitos a tutela ministerial, nos termos previstos na lei e nos seus Estatutos;

1.2.4. Assim, em matéria de segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita, competiria ao Conselho de Administração da AAC, desenvolver e emitir regulamentos nacionais relativos à segurança e facilitação da aviação civil, em conformidade com as normas, recomendações e outras disposições da Organização da Aviação Civil (ICAO) [artigos 13, alínea a), 15, alínea c), e 33, número 2, alínea a), dos Estatutos da AAC].

1.3. Da revisão da TSA:

1.3.1. Apesar dos valores da TSA poderem ser revistos ou atualizados resultaria claro dos termos conjugados: do Regulamento do TSA (artigo 7º); dos Estatutos da AAC (artigos 1º a 4º, 13º, alínea a), 15, alínea c), e 33, número 2, alínea a)); do Regime Jurídico das Entidades Reguladoras Independentes (artigos 2º, 3º, 9º, 27, alínea a), 41, 1º, alínea e)); e, do Código Aeronáutico que:

1.3.2. O órgão que teria competência para proceder à atualização dos valores da TSA seria o Conselho de Administração da AAC, que só o poderia fazer de forma justificada ou fundamentada, por via de regulamento que as teria criado (Regulamento N. 01/2013) e respeitando o Regime Geral das Taxas e contribuições a favor das entidades públicas, aprovado pela Lei N. 100/VII/2015, de 10 de dezembro.

1.3.3. Ao rever a TSA por via de um Decreto-Lei, o Governo de Cabo Verde teria usurpado as competências do Conselho de Administração da AAC, violado a autonomia administrativa e financeira da AAC, atropelado a independência funcional desta Autoridade Administrativa Independente, infringido toda a já referida legislação aplicável ao processo de revisão da TSA e ofendido a Constituição da República.

1.3.4. Teria, ainda, violado o Regime Jurídico das Taxas e Contribuições, na medida em que, mesmo que tivesse competência para proceder à revisão da Taxa de Segurança Aeroportuária, o que apenas por mera hipótese académica se admitiria, deveria, sempre, ter respeitado o Regime

Geral das Taxas e Contribuições a favor das Entidades Públicas (RGT), aprovado pela Lei N. 100/VIII/2015, de 10 de dezembro, o que manifestamente não teria acontecido.

1.3.5. As isenções teriam carácter excecional e deveriam ter por fundamento razões de ordem extrafiscal, ou seja, em critérios de incentivo ou desincentivo à prática de certos atos ou operações (artigo 11 do RGT), mas nenhuma razão de ordem extrafiscal teria sido apresentada.

1.3.6. Não teria havido qualquer fundamentação atendível ou legítima, tanto no caso do agravamento do valor quanto no da isenção de pagamento da taxa.

1.3.7. Portanto, considerando os estudos feitos pela AAC, que teriam cogitado cenários previstos e válidos até ao ano de 2022, o facto é que não se teriam apresentado quaisquer estudos que suportassem o agravamento da TSA para voos internacionais, nem qualquer fundamento de ordem extrafiscal para as isenções previstas para titulares de passaporte cabo-verdiano.

1.3.8. A revisão da TSA feita pelo Governo teria violado o princípio da equivalência (artigo 5º da RGT), segundo o qual deve haver uma equivalência entre o valor da taxa e o custo aproximado da prestação pública efetivamente aproveitada por quem paga a taxa (sujeito passivo), assim como os princípios da necessidade, da adequação e da proporcionalidade em sentido estrito (artigo 6º do RGT).

1.3.9. Outrossim, pelas razões expostas, o ato normativo que teria aprovado o aumento da referida taxa em 1.034% e a isenção de pagamento para os portadores de passaporte cabo-verdiano por não ter por base qualquer fundamento científico, atendível ou legítimo, seria juridicamente inválida (artigo 13 do RGT).

1.4. Da natureza do ato:

1.4.1. As taxas seriam prestações pecuniárias e obrigatórias, exigidas por uma entidade pública em contrapartida de prestações administrativas efetivamente provocadas ou aproveitadas pelo sujeito passivo, nomeadamente, em contrapartida da utilização individualizada de serviços públicos (artigos 3º, alínea a) do RJT e 2º, número 1, alínea b) do Código Geral Tributário, aprovado pela Lei N. 47/VIII/2013, de 20 de dezembro).

1.4.2. Seria, por isso, evidente que a revisão da TSA levada a cabo pelo Governo não teria por objetivo fundamental assegurar os serviços de segurança dos passageiros dos transportes aéreos, mas antes compensar a perda de receitas decorrente da decisão de isentar os cidadãos da União Europeia e Reino Unido de vistos de entrada no país.

1.4.3. Teriam chegado a essa conclusão, não só devido a declarações feitas pelo Senhor Primeiro-Ministro e do Senhor Vice-Primeiro Ministro e Ministro das Finanças, mas também, devido ao expressivo aumento da TSA para os voos internacionais e o rateio da respetiva receita atribuindo

4% e 10% da receita, respetivamente, à AAC e à ASA, SA – que são as entidades que de facto e de direito asseguram os serviços de segurança a passageiros dos transportes aéreos –, e 86% do valor da receita ao Tesouro Público.

1.4.4. Materialmente teria sido criado um imposto porque a TSA passou a ser uma prestação pecuniária e obrigatória, porém, sem qualquer contrapartida individualizada, exigida por uma entidade pública, com vista à prossecução dos seus fins (artigo 2º, número 1, alínea a) do Código Geral Tributário).

1.4.5. Ao legislar e criar um imposto em vez de uma taxa, o Governo teria incorrido em inconstitucionalidade orgânica pois que a competência para fazer leis sobre criação, incidência e taxa de impostos pertenceria exclusivamente à Assembleia Nacional (artigo 176, alínea r), da CRCV);

1.5. Terminam o seu arrazoado requerendo a declaração da inconstitucionalidade e da ilegalidade dos artigos 53 a 67 do Decreto-Lei N. 2/2015, de 6 de janeiro, alterado pelo Decreto-lei N. 46/2018, de 13 de agosto, com força obrigatória geral (artigo 284, da CRCV), solicitando ainda que a declaração de invalidade das referidas normas produza os seus efeitos desde a data da entrada em vigor das mesmas (artigo 285, número 1, da CRCV).

2. Por despacho de 9 de novembro de 2018, do Venerando Juiz-Conselheiro Presidente, foi admitido o pedido, tendo o mesmo determinado a notificação do Governo, enquanto órgão produtor da norma, para querendo, se pronunciar, no prazo de 30 (trinta) dias, contado a partir da data da notificação, sobre o assunto, em conformidade com o disposto no artigo 60 da Lei N. 56/VI/2005, de 28 de fevereiro.

2.1. Na peça de resposta, que deu entrada na secretaria do Tribunal Constitucional no dia 10 de dezembro de 2018, após tecer duntas considerações sobre as questões colocadas a esta Corte pelos Senhores Deputados do PAICV concluiria que:

2.1.1. A fixação do montante da Taxa de Segurança Aeroportuária não teria sido arbitrária e o *quantum* teria sido definido com base em recomendações provenientes de estudos competentes, tendo por referência o Preâmbulo do Regulamento N. 1/2013;

2.1.2. Teria ressaltado à partida, esta questão, porquanto seria crucial explicar, para além dos fundamentos sempre apresentados na Exposição de Motivos que teria acompanhado a proposta de Lei que procedeu à segunda alteração da Lei N. 66/VIII/2014, de 17 de julho, que já tinha sido alterada pela Lei N. 80/VIII/2015, de 7 de janeiro, que define o regime jurídico de entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros do território cabo-verdiano, bem como a situação jurídica, e no preâmbulo do DL N. 46/2018, de 13 de agosto, as motivações e os fundamentos de natureza extrafiscal e fiscal, que teriam levado a que o Governo procedesse, por *motu próprio*, à aprovação que seria, efetivamente, um novo regime para a Taxa que já havia sido criada;

2.2. Quanto à pretensa violação do princípio da independência funcional da autoridade administrativa independente (AAC) e ao que dispõe o número 3 do artigo 240 da CRCV;

2.2.1. Alega que relativamente à alegada inconstitucionalidade dos artigos 53 a 67 do DL N. 46/2018, de 13 de agosto, os recorrentes teriam feito uma leitura deturpada dos poderes regulamentares de uma autoridade administrativa independente e da sua legitimidade para fazer aprovar uma taxa, *in casu*, a TSA, e que o Governo seria a única entidade com competência expressa para proceder à revisão da TSA;

2.2.2. Que, apesar do quadro regulatório vigente conferir independência funcional às agências reguladoras, considerando o vertido no artigo 4º da Lei N. 14/VII/2012, de 11 de julho, a atuação do governo não teria posto em causa tal independência e legitimidade, para a aprovação de taxas, na medida em que este artigo, assim como o quadro legal de criação da AAC e dos seus estatutos – o DL 28/2004, de 12 de julho e o DL 70/2014, de 22 de dezembro – não conferiam a esta autoridade independente a exclusividade de tal competência, nem, particularmente, em relação à TSA;

2.2.3. Isso, na medida em que, segundo seu entendimento, o poder legislativo do Governo, exercido através de decretos-leis, só teria dois limites: a) não se tratar de matéria reservada à Assembleia Nacional; b) tratando-se de decreto-lei de desenvolvimento, indicar a lei base ou o regime geral ao abrigo do qual são aprovados (Cf. artigo 206, número 2, alíneas a) e c) e o número 3 da CRCV);

2.2.4. Na competência legislativa do Governo, sempre na sua perspetiva, caberia perfeitamente a livre alteração de quaisquer normas regulamentares, mesmo de órgãos administrativos independentes, porque: i) de uma parte, o Governo teria competência regulamentar autónoma e geral, exclusiva ou concorrencial, que abrangeria tudo quanto fosse necessário à boa execução das leis (Cf. artigo 205, alínea b) da CRCV); ii) de outra parte, o decreto-lei ocuparia lugar cimeiro na hierarquia das leis (Cf. artigo 268 da CRCV); e iii) por último, os regulamentos caracterizar-se-iam pela subordinação à lei em geral (incluindo o decreto-lei) estando sujeitos aos princípios gerais de direito, à Constituição e demais atos legislativos (Cf. artigo 264, número 5, da CRCV, e artigo 3º, números 2 e 5 do Decreto Legislativo N. 15/97, de 10/11);

2.2.5. Alega que, à semelhança do que resulta da Constituição portuguesa, em que se terá inspirado a ordem constitucional cabo-verdiana, esta última não estabelece, nem reconhece, qualquer reserva de regulamento que não possa ser violada por norma contida em lei, por definição, hierarquicamente superior;

2.2.6. Seguindo ainda o estabelecido na doutrina portuguesa, diz que em se tratando de regulamento, na sua origem, estaria sempre uma lei. E que, mesmo quando a lei se autolimita, autorizando a emanção de regulamentos independentes, esses regulamentos visam a aplicação da

lei, pois que seria a lei, através de uma norma geral, que habilitaria os órgãos administrativos, aos quais reconhece competência subjetiva, a prosseguirem os fins gerais ou especiais nela previstos;

2.2.7. Nesse sentido, não vislumbraria como poderia ser inconstitucional, um decreto-lei, alterar um regulamento, de qualquer autoridade administrativa que, mesmo sendo independente, não deixaria de estar sujeita e dependente do ato legislativo anterior;

2.2.8. Até porque, a mais recente revisão da Lei N. 66/VIII/2014, de 17 de julho, concretizada pela Lei N. 19/IX/2017, de 13 de dezembro, teria mandatado expressamente o Governo a proceder à revisão da TSA, prevendo que esta passasse a ter um novo regime, enquadrado na própria regulamentação daquela lei;

2.2.9. Diz que a Lei N. 19/IX/2017, de 13 de dezembro teve como principais motivações: por um lado, conferir ao Governo, enquanto órgão de soberania responsável pela definição, direção e execução da política interna e externa do país (artigo 185 da CRCV) – um mecanismo executivo que permitisse a isenção de vistos a cidadãos de países, ou comunidades de países, relativamente aos quais exista um particular e fundado interesse em fazer com que haja um crescimento na procura do mercado turístico cabo-verdiano, provocando a dinâmica económica ambicionada;

2.2.10. E, por outro, reconhecer, em coerência com os compromissos assumidos em termos de segurança nacional, a salvaguarda do necessário incremento da segurança fronteiriça, nomeadamente, pela via do controlo prévio de todos os cidadãos estrangeiros, isentos ou não de visto, que pretendam entrar no país, procedendo a um pré-registo, recorrendo a uma plataforma concebida para o efeito e disponibilizada na internet, bem como de vários outros sistemas e equipamentos integrados de controlo biométrico, de todos quantos transitam pela fronteiras aeroportuárias;

2.2.11. Seria nesse contexto, do que estaria estabelecido como quadro de normas e atuações segurança e proteção (*safety e security*) nas infraestruturas aeroportuárias, decorrentes da Convenção de Chicago e seus anexos, das Recomendações da ICAO (*International Civil Aviation Organization*), na atividade regulamentar da AAC, é que teria sido determinada a revisão do regime TSA, de modo a acomodar um sistema integrado de segurança;

2.2.12. Ademais, o escopo estabelecido pela AAC para a criação e revisão da TSA estaria em linha com um nível de preocupação de segurança eminentemente ligada à prevenção e repressão de atos ilícitos nas estruturas aeroportuárias e em aeronaves, cobrindo o que seria, por norma, obrigatório verificar-se em todos os aeroportos internacionais, numa perspetiva de controlo de quem sai de um espaço para outro, garantindo, antes de mais, a segurança da viagem;

2.2.13. Assim, a TSA, a nível de incidência subjetiva, seria devida pelos passageiros que embarcassem nos aeródromos nacionais, posto que os serviços pelos quais se estaria a pagar com a taxa cobrada, seriam prestados, essencial e obrigatoriamente, no processo de embarque do

passageiro;

2.2.14. No entanto, no quadro das suas atribuições executivas o Governo teria pretendido assumir uma política securitária integrada que visaria aumentar a segurança nacional, com particular incidência na segurança interna, entendendo como estratégico um aumento da segurança fronteiriça em ambos os momentos do fluxo de pessoas através das nossas fronteiras que não se resumiria apenas às fronteiras aeroportuárias;

2.2.15. Tal desiderato teria implicado na revisão da TSA, desta feita, com o propósito de lhe conferir um escopo com uma nova amplitude de cobertura que seria facilmente constatável se se comparar o artigo 3º do Regulamento N. 1/2013, revisto em 2015, com o artigo 55, ora posto em crise, nomeadamente o constante nas suas alíneas a) a f), mas ainda, na sua alínea m);

2.2.16. Por isso, seria seu entendimento que, caberia ao Governo, nessa perspetiva, de forma exclusiva, definir a política nacional, no que se refere à segurança, assumindo medidas de natureza executiva que, neste particular, iriam muito além do mandato e atribuições da AAC, ou de qualquer outra entidade reguladora;

2.2.17. Que também teria ficado exposto no artigo 121 da Lei N. 19/IX/2017, de 13 de dezembro, que já citara, que apenas o Governo poderia proceder aos cálculos e fixação do novo montante fixado para a TSA, que acima de tudo, estaria associado aos encargos de instalação de equipamentos, soluções tecnológicas e serviços, agora previstos na Lei;

2.2.18. Esses encargos teriam sido estimados com base em propostas técnicas e financeiras das principais multinacionais que prestam serviços nesta matéria, sem pôr em causa as componentes objetivas inicialmente estabelecidas para a TSA;

2.2.19. Conclui que todo o processo de revisão da TSA teria assentado num quadro legal habilitante, numa motivação política fundamentada, para a qual o Governo teria competência exclusiva;

2.2.20. Que não se teria seguido as normas relativas à atualização da TSA, porquanto se tratava de um novo regime assente numa ampliação do leque de serviços públicos que passaram a ser prestados ao utilizador e, consequentemente, da incidência objetiva da mesma.

2.3. Sobre a inconstitucionalidade orgânica;

2.3.1. Alega que, como já havia referido, a TSA teria passado a ter um novo regime; desde logo, por força do estabelecido no artigo 121 da Lei N. 19/IX/2017, passando a suportar, parcialmente, os custos decorrentes do desenvolvimento, gestão e manutenção da plataforma disponível na rede de internet, para a concessão de vistos, e da plataforma para o pré-registo obrigatório para os cidadãos isentos de visto, bem como das demais medidas de reforço de segurança a serem

implementadas nos postos fronteiriços nacionais, nomeadamente, equipamentos de controlo fronteiriço automático de verificação biométrica de passageiros e sistemas de informação;

2.3.2. Seria parcial porque a TSA não cobriria custos relativos às fronteiras marítimas, que seriam financiadas pelo Estado, através do tesouro público, que também suportaria diretamente os custos dos investimentos que teriam de ser feitos a nível aeroportuário e que não seriam repassados nem à AAC, nem à ASA;

2.3.3. A estas duas instituições, teriam passado a ser transferidos valores superiores ao que arrecadavam, sem serem aumentadas de forma significativa, as atribuições assumidas na atualidade, sendo certo que teriam de assumir novas responsabilidades de gestão e fiscalização no que diz respeito aos equipamentos e sistemas a serem instalados;

2.3.4. No caso, importaria, necessariamente, ponderar se o tributo em tela, face ao seu novo regime, preencheria ou não as características que a doutrina e a jurisprudência internacional [decerto, quereria dizer estrangeira] e o STJ, enquanto Tribunal Constitucional, teria expendido, de forma praticamente unânime;

2.3.5. Alega que tal como se tem considerado, de forma pacífica, o elemento essencial da taxa seria o seu carácter sinalagmático, não unilateral, em que a prestação patrimonial do sujeito passivo corresponderia a uma prestação de um serviço público relativo a algo não menos individualizado do contribuinte;

2.3.6. Entendimento que seria corroborado tanto pela doutrina como pelo Tribunal Constitucional português que, chamado a pronunciar-se sobre esta matéria, teria considerado que a diferença específica da taxa como contribuição, distinguindo-a do imposto, residiria no vínculo sinalagmático, unilateral daquele tributo;

2.3.7. Ponderação que também teria sido vertida no *Acórdão N. 24/2008*, de 5 de dezembro, do STJ, enquanto Tribunal Constitucional, ao decidir em sede de Fiscalização Preventiva da Constitucionalidade, sobre a natureza de imposto, que à data tinha sido criada como Taxa de Iluminação Pública, e onde se teria ainda ponderado sobre a proporcionalidade do valor fixado, face à contraprestação individualizável, para cada utente do serviço público estabelecido;

2.3.8. Ponderação que, no presente caso, permitiria concluir pela natureza da taxa, ainda que com um novo montante fixado, que serviria para suportar a instalação de portas automáticas, leitura automática de documentos de viagem com informação biométrica, montagem de sistemas de recolha de informação biométrica do passageiro, à saída e entrada do país, de plataformas de pré-registo e emissão de visto e pagamento *online* das taxas fixadas, sendo estes, apenas alguns dos serviços e equipamentos na altura inexistentes e que teriam de passar a existir para que se cumprisse a Lei N. 19/IX/2017;

2.3.9. Sendo que este serviço, só passaria a ser pago, por quem efetivamente passasse a utilizá-lo, porquanto, a cobrança, seria feita através do portal disponível pela internet, para os que tenham de fazer o pré-registo, quando não necessitem de visto, ou para os que dele necessitem para entrar em Cabo Verde, e utilizem os demais serviços supra-descritos, à chegada e à saída das nossas fronteiras;

2.3.10. Ficando assim estabelecida, de forma notória, a relação sinalagmática entre o serviço prestado e a prestação paga, na exata proporção da compensação pelo seu custo, o que configuraria uma taxa e não um imposto, como pretendido pelos peticionários.

2.4. Da alegada violação dos princípios constitucionais da universalidade e da igualdade;

2.4.1. Os Deputados peticionários alegaram que a alínea e) do artigo 57 do DL N. 2/2015, de 6 de janeiro que estabelece as isenções ao pagamento da taxa encerraria uma discriminação negativa, sem qualquer fundamentação, que seria violadora dos princípios da universalidade (artigos 23 e 25 da CRCV) e da igualdade (artigo 24 da CRCV), por não abranger cidadãos cabo-verdianos que não tenham passaporte cabo-verdiano, nem os cidadãos estrangeiros legalmente residentes em Cabo Verde;

2.4.2. No entanto, a seu ver, tratar-se-ia de uma discriminação positiva a favor dos naturais de Cabo Verde, um incentivo à mobilidade dos cabo-verdianos, em especial os que vivem na diáspora, que não seria proibida pela Constituição;

2.4.3. Diz que, no caso concreto, a *ratio legis* levaria à conclusão de que a norma pretendia abranger todos os naturais de Cabo Verde, o que, nos termos da lei, poderia ser comprovado, mediante a exibição de passaporte, certidão de nascimento, ou outro documento onde constasse a circunstância de ter nascido ou ser filho de pai ou mãe nascido em Cabo Verde;

2.4.4. O que se alcançaria pela via da interpretação, conforme a Constituição, da supracitada alínea e) do artigo 57;

2.4.5. E que, outrossim, tal equiparação refletiria o espírito da lei, tal como resultaria da leitura conjugada do artigo 9º, número 3, alínea f), da Lei N. 66/VII/2014, de 17 de julho, alterada pela Lei N. 80/VIII/2015, de 7 de janeiro, e, desta feita, alterada pela lei N. 19/IX/2017, de 13 de dezembro, e do seu diploma de regulamentação, DL 46/2018, de 13 de agosto;

2.4.6. Que seria a concretização do princípio da proporcionalidade, devidamente contrabalançado com o do utilizador-pagador, que teria justificado que, já na exposição de motivos que acompanhou a Proposta de Lei, que veio a ser aprovada como Lei N. 19/IX/2017, se tivesse justificado tal diferenciação;

2.4.7. Fundamentando, desde logo, o alargamento do quadro de isenções anteriormente definido

pelo Regulamento N. 1/2013, posto que tal diferenciação entre cidadãos nacionais e estrangeiros que visitam o nosso país, adviria, essencialmente, dos custos decorrentes da gestão da plataforma de solicitação de vistos, na rede de internet, do acesso à informação relativa a cidadãos estrangeiros e a documentos de viagem disponíveis em bases de dados internacionais;

2.4.8. O que permitiria concluir que a revisão da TSA, corresponderia, na plenitude, às exigências da verificação dos elementos fundamentais, que, em cada momento, reconduziriam a um preço fixado pela utilização individualizada de bens públicos;

2.4.9. E que, na interpretação acima defendida, ao abranger os cidadãos cabo-verdianos que não tenham passaporte cabo-verdiano, não violaria qualquer norma ou princípio da nossa Constituição, pelo que se deveria julgar improcedente a alegada violação dos princípios em causa.

2.5. Da invocada violação do dever de fundamentação económico-financeira do princípio da equivalência e dos princípios da necessidade, da adequação e da proporcionalidade;

2.5.1. Relativamente a esta questão, perante o argumento dos ilustres Deputados, de que a referida revisão teria servido apenas para compensar as receitas que se iria deixar de arrecadar com a determinação da isenção de vistos de turismo;

2.5.2. Diz que se trataria de alegação manifestamente infundada, por duas ordens de razão: a) porque os montantes cobrados para a emissão de vistos também se configurariam como taxas, sem que nunca se tivesse questionado a correspondência entre os montantes aí fixados e a correspetividade com o serviço prestado; e, b) porque a TSA asseguraria de forma mais correta e mais transparente para o próprio beneficiário do serviço, essa correspetividade, porquanto serviria para realizar uma das funções que os procedimentos de vistos deveriam garantir, ao qual, até ao momento, o nosso procedimento não dava vazão;

2.5.3. Que os procedimentos para a emissão de vistos implicariam numa avaliação de vários elementos, nomeadamente, na ponderação sobre questões de conveniência securitária da admissibilidade de entrada de um determinado cidadão estrangeiro no território de outro país;

2.5.4. Que, de entre outras coisas, seria por isso, que em grande parte das administrações fronteiriças, a taxa de visto seria cobrada, independentemente de se conceder o visto, posto que, o seu valor, servirá pelo menos, em abstrato, para suportar os encargos da ponderação, caso a caso, da admissibilidade da entrada de um estrangeiro num determinado território;

2.5.5. Assim sendo, não seria ilegal, ou sequer censurável, que o Governo substituísse uma taxa por outra, desde que pudesse demonstrar que com tal substituição, estaria a prestar melhor os serviços a que está obrigado e com os quais se comprometeu;

2.5.6. Pelo que, no caso concreto, não se verificaria, em absoluto, desconformidade com o regime de taxas, por violação dos princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade.

2.6. As normas dos artigos 53 a 67 do Decreto-Lei N. 2/2015, de 6 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei N. 46/2018, de 13 de agosto, deveriam ser declaradas constitucionais e legais, respetivamente, por não violar qualquer norma ou princípio constitucional, muito menos o número 3 do artigo 240, a alínea r), do artigo 176 e os artigos 23, 24 e 25, todos da Constituição da República e, por outro lado, por não violarem qualquer dispositivo do Regime Jurídico de Taxas (Lei N. 110/VIII/2015, de 10 de dezembro).

3. Em 1 de fevereiro de 2019, foram enviadas as cópias do memorando que se encontra a Fls. 142 a 150 dos autos, aos Venerandos Juízes Conselheiros do Tribunal Constitucional, Pinto Semedo e Pina Delgado, assim como à Procuradoria-Geral da República, nos quais o Tribunal fixou, como orientações do seu programa decisório, as questões a responder.

4. Por despacho do JCP Pina Delgado, de 24 de novembro de 2025, os presentes autos, estando depositados na secretaria do Tribunal, foram requisitados, nos termos da Deliberação N. 4/2025, de 6 de outubro.

5. Marcada sessão de julgamento para o dia 9 de junho de 2026, nessa data realizou-se, com a participação dos Juízes Conselheiros do Tribunal Constitucional e do Senhor Secretário do TC, nos termos abaixo expostos.

II. Fundamentação

1. Conforme resulta da petição dos ilustres requerentes desta fiscalização de constitucionalidade, os mesmos pretendem que esta Corte Constitucional aprecie e declare a inconstitucionalidade e ilegalidade dos artigos 53 a 67 do Decreto-Lei N. 2/2015, de 6 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei N. 46/2018, de 13 de agosto, com força obrigatória geral (artigo 284 da CRCV), devendo essa declaração de invalidade das aludidas normas produzir os seus efeitos desde a data da entrada em vigor das mesmas (artigo 285, número 1, da CRCV).

2. Na sequência da discussão do memorando apresentado pelo JC Relator Aristides R. Lima, o Tribunal fixou as seguintes questões a serem respondidas:

2.1. Como questões prévias:

2.1.1. Pode o Tribunal sindicar ilegalidades que decorrem de desconformidades entre uma lei que consagra um regime geral e de um decreto-lei de desenvolvimento?

2.1.2. Sendo afirmativa a resposta à pergunta anterior, o Tribunal poderá apreciar a ilegalidade com a mesma intensidade com que aprecia a inconstitucionalidade direta, ou será aquele escrutínio mais limitado?

2.2. Como questões de fundo:

2.2.1. Se o artigo 3º do Decreto-Lei N. 46/2018, de 13 de agosto, que reviu o Decreto-lei N. 2/2015, que regulamenta o regime jurídico de entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros do território cabo-verdiano, bem como a sua situação jurídica, por alegadamente conter matéria de impostos, padece de inconstitucionalidade orgânica por desconformidade com o disposto na alínea r), do artigo 176, da CRCV, que atribui à Assembleia Nacional a competência absolutamente reservada em matéria de criação, incidência e taxa de impostos?

2.2.2. Se o artigo 3º do citado Decreto-Lei N. 46/2018, de 13 de agosto, que tem por objeto matéria de fixação do regime da TSA, por ter sido aprovada pelo Governo, e não pela Agência da Aviação Civil de Cabo Verde, padece de inconstitucionalidade por desconformidade com o princípio da independência funcional das entidades administrativas independentes, que alegadamente decorre do número 3 do artigo 240 da Constituição?

2.2.3. Se a alínea e) do número 1 do artigo 57 do Decreto-Lei N. 2/2015, de 6 de janeiro, que se projeta sobre o número 2 do artigo 59 do mesmo diploma, ao isentar da TSA apenas os “titulares de passaporte cabo-verdiano (...)”, é desconforme à Constituição da República por efetuar uma discriminação não só contra cidadãos cabo-verdianos não possuidores de passaporte, mas também contra estrangeiros, vulnerando assim os princípios da universalidade, da igualdade e do tratamento nacional, estatuídos nos artigos 23, 24 e 25 da Constituição, respetivamente;

2.2.4. Se o número 1 do artigo 59 do Decreto-Lei N. 2/2015, de 6 de janeiro, ao afixar a TSA para voos internacionais em 3.400 escudos, elevando-a em 1.034% e agravando-a, sem levar em conta o critério da inflação, nos termos do número 1 do artigo 14 do Regime Geral das Taxas e Contribuições, é ilegal por desrespeitar o dever de fundamentação económico-financeira da taxa, previsto no número 2 do citado artigo 14? Se igualmente se está perante uma incompatibilidade com o princípio da equivalência tributária e do princípio da proporcionalidade, previstos nos artigos 5º e 6º do Regime Geral das Taxas e Contribuições?

2.2.5. Se a alínea e) do número 1 do artigo 57 do Decreto-Lei N. 2/2015, de 6 de janeiro, com projeções sobre o número 2 do artigo 59 do mesmo diploma, ao isentar os titulares de passaporte cabo-verdiano do pagamento da TSA é ilegal por não respeitar os critérios fixados para o estabelecimento de isenções no que diz respeito à aplicação das Taxas e Contribuições, nomeadamente as razões de natureza extrafiscal que as justificam?

2.2.6. Se o número 1 do artigo 59 do Decreto-Lei N. 2/2015, de 6 de janeiro, ao fixar a TSA no caso de voos internacionais em 3.400 escudos, é inconstitucional por violar a hierarquia entre normas internacionais convencionais e normas de direito ordinário ao ser incompatível com os critérios de fixação de taxas previstos pela Convenção de Chicago sobre a Aviação Civil Internacional, a que Cabo verde aderiu em 1976 (cfr. Resolução nº 18/2003, de 11 de agosto).

2.2.7. Se a alínea e) do número 1 do artigo 57 do Decreto-Lei N. 2/2015, de 6 de janeiro, com projeções sobre o número 2 do artigo 59 do mesmo diploma, ao isentar os titulares de passaporte cabo-verdiano do pagamento da TSA é inconstitucional por violar a hierarquia entre normas internacionais convencionais e normas de direito ordinário por contrariar regras de Direito Internacional Aeronáutico relativas à proibição de tratamento diferenciado em razão de origem?

2.3. Relativamente à primeira e segunda questão prévia, que estão interligadas,

2.3.1. Esta Corte já havia deixado assente no *Acórdão 126/2023, de 25 de julho, pedido protocolado por S. Excia. o Provedor de Justiça de Fiscalização abstrata sucessiva de norma da Resolução N. 87/X/2022, de 30 de dezembro, que aprovou o Orçamento Privativo da Assembleia Nacional, na parte em que contemplou a CNE com uma dotação, no âmbito das despesas da AN*, Rel: JCP Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 81, de 1 de agosto de 2023, pp. 1642-1648, que o princípio geral da paridade entre todos os atos legislativos consagrado no artigo 268 da Constituição da República contempla duas exceções das quais decorre a subordinação de um decreto legislativo à lei de autorização legislativa ao abrigo do qual foi aprovado e dos decretos-lei de desenvolvimento em relação à lei de bases que os habilitaram. E que seria por essa razão que das três hipóteses legais de controlo de legalidade pelo Tribunal Constitucional, duas são concretizações desse princípio constitucional: a alínea f) do artigo 11 da Lei Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional que reconhece competência a este Pretório para fiscalizar a legalidade dos “decretos-lei de definição dos regimes especiais das leis da Assembleia Nacional que contenham um regime geral”; e a alínea g) da mesma disposição que a permite em relação aos “decretos-lei de desenvolvimento das leis sobre bases de um sistema ou matéria de competência reservada da Assembleia Nacional”;

2.3.2. Dando continuidade ao raciocínio anterior foi acrescentado que “[d]estarte, a partir do cruzamento destas normas, o que se pode concluir é que, ao contrário do controlo de constitucionalidade, no sentido estrito da palavra, que compreensivelmente é universal, as competências do TC de fiscalização da legalidade são mais estritas, abarcando, no essencial, situações de inconstitucionalidade indireta, em que um preceito que fixa a hierarquia entre espécies de atos legislativos é atacado pela desconformidade de uma norma inserta no diploma subordinado”;

2.3.3. Neste mesmo acórdão o Tribunal faz ainda referência ao *Acórdão 27/2017, de 14 de dezembro, Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade, tendo por objeto as normas contidas na Lei nº 5/IX/2016, de 30 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2017 e a deliberação que aprovou a Ordem do dia para a Sessão ordinária da Assembleia Nacional de 21 a 24 de novembro de 2016*, Rel: JCP Pinto Semedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 82, 29 de dezembro de 2017, pp. 1785-1819 e na *Coletânea de Decisões do Tribunal Constitucional de Cabo Verde*, Vol. IV, INCV, 2018 (2017), pp. 19-134, 4, onde se concluiu pela

possibilidade de se escrutinar a validade de uma ordem do dia contrária a norma regimental da Assembleia Nacional, com o argumento de que “[a]ssim como a inconstitucionalidade supõe infração de norma constitucional, ilegalidade significa violação de normas legais que sirvam de parâmetro material como os Decretos-legislativos em relação às correspondentes Leis de autorização legislativa e dos Decretos-leis de desenvolvimento em relação às Leis que regulam as bases ou os regimes gerais correspondentes”;

2.3.4. Portanto, conclui-se, a partir do que foi considerado nos arestos acima referidos, que o Tribunal Constitucional pode sindicat ilegalidades que decorram de desconformidades entre uma lei que consagra um regime geral e de um decreto-lei de desenvolvimento; sendo, no entanto, as competências do Tribunal, relativamente a este tipo de escrutínio, mais estritas, na medida em que devem abarcar, no essencial, situações de inconstitucionalidade indireta, em que um preceito que fixa a hierarquia entre espécies de atos legislativos é atacado pela desconformidade de uma norma inserta no diploma subordinado.

2.3.5. No caso concreto, está-se perante um decreto-lei que visa o desenvolvimento de um regime do que seria um tributo, intitulado taxa, umbilicalmente ligado ao regime jurídico geral das taxas e contribuições, vertido para a *Lei 100/VIII/2015, de 10 de dezembro*, publicada no *Boletim Oficial*, I Serie, N. 79, de 10 de dezembro de 2015, pp. 2603-2607, abrindo-se, assim, o controlo de legalidade que leve em consideração os parâmetros previstos por esta lei que tenham sido eventualmente desconsiderados, como é opinião dos requerentes.

2.4. Tendo sido ultrapassadas as questões prévias quanto ao controlo de legalidade que o Tribunal Constitucional está autorizado a fazer, com a consequente conclusão de que a competência que o Tribunal possui para averiguar ilegalidades decorrentes de desconformidades entre uma lei que consagra um regime geral e um decreto-lei de desenvolvimento, haveria que responder às questões de fundo seleccionadas pelo Tribunal neste caso concreto, incluindo os dois escrutínios de legalidade requeridos pelos requerentes.

2.5. Adicionalmente, uma questão posterior com a mesma índole também se coloca, no referente ao controlo de convencionalidade, posto que o Tribunal Constitucional aventou a hipótese de os requerentes também pretenderem que se apreciasse a conformidade entre determinados normativos compreendidos no intervalo por eles indicado, nomeadamente a alínea e) do número 1 do artigo 57 e o número 1 do artigo 59 do Decreto-Lei 2/2015, de 6 de janeiro, com a Convenção de Chicago sobre Aviação Civil Internacional.

2.5.1. Contudo, a partir de um segundo olhar, chega-se à conclusão de que, em nenhum momento, os requerentes pensaram requerer tal controlo especial de compatibilidade entre norma de Direito Internacional e norma de Direito interno ordinário. Neste particular, em sede de fiscalização abstrata da constitucionalidade, o Tribunal Constitucional reitera a sua posição no sentido de que pode promover controlos de conformidade convencional ou com qualquer outra norma de Direito

Internacional, desde logo porque se gera situação potencial de atingimento da norma constitucional que, de forma clara, estabelece uma hierarquia entre as normas internacionais incorporadas ao ordenamento jurídico cabo-verdiano, e as normas infraconstitucionais internas (artigo 12, parágrafo quarto, da CRCV);

2.5.2. Porém, tratando-se de uma mera inconstitucionalidade indireta, necessário seria que a mesma fosse requerida pelos requerentes e que estes indicassem o parâmetro internacional concreto atingido, o que, por motivos evidentes, não chegou a se materializar neste caso concreto, em que eles não construíram a sua peça nesse sentido;

2.5.3. Num cenário em que o Tribunal Constitucional não teria base para declarar qualquer invalidade da norma por força do princípio do pedido, ainda que não deixe de notar que, sendo verdade que o segmento do artigo 15 da Convenção de Chicago de 1944 “nenhumas taxas, direitos ou encargos que visem unicamente o direito de trânsito, entrada ou saída relativamente ao seu território, serão lançados por um Estado contratante sobre as aeronaves de outro Estado contratante (...)” parece incidir sobre a nacionalidade da aeronave, não teria o condão de impedir a utilização de políticas diferenciadas de taxaçaõ subjetiva, o trecho final “(...) ou sobre as pessoas e bens que se encontram a bordo” induz o entendimento do reconhecimento de uma dimensão subjetiva, no sentido de que, pelo menos os passageiros de aeronaves matriculadas em outros países, não poderiam ficar sujeitas ao pagamento de taxas diferentes das que se aplicam aos que se deslocam em aeronaves nacionais;

2.5.4. Porém, isso também não seria suficientemente esclarecedor, tendo em conta que o critério não é taxar os que se deslocam em aeronaves estrangeiras e isentar os que se deslocam em aeronaves nacionais, mas sim fazê-lo em relação a qualquer estrangeiro que se desloque para Cabo Verde, viaje em companhia estrangeira ou na TACV, e isentar qualquer nacional, ainda que seja transportado por companhia não-nacional. Ainda assim, sendo passível de gerar um efeito de discriminação indireta de aeronave, uma vez que o mais provável é que uma aeronave nacional de uma companhia de bandeira transporte um número mais expressivo de passageiros nacionais, os quais teriam um custo total da viagem muito mais reduzido em função disso.

2.5.5. Por esta razão, a OIAC (mais conhecida pelo acrónimo em inglês, ICAO) (v., no geral, David Mackenzie, *ICAO. A History of the International Civil Aviation Organization*, Toronto, University of Toronto Press, 2010, *passim*), aprovou o Documento 9082, referente à *Política da OIAC sobre Taxas Aeroportuárias e de Serviços de Navegação*, disponível na página https://www.icao.int/sites/default/files/2025-02/9082_10ed_en.pdf, que, na secção II, parágrafo terceiro, alínea iv). Este instrumento referindo-se especificamente aos aeroportos, dispõe que “as taxas não devem ser discriminatórias tanto entre utentes estrangeiros e os que tenham nacionalidade do Estado no qual o aeroporto está localizado (...), como entre utentes estrangeiros”, e, mais à frente, prescreve que, em relação às taxas da segurança que o Estado pode aplicar no aeroportos, “nenhuma discriminação deve ser feita entre as diversas categorias de

utentes quando se cobra pela segurança fornecida”

2.5.6. Contudo, em si, apesar do seu valor como instrumento hermenêutico e de poder induzir prática subsequente conforme, essas orientações não são diretamente vinculativas, ao não decorrerem expressamente do artigo 15, pelo menos nos termos atrás discutidos, e por não serem normas inseridas em anexos destinados a garantir, nos termos do artigo 37, a maior uniformidade possível no setor da aviação civil, de modo a aperfeiçoar a navegação aérea, os quais, caso também aprovados pelo Conselho da OIAC, conforme permitido pelo artigo 54, l), no caso de inexistência de comunicação da necessidade de divergir normativamente dentro do prazo de sessenta dias de modificação de normas internacionais ou a ação que pretenderá tomar (artigo 38), podem ser tidas por vinculativas (v. igualmente Ruwantissa Abeyratne, *Convention on Internacional Civil Aviation. A Commentary*, Cham, Springer, 2014, p. 423; Gualdino Rodrigues, *Aviação Civil Internacional – O Sistema Jurídico de Chicago*, Luanda, TLPE, 2010, p. 142), e internamente aplicáveis, desde que publicados internamente em versão traduzida para a língua portuguesa.

2.5.7. Não sendo normas internacionais e práticas recomendadas (SARPs), somente vinculativas nos casos de não-comunicação de desvios ou de opções regulatórias diferentes das normas que abarcam os documentos de políticas da OIAC podem ser adotados pelo Conselho com base na cláusula do artigo 54 (b) da Convenção, na medida em que concretizem instruções da Assembleia ou sejam necessários ao desempenho dos seus deveres e obrigações convencionais. Todavia, sendo meras recomendações destinadas a auxiliar os Estados membros, não passarão de instrumentos de *soft-law* do qual não decorrem obrigações jurídicas no verdadeiro sentido da palavra. Neste sentido, se posicionando importantes análises jurídicas como as expressas no mais conhecido comentário à Convenção de autoria de Ruwantissa Abeyratne, *Convention on Internacional Civil Aviation. A Commentary*, p. 238, autor que assevera que “nenhum órgão ou instituição internacional pode legitimamente esperar que um Estado soberano incorpore na legislação interna as políticas que ela adota. Em tais casos, tal diretriz política se originaria no Conselho da OIAC, cujas funções mandatórias se encontram previstas no artigo 54 da Convenção de Chigago. Em nenhuma das suas funções mandatórias ou permissivas (contidas no artigo 55) ao Conselho se concede autoridade para atuar como legislador ou regulador”;

2.5.8. Como Cabo Verde associou o controlo de segurança a um controlo migratório mais denso pela isenção de vistos e do controlo remoto de entrada que tal exigência enseja, vai se mantendo dentro do âmbito do artigo 13 da Convenção que permite impor ao estrangeiro “as leis e regulamentos em vigor no território de cada Estado contratante relativo à entrada e saída por via aérea de passageiros (...), tais como regulamentos de entrada (...)”, os quais deverão ser “cumpridos pelos passageiros, (...), tanto à chegada como à partida (...)”.

2.6. Contudo, escapando tal aspeto da supervisão do Tribunal Constitucional, sobretudo por não poder apreciar a questão concreta, é tudo o que se pode considerar no âmbito deste processo

2.7. Dito isto, permanecem ativos os demais quesitos substantivos do programa decisório aprovado, os quais serão apreciados, nos termos do tipo de escrutínio geral que o Tribunal Constitucional deve lançar sobre questões de política, económica, financeira e fiscal em que deve respeitar uma esfera apreciável de livre decisão por parte do legislador, sobretudo nos casos que dizem respeito a mera incompatibilidade com normas de valor ordinário e não diretamente com preceitos da Constituição da República.

3. A primeira questão de fundo a ser respondida pelo Tribunal seria se o artigo 3º do Decreto-Lei N. 46/2018, de 13 de agosto, que reviu o Decreto-lei N. 2/2015, que regulamenta o regime jurídico de entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros do território cabo-verdiano, bem como a sua situação jurídica, por alegadamente conter matéria de impostos, padece de inconstitucionalidade orgânica por violar o disposto na alínea r) do artigo 176 da CRCV, que atribui à Assembleia Nacional a competência absolutamente reservada em matéria de criação, incidência e taxa de impostos.

3.1. No caso em apreço, alegam os ilustres requerentes deste desafio de constitucionalidade que “ao legislar e criar um novo imposto”, o Governo teria incorrido em inconstitucionalidade orgânica, pois pertence à Assembleia Nacional a competência exclusiva para legislar sobre matéria de criação, incidência e taxa de impostos, conforme previsto no artigo 176, alínea r), da CRCV.

3.1.1. E que seria assim porque com base em alegadas declarações dos Senhores Primeiro Ministro e Vice-Primeiro Ministro e Ministro das Finanças, o aumento de 1.034% do valor da TSA para voos internacionais e o rateio da receita da taxa – que atribui 4% e 10% da mesma à AAC e à ASA, SA, entidades que de facto e de direito asseguram os serviços de segurança a passageiros de transporte aéreo e 86% para o Tesouro Público –, chegar-se-ia à conclusão de que com a revisão da TSA, materialmente, ter-se-ia criado um imposto;

3.1.2. A denominada TSA teria passado a ser uma prestação pecuniária e obrigatória, sem qualquer contrapartida individualizada, exigida por uma entidade pública, com vista à prossecução dos seus fins. O que se enquadraria no conceito de imposto (artigo 2º, número 1, alínea a), do Código Geral Tributário);

3.1.3. Por sua vez, o Governo, enquanto órgão produtor da norma em análise, sobre a matéria em pauta, apresentou argumentos, segundo os quais, a TSA teria passado a ter um novo regime, desde logo, porque, por força do estabelecido no artigo 121 da Lei N. 19/IX/2017, teria passado a ter de suportar, parcialmente, “os custos decorrentes do desenvolvimento, gestão e manutenção da plataforma disponível na rede de internet para a concessão de vistos e da plataforma para o pré-registo obrigatório para os cidadãos isentos de visto, bem como demais medidas de reforço de segurança a serem implementadas nos postos fronteiriços nacionais, nomeadamente, equipamentos de controlo fronteiriço automático, de verificação biométrica de passageiros e

sistemas de informação”;

3.1.4. Acrescentaria ainda que apenas pagaria por este serviço aquele que efetivamente o utilizasse, porquanto a cobrança seria feita através do portal disponível pela internet para os que tivessem de fazer o pré-registo, quando não necessitassem de visto, ou, para os que dele precisassem para entrar em Cabo Verde e, necessariamente, utilizassem os demais serviços atrás descritos, à sua chegada e à saída das nossas fronteiras; sendo por isso notória a relação sinalagmática entre o serviço prestado e a prestação paga na exata proporção da compensação pelo seu custo.

3.2. Para se responder a esta questão, haveria que se fazer a distinção entre taxas e impostos para se saber se efetivamente a norma resultante do artigo sob escrutínio de constitucionalidade teria natureza de imposto, não podendo por isso ser considerada uma taxa.

3.2.1. O artigo 93, número 2, da Constituição da República de Cabo Verde (CRCV) dispõe que “[o]s impostos são criados por lei, que determinará a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes”. Estando, naturalmente, abarcados pela competência absolutamente reservada da Assembleia Nacional, conforme o disposto no artigo 176, alínea r) da CRCV, o qual reza que “compete exclusivamente à Assembleia Nacional fazer leis sobre as seguintes matérias: (...) criação, incidência e taxas de impostos”, já sendo pacífico que expressão taxa de imposto, à luz dessa disposição, não se refere a outra espécie de tributo da competência absolutamente reservada da Assembleia Nacional, mas sim remete à competência para exclusiva para definir a quantia que será cobrada, definida aqui como taxa;

3.2.2. Assim é também porque a espécie tributária intitulada de taxa é regulada pela alínea i) do número 1 do artigo 177 referente à competência relativamente reservada da Assembleia, quando se estabelece que “compete, exclusivamente, à Assembleia Nacional, salvo autorização legislativa concedida ao Governo, fazer leis sobre as seguintes matérias: (...) regime geral de taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas”. Assim, na medida em que, nos termos do artigo 204, parágrafo segundo, alínea c), “compete ainda ao Governo, no exercício de função legislativa fazer decretos-lei de desenvolvimento dos regimes gerais contidos em leis” não haverá dúvidas que lhe assiste legitimidade para aprovar e rever taxas;

3.2.3. Esta questão já se encontrava relativamente pacificada, ainda que perante norma constitucional com redação diferente, depois de várias decisões proferidas pelo Supremo Tribunal de Justiça enquanto Tribunal Constitucional no início do século (*Acórdão 05/2002, de 13 de maio; Acórdão 13/2006, de 9 de novembro; Parecer 24/08, de 5 de dezembro; Acórdão 11/2011, de 12 de julho*), tem no penúltimo deles partido de um conceito de imposto segundo o qual ele seria “uma prestação pecuniária coativamente exigida pelo Estado (ou eventualmente por outro ente público), com caráter definitivo, em ordem à prossecução de uma finalidade pública), não sancionatória, e à qual não corresponde qualquer contrapartida específica”, sentenciando em

seguida que “o que distingue o imposto da taxa é o caráter unilateral daquele e o caráter bilateral ou sinalagmático desta” (p. 5); e, especialmente, pelo subsequente ajustamento da distribuição de competências produzido na última revisão constitucional, decorrendo alguma clarificação vertida pelo aditamento da alínea r) ao artigo 176 (competência legislativa relativamente reservada).

3.3. Atendendo à argumentação articulada pelos requerentes, o que se pode concluir é que esse entendimento não é posto em causa, antes se aduz que o tributo em causa passou a ter a natureza de imposto, porque deixou de estar relacionado a uma prestação simétrica pela prestação de um serviço dado o aumento exponencial do seu valor e porque autoridades governamentais teriam dado a entender que com o seu lançamento se pretendia compensar o tesouro pela perda de receitas relacionadas decorrentes da política de isenção de vistos para cidadãos de países da União Europeia e do Reino Unido.

3.4. No que diz respeito ao conceito de taxa, o Tribunal Constitucional,

3.4.1. Já tinha travado alguma discussão, nomeadamente quando evitou referir-se a um tributo não-sinalagmático como tal no *Acórdão 1/2017, de 12 de janeiro, Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade N. 4/2015, em que figura como requerente um grupo de Deputados à Assembleia Nacional integrantes do Grupo Parlamentar do Movimento para a Democracia, tendo por objeto a norma do art.º 13º da Lei nº 17/VIII/2012, de 23 de agosto*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 10, 27 de fevereiro de 2017, pp. 218-26, e, mais profusamente, no *Acórdão 122/2024, de 30 de dezembro, 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 2025, pp. 138-167, oportunidade na qual se distinguiu o imposto, “um tributo unilateral, coativo, e pecuniário, criado pelo Estado para recolher recursos necessários ao seu funcionamento e atividades”, da taxa, “um tributo marcado pela sua bilateralidade, que, não obstante, ser coativo e pecuniário, acaba por se traduzir num contraprestação pecuniária por um serviço público prestado”;

3.4.2. Já, antes, quando exercia em seu nome, a função, o Supremo Tribunal da Justiça, havia ditado que “a taxa é também uma prestação pecuniária, coativa, mas sem caráter bilateral, pois é paga para se receber uma contraprestação, uma contrapartida específica de serviço público ou sinalagmático desta” (*Parecer 24/08, de 5 de dezembro*, Rel: Il., XI), e reiterado que “as taxas se individualizam no terreno mais vasto dos tributos, por revelarem caráter sinalagmático, não unilateral, o qual, por ser turno, deriva funcionalmente da natureza do facto constitutivo das obrigações em que traduzem, e que consiste ou na prestação de uma atividade pública, ou, então,

na remoção de um limite jurídico à atividade dos particulares” (*Acórdão 11/2011, de 12 de julho*, Rel JC Manuel Alfredo Semedo, p. 19).

3.5. Do ponto de vista legal, é possível verificar que a Lei N. 100/VIII/2015, de 10 de dezembro, publicada no *Boletim Oficial*, I Série, N. 79, de 10 de dezembro de 2015, pp. 2603-2607, que estabelece o Regime Geral das Taxas do Estado define como sendo taxa, no seu artigo 3º, número 1, alínea a), as “[p]restações pecuniárias e obrigatórias exigidas por uma entidade pública em contrapartida de prestações administrativas efetivamente provocadas ou aproveitadas pelo sujeito passivo, nomeadamente a contrapartida da utilização individualizada de bens do domínio público ou de serviços públicos, bem como da remoção de um limite jurídico à atividade dos particulares”.

3.5.1. São os elementos objetivos, subjetivos e finalísticos, em especial, que permitem chegar ao conceito de taxa, além de permitirem verificar que, apesar de as taxas possuírem características em comum com as demais espécies tributárias, têm traços que as distinguem claramente das contribuições e dos impostos;

3.5.2. No plano objetivo, o que essencialmente distingue as taxas das contribuições e impostos, é o facto de as taxas se caracterizarem por serem tributos comutativos que incidem sobre prestações administrativas de que o sujeito passivo é o efetivo causador ou beneficiário. Estas prestações, que servem de pressuposto às taxas, têm sido comumente distinguidas entre taxas devidas pela utilização de um serviço público, taxas devidas pela utilização de um bem de domínio público e taxas de licença devidas pela remoção de obstáculo jurídico à atividade dos particulares;

3.5.3. No artigo 9º da Lei N. 100/VIII/2015, de 10 de dezembro (RGTC), a incidência objetiva foi consagrada da seguinte forma: 1. As taxas assentam na prestação concreta e individualizada de um bem de domínio público, nomeadamente: a) serviços nas áreas do ensino ou saúde; b) serviços económicos; c) serviços portuários, aeroportuários e rodoviários; d) serviços relacionados com os controlos aduaneiros ou de fronteiras; e) atividades concretas de inspeção, investigação, estudos, informações, acessória, comprovação, reconhecimento ou prospeção; f) exame de projetos, verificações, contratações, ensaios, homologações, avaliações, vistorias ou exames; g) emissão de atos administrativos, certificados, vistos, matrículas, legalização de livros ou documentos, inscrições e anotações em registos oficiais e públicos; h) ocupação de espaços de utilização de equipamentos ou infraestruturas do domínio público;

3.5.4. Do ponto de vista subjetivo, as taxas constituem prestações devidas a entidades públicas, característica que partilha com as demais espécies tributárias. No entanto, por serem tributos comutativos, elas podem ser devidas a um extenso e variado universo de sujeitos, nomeadamente, à administração central, regional e local, como se pode deduzir do disposto no artigo 10º, número 1, da RGTC. Além disso, podem ainda ser devidas taxas a entidades reguladoras, ordens profissionais, empresas públicas ou pessoas singulares a quem sejam confiadas por lei funções

públicas, tendo essa disposição estipulado que “[s]ão sujeitos passivos da relação jurídico-tributária de taxas as pessoas singulares ou coletivas e outras entidades legalmente equiparadas que, na qualidade de contribuintes diretos ou substitutos, estejam obrigadas ao respetivo pagamento”;

3.5.5. Em termos finalísticos a distinção que se tem feito entre taxas e restantes contribuições tem por base o facto de as taxas serem exigidas em contrapartida de prestações de que o sujeito passivo é causador ou beneficiário, como aliás se pode ler na definição de taxa que consta do artigo 3º acima referido. Esta característica essencial da taxa contrapõe-se à finalidade do imposto, que não está associado a qualquer prestação pública, na medida em que o imposto é arrecadado para prover as necessidades financeiras da comunidade, em cumprimento de um dever geral de solidariedade. Ou seja, tem-se considerado que o elemento essencial da taxa é o seu carácter sinalagmático, não unilateral, que se contrapõe, precisamente, ao carácter típico do imposto.

3.6. Voltando ao caso concreto, tendo por base o pressuposto da sinalagmaticidade, parece evidente que o tributo em causa tem natureza de taxa, na medida em que se trata de prestação paga por sujeito que, em contrapartida, usufrui efetivamente de segurança aeroportuária aos quais estão associados uma série de serviços e custos deles decorrentes que perfazem o valor a ser pago aos sujeitos ativos dessa relação pelos sujeitos passivos;

3.6.1. Portanto, os argumentos apresentados pelos ilustres requerentes, que teriam por base a ideia de que se estaria em presença de um imposto e não de uma taxa, não se mostrariam suficientemente capazes de demonstrar que efetivamente se estaria em face de um tributo em que não existe uma contrapartida individualizável para a prestação paga pelo sujeito passivo;

3.6.2. É verdade que, embora a quantificação do valor das taxas não esteja sujeita à reserva da lei, fica vinculada ao princípio da equivalência, segundo o qual deve haver paridade entre custos e benefícios entre a taxa e a prestação pública correspondente. Mas, não de modo absoluto, considerando que, nesta dimensão, já mereceu reparos deste Tribunal Constitucional no *Acórdão 122/2024, de 30 de dezembro, 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, o qual decidiu que, em tais casos, relevará mais a questão da desproporção do que uma aferição matemática entre o valor da prestação e o montante da taxa; ou seja, quando os montantes cobrados não estejam devidamente justificados e por isso se conclua que existe uma considerável desproporcionalidade entre a prestação pecuniária e os custos do serviço público prestado, não sendo este o caso, considerando os

valores ascendentes que a garantia da segurança aeroportuária impõe aos Estados, sobretudo quando acopladas a números crescentes de passageiros e a necessidade de fazer a devida monitorização por meio de equipamento cada vez mais sofisticado e custoso, sobretudo aos que não são controlados remotamente, portanto no lugar de origem, através de um sistema de vistos;

3.6.3. No parecer ao Projeto de Diploma que Estabelece o Novo Regime da Taxa de Segurança Aeroportuária (TSA) solicitado pelo Gabinete do Ministro da Administração Interna (GMAI) e que se encontra junto aos autos (fls. 136 a 141), fez-se referência ao facto da incidência objetiva da TSA, na sua nova abrangência (artigo 55 do Decreto-lei nº 46/2018, de 13 de agosto), ter incluído aspetos como “a verificação biométrica dos passageiros, implementação de plataformas de registo de estrangeiros e controlo de segurança dos perímetros que delimitam os aeródromos nacionais, aspetos que a OIAC teria entendido como responsabilidade do Estado e que, logo, não devem ser recuperados através da taxa de segurança”;

3.6.4. Se se atendesse apenas a esse facto poder-se-ia até colocar-se dúvidas sobre a natureza do tributo ora em análise, mas rejeitamos que assim seja, pelo menos do ponto de vista constitucional, haja em vista que o legislador não é obrigado a calcular somente o que esteja diretamente ligado ao controlo de entrada e de saída de passageiros, mas qualquer aspeto que esteja associado à prestação de serviço público de segurança aeroportuária, ainda que seja remoto ou indireto;

3.6.5. Com efeito, da análise ao regime constante dos artigos 53-B a 53-O, resulta evidente que a TSA é expressamente definida como contrapartida de serviços de segurança aeroportuária e fronteiriça (artigo 53-C), destina-se à cobertura de encargos concretos com meios humanos, materiais e sistemas de segurança (artigos 53-B e 53-F), incide sobre passageiros enquanto beneficiários de um serviço público específico e que grande parte das receitas delas decorrentes encontram-se afetadas ao financiamento de atividades determinadas de segurança (artigo 53-L);

3.6.6. Características que correspondem ao conceito de taxas e que se distinguem do imposto, marcado pela ausência de contrapartida direta e que tem por finalidade, de uma forma geral, o financiamento de despesas públicas;

3.6.7. No caso em pauta, o que se verifica é que, efetivamente, existe uma ligação funcional entre a prestação pecuniária e os serviços de segurança aeroportuária que são prestados aos passageiros e o valor arrecadado destina-se à recuperação de custos suportados com esses serviços, o que é corroborado pela presença nos autos de documentos que demonstram que se pressupõe, em relação ao tributo que se pretende alterar, uma relação entre os custos dos equipamentos e os serviços a serem prestados aos passageiros. O que reforça à conclusão de que a TSA, em si considerada, não tem natureza de imposto, mas de taxa, e, por isso, não se pode considerar atingida a reserva absoluta da competência legislativa da Assembleia Nacional.

3.6.8. E também não é infirmado pelo aumento exponencial da taxa, desde que acompanhado pelo aumento dos custos concretos do serviço que se pretenda oferecer e não seja desproporcional.

3.7. Adicionalmente, sugere-se que a natureza específica do tributo apareceria escondida, parecendo assentar-se numa espécie de burla de etiqueta, isto é, numa tentativa dos proponentes de aprovar um imposto travestido de taxa, a partir do qual, fingindo cobrar por um serviço específico, o Estado pretenderia, em vez disso, recolher os recursos orçamentais necessários à manutenção geral da República.

3.7.1. Essa possibilidade já tinha sido avançada pelo *Acórdão 122/2024, de 30 de dezembro, 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, 4.8, situação em que o Tribunal Constitucional admitiu poder escrutinar, ainda que a partir de um controlo lasso reconhecedor de alguma autonomia do legislador nessa matéria, mas aberto a declarar a inconstitucionalidade, caso, de alguma forma, se prove, além de qualquer dúvida razoável, de que a definição da forma foi motivada pela tentativa de prevenir o controlo parlamentar do tributo, deslocando a competência para a sua aprovação da Assembleia Nacional para o Governo;

3.7.2. A base invocada pelos requerentes assenta-se em declarações prestadas pelo Primeiro Ministro e pelo Ministro das Finanças reproduzidas na página da rede do jornal *Expresso das Ilhas*, em que respetivamente, numa notícia geral (<https://expressodasilhas.cv/pais/2018/08/27/o-be-a-ba-da-taxa-de-seguranca-aeroportuaria/59781>), para explicar os contornos do imposto que deve ser analisada de forma completa, em relação ao segmento relevante, explicitam que “[o] outro aspecto que suscita dúvidas está relacionado com o possível impacto de uma medida do género na competitividade turística do país. Recorde-se que o Governo decidiu isentar de visto os cidadãos da União Europeia e Reino Unido, precisamente, para aumentar a competitividade do destino, mas a verdade é que o custo do visto (€25) é inferior ao valor da taxa (cerca de €30)”. Em seguida informa que Ulisses Correia e Silva, o Primeiro Ministro, estaria descansado porque em São Vicente teria dito que haveria “uma substituição daquilo que eram os encargos com os vistos para a taxa de segurança aeroportuária, que é uma taxa, digamos, que já existe e existe em vários outros países”. Com base nisso, o jornal ainda discutiu se “[o] aumento da TSA, nos voos internacionais, servirá para compensar a perda de receitas causada pelo fim dos vistos?” atribuindo ao Ministro das Finanças declarações no sentido de que seria “uma quase compensação em relação às receitas que recebíamos. O Estado não pode perder receitas, como é

óbvio. Precisamos de receitas para continuarmos a investir”;

3.7.3. Neste contexto, pode-se, de pronto, excluir qualquer assunção de intenção de transformar a TSA numa fonte global de receitas, em razão da perda de receitas decorrente da cobrança de vistos. Isso, na medida em que o PM se referia expressamente a questão de preservação da competitividade turística do país, na perspetiva dos custos a suportar pelo turista, transmitindo a ideia de que eles, no fundo, seriam os mesmos, já que deixaria de pagar pelos vistos e passaria a pagar a taxa, no caso do Ministro das Finanças isoladamente até se poderia criar uma sensação de que se estaria a pretender arrecadar receitas para o Estado. Contudo, o facto é que, além de pronunciamentos políticos, deverem sempre ser devidamente interpretados com a adição de uma pitada de sal, como sói dizer-se, o facto é que dessa dicção não se consegue depreender que as receitas pretendidas não seriam investidas no sistema de segurança aeroportuária;

3.7.4. Quando foi o Governo a defender em comunicado cujos destinatários eram os turistas que se passaria a pagar um valor superior ao do visto, ele justificou-se salientando que “com a diferença de permitir garantir a todos os que entram no país um sistema de segurança moderno e compatível com os dos países emissores de turistas”, e quando é a própria lei a determinar a destinação dos valores arrecadados, quando, no artigo 121, refere-se ao facto de servir para suportar os custos com o desenvolvimento, gestão e manutenção da plataforma disponível na rede de internet para a concessão de vistos e da plataforma para o pré-registo obrigatório para os cidadãos isentos de visto, bem como demais medidas de reforço de segurança a serem implementadas nos postos fronteiriços nacionais, nomeadamente, equipamentos de controlo fronteiriço automático, de verificação biométrica de passageiros e sistemas de informação;

3.7.5. Por esta razão, não tendo o Tribunal Constitucional elementos que permitam inferir que se tratava de um imposto encapotado, não pode concluir que ele teria de ser aprovado pela Assembleia Nacional, do que ainda não decorre que tivesse de ser editado pelo Governo, questão que se enfrentará no próximo item, até porque o que pode estar em causa sequer é a criação do tributo, já que foi a própria Assembleia a prevê-lo na sua versão reconfigurada, por meio de ato legislativo que aprovou, mas, essencialmente, o desenvolvimento do seu regime, o que, em todo caso, sempre poderia ser assumido pelo Governo, a menos que fosse competência de outro órgão.

3.8. Assim sendo, tendo em conta todo o exposto, a resposta à questão colocada para ser respondida pelo Tribunal, de se saber se o artigo 3º do Decreto-Lei N. 46/2018, de 13 de agosto, que reviu o Decreto-Lei N. 2/2015, que regulamenta o regime jurídico de entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros do território cabo-verdiano, bem como a sua situação jurídica, por alegadamente conter matéria de impostos, padece de inconstitucionalidade orgânica por violar o disposto na alínea r) do artigo 176 da CRCV, que atribui à Assembleia Nacional a competência absolutamente reservada em matéria de criação, incidência e taxa de impostos”, só poderia ser negativa.

4. A segunda questão à qual esta Corte se propôs responder seria se o artigo 3º do citado Decreto-Lei N. 46/2018, de 13 de agosto, que tem por objeto matéria de fixação do regime da TSA, por ter sido aprovada pelo Governo, e não pela Agência da Aviação Civil, padece de inconstitucionalidade por violar o princípio da independência funcional das entidades administrativas independentes, que, alegadamente, decorreria do número 3 do artigo 240 da Constituição.

4.1. O artigo 240, número 3, da Constituição da República de Cabo Verde dispõe que “[a] lei pode criar autoridades administrativas independentes” cuja independência funcional, na prática consubstanciadora de uma autonomia reforçada com alguns laivos de independência, traduz-se no facto de estas, sem embargo de integrarem a administração pública, deverem desenvolver a sua atividade sem se sujeitarem a quaisquer ordens ou instruções e sem qualquer censura, por parte do Governo ou de outra autoridade, com exclusão dos tribunais.

4.1.1. É da necessidade de nalguns casos garantir a imparcialidade que se julga que a administração pública pode não assegurar em razão da tutela governamental – e, logo, política direta –, de uma parte, e de estabelecer critérios de atuação politicamente neutras e tecnicamente fundadas que justificam a criação dessas entidades, prevalecendo o primeiro elemento em relação às que intervenham em questões políticas, nomeadamente relacionadas a direitos, e o segundo, nas que tenham atuação estritamente económica;

4.1.2. Para assegurar que tenham instrumentos de atuação capazes de atingir as finalidades para as quais foram criadas, essas entidades recebem uma panóplia de competências que raramente apareciam sobrepostas na mesma entidade em função da aplicação do princípio da separação de poderes, acrescentando aos de natureza executiva, outros de natureza normativa e também adjudicatória;

4.1.3. Porém, com isso, não se podem transformar nem em poderes legislativos nem em poderes judiciais, por mais que determinadas opções legislativas sintam alguma tentação de fazê-lo. A razão é que não possuindo legitimidade democrática, direta (como a Assembleia ou o Presidente da República) ou indireta primária (como o Governo), ou legitimidade constitucional direta (como os tribunais), com raras exceções, esta só lhes pode ser assegurada indireta e secundariamente por meio do Governo e da sua vontade de prescindir do exercício de competências executivas e administrativas que lhe seriam naturais, na medida em que permitam atingir as finalidades supramencionadas de neutralidade, competência e imparcialidade, sendo, na melhor das hipóteses, uma legitimidade democrática secundária atribuída a uma entidade que não transporta a manifestação da soberania estatal;

4.1.4. A menos que estejam previstas na Constituição, como é o caso da autoridade administrativa independente prevista no artigo 60, parágrafo doze, ao qual o legislador constituinte parece atribuir poderes de regulação diretos em relação a determinadas matérias de regulação da

comunicação social, desde que não atinjam o núcleo das competências pré-estabelecidas dos órgãos de soberania.

4.1.5. Destarte, às entidades administrativas independentes e até especiais, que não têm poderes legislativos ou judiciais previstos pela Constituição, não se pode conceder, por meio de seu estatuto, competências normativas que não sejam tipicamente administrativas, logo regulamentares, e muito menos permitir que passem a deliberar sobre casos concretos como se fossem órgãos judiciais e não administrativos. Muito menos poderão elas projetar poderes que a administração tem sobre os administrados numa licença para ingerir nos poderes soberanos do Estado, nomeadamente em relação ao poder judicial e ao poder legislativo, aspeto este particularmente importante no caso concreto;

4.1.6. Neste particular, não está o legislador autorizado a deslegalizar a seu bel prazer, matérias que são reservadas à lei, pela intersecção que têm com os direitos, a menos que tal esteja expresso na própria Constituição. Neste particular a criação de taxas é apanágio do poder legislativo e o seu desenvolvimento regulatório básico especificamente do Governo, cabendo à entidade administrativa apenas regulamentá-la.

4.2. De outra parte, no presente caso, a autoridade administrativa independente cuja independência funcional alegadamente teria sido afetada, seria a Agência de Aviação Civil de Cabo Verde (AAC).

4.2.1. A AAC é uma entidade administrativa independente que foi criada no ano de 2014 (o contexto de sua criação, é descrito por Jorge Vieira, *Regulação da Aviação Civil em Cabo Verde*, Praia, AAC, 2014), que tem uma natureza de reguladora económica, mas estende-se para abarcar a garantia da segurança da aviação civil, constituindo-se em verdadeira interface interna com a OIAC, função que, de resto, é claramente predominante (*Ibid.*, p. 87 e ss);

4.2.2. O artigo 4º dos Estatutos desta Agência (Decreto-Lei N. 70/2014, de 22 de dezembro) estatui que “[a] AAC é independente no desempenho das suas funções e não está submetida à superintendência nem à tutela no que respeita às suas funções reguladoras, sem prejuízo do poder de fiscalização da Assembleia Nacional e dos princípios de política fixados pelo Governo, nos termos constitucionais e legais, e dos atos sujeitos a tutela ministerial, nos termos previstos na lei e nos estatutos”;

4.2.3. Nesse mesmo estatuto está estabelecido no número 2 do seu artigo 9º que a regulação da segurança contra atos de interferência ilícita constitui uma das atribuições da AAC e que entre as competências desta Agência, quanto à regulação económica, caber-lhe-ia estabelecer as bases e critérios para o cálculo das tarifas pela prestação dos serviços no sector da aviação civil e aprovar tarifas e taxas consistentes com as leis e regulamentos aplicáveis (artigo 10º, alíneas q) e r));

4.2.4. Além disso, estabelece o artigo 33, número 2, alínea a), do Estatuto da AAC que compete

ainda ao Conselho de Administração da AAC, no âmbito da orientação e gestão da AAC “emitir, emendar, revogar e publicar regulamentos e publicações e execução indispensáveis ao exercício das suas atribuições (...)”.

4.3. Sobre esta questão dizem os requerentes que “[e]m matéria de segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita, compete ao Conselho de Administração AAC, nomeadamente, desenvolver e emitir regulamentos nacionais relativos à segurança e facilitação da aviação civil, em conformidade com as normas, recomendações e outras disposições da Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO) [arts. 13º, al. a), 15º, al. c), e 33, número 2, al. a), dos Estatutos da AAC]”.

4.3.1. Acrescentam que os valores da TSA podem ser revistos ou atualizados, mas que resultaria claro, dos termos conjugados: do Regulamento da TSA (artigo 7º); dos Estatutos da AAC (artigos 1º a 4º, 13, alínea a), 15, alínea c), e 33, número 2, alínea a)); do Regime Jurídico da Entidades Reguladoras Independentes (artigos 2º, 3º, 9º, 27, alínea a), 41, número 1, alínea e)); e, do Código Aeronáutico (artigo 173, número 2), que o órgão que tem competência para proceder à atualização dos valores da TSA é o Conselho de Administração da AAC e que essa atualização deve ser feita de forma justificada ou fundamentada, por via da revisão do Regulamento que a criou (Regulamento N. 01/2013) e deve respeitar o RGTC aprovado pela Lei N. 100/VII/2015, de 10 de dezembro;

4.3.2. Concluem que o Governo de Cabo Verde, ao rever a TSA, por via de um Decreto-Lei, teria usurpado as competências do Conselho de Administração da AAC; violado a autonomia administrativa e financeira da AAC; atropelado a independência funcional desta Autoridade Administrativa Independente; infringido toda a legislação “já referida” e aplicável ao processo de revisão/atualização da TSA e teria ofendido a Constituição.

4.4. Por sua vez, o Governo, na sua resposta a esta questão, defendeu ser a única entidade com competência expressa para proceder à revisão da TSA, nos termos em que fez;

4.4.1. Alegou que a AAC, “enquanto entidade reguladora tinha e tem competências regulamentares que legitimaram que esta tivesse criado a TSA, através do Regulamento N. 01/2013, de 31 de julho, com os fundamentos aí expendidos, refletidos aliás na incidência objetiva e subjetiva constantes do regulamento em referência, e, consequentemente, no valor da Taxa então fixada”;

4.4.2. Que, “se é certo que o quadro regulatório vigente confere independência funcional às agências reguladoras, considerando o vertido no artigo 4º da Lei N. 14/VIII/2012, de 11 de julho, não é menos certo que a atuação do Governo não pôs em causa tal independência e legitimidade para a aprovação de taxas, quando decidiu cumprir o mandato estabelecido por Lei, referente apenas à TSA e não relativamente às competências regulamentares da AAC no geral e em outras

matérias para as quais tem competência legalmente estabelecida”;

4.4.3. Argumenta, porém, que “ainda que o referido artigo 4º citado, assim como o quadro legal de criação da AAC e os seus estatutos – o D.L. 28/2004, de 12 de julho e D.L. 70/2014, de 22 de dezembro, não conferem a esta autoridade independente a exclusividade da competência na criação de taxas, nem o faz em particular relativamente a uma taxa com o escopo que é assumido pela TSA”;

4.4.4. Cumpriria “assumir, *ab initio*, que o poder legislativo do Governo, exercido através de decretos-leis, só tem dois limites (Cf art. 206º[,] 2[,] a) e c) e 3 da Constituição, doravante CR):

a) Não se tratar de matéria reservada à Assembleia Nacional;

b) Tratando-se de decreto-lei de desenvolvimento, indicar a lei de base ou o regime geral ao abrigo do qual são aprovados.

4.4.5. Aponta ainda o defendido por JJ Gomes Canotilho e Vital Moreira (*in Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4ª ed. revista, Coimbra, 2014, anot. II ao art. 198º, pag. 478) no sentido de que “na competência legislativa do Governo cabe, perfeitamente, a livre alteração de quaisquer normas regulamentares, mesmo de órgãos administrativos independentes”;

4.4.6. Acrescentando que seria assim porque: “i) de uma parte, o Governo tem uma competência regulamentar autónoma e geral, exclusiva ou concorrencial, que abrange tudo quanto necessário à boa execução das leis (Cfr art. 205º b) da CR); ii) de outra parte, o decreto-lei ocupa lugar cimeiro na hierarquia das leis (Cfr art. 268º da CR); e iii) por último, os regulamentos caracterizam-se pela subordinação à lei em geral (incluindo o decreto-lei) estando “sujeitos aos princípios gerais de direito à [...] Constituição e demais atos legislativos” (Cf art. 264º 5 da CR e art. 3º 2 e 5º do Decreto Legislativo nº 15/97, de 10/11);

4.4.7. E ainda que, “também na linha da Constituição [p]ortuguesa em que se inspirou, a ordem constitucional cabo-verdiana não estabelece, nem reconhece qualquer “reserva de regulamento” que não possa ser “violada” por uma norma contida em lei, por definição hierarquicamente superior: “a lei pode sempre, em qualquer altura, estender a normação legal ao espaço ocupado pela normação regulamentar”;

4.4.8. Prossegue a sua exposição arguindo que a mais recente revisão da Lei N. 66/VIII/2014, de 17 de julho, concretizada pela Lei N. 19/IX/2017, de 13 de dezembro, teria mandatado o Governo para proceder à revisão da TSA, passando esta a ter um novo regime que estaria enquadrado na própria regulamentação daquela Lei, o que resultaria da leitura combinada do artigo 121 e, número 3, do artigo 124, da mencionada Lei;

4.5. Da leitura do disposto no artigo 1º da Lei N. 19/IX/2017, de 13 de dezembro, que procedeu à

segunda alteração à Lei N. 66/VIII/2014, de 17 de julho, verifica-se que esta estabelece como objeto da mesma, a definição do regime jurídico de entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros do território cabo-verdiano, bem como a sua situação jurídica;

4.5.1. No entanto, o legislador, entendeu por bem introduzir na Lei N. 19/IX/2017, de 13 de dezembro, o artigo 117º-A, onde foi estabelecido que “os custos decorrentes do desenvolvimento, gestão e manutenção da plataforma disponível na rede de internet para a concessão de vistos e da plataforma para o pré-registo obrigatório para os cidadãos isentos de visto, bem como demais medidas de reforço de segurança a serem implementadas nos postos fronteiriços nacionais, nomeadamente, equipamentos de controlo fronteiriço automático, de verificação biométrica de passageiros e sistemas de informação, são parcialmente suportados pela taxa de segurança aeroportuária”;

4.5.2. Através do Decreto-Lei N. 46/2018, de 13 de agosto, o Governo procedeu à primeira alteração ao Decreto-Lei N. 2/2015, de 6 de janeiro, que regulamenta o regime jurídico de entrada, permanência, saída e a expulsão de estrangeiros do território cabo-verdiano, bem como a sua situação jurídica, e estabeleceu no artigo 3º, a finalidade da TSA, explicando o carácter comutativo da mesma (artigo 53-A), as bases e critério de cálculo (artigo 53-B), a incidência objetiva (artigo 53-C), a incidência subjetiva (artigo 53-D), isenções (artigo 53-E), componentes (artigo 53-F), valor (artigo 53-G), os termos em que se processa a atualização (artigo 53-H), quem está obrigado ao seu pagamento (artigo 52-I), a entidade responsável pela cobrança (artigo 53-J), as condições e prazo de entrega da taxa (artigo 53-K), as entidades a quem é atribuída os montantes da receita arrecadada (artigo 53-L), quem e como são estabelecidos os padrões de qualidade de serviço (artigo 53-M), quem deve fornecer anualmente à AAC a documentação sobre receitas e custos (artigo 53-N), que entidade e como deve esta fazer a segregação de custos relacionados com a prestação dos serviços de segurança que se encontram elencados no número 2 do artigo 53-C (artigo 53-O).

4.6. A pretensão dos requerentes somente poderia ter êxito se a uma entidade administrativa independente como a AAC se pudesse reconhecer poderes legislativos de criação de taxas e se, alternativamente, tivessem competências para o desenvolvimento do respetivo regime.

4.6.1. Na primeira dimensão, o que os requerentes parecem questionar é o facto de se ter alterado uma taxa que havia sido criada pela AAC, a taxa de segurança aeroportuária.

4.6.2. Porém, essa linha argumentativa conduziria inevitavelmente à consideração de que, se é assim, é este regulamento que seria inconstitucional, nomeadamente porque a criação de uma taxa dependeria do exercício de uma competência tipicamente legislativa, portanto de uma competência normativa primária e não secundária, a qual decididamente nunca poderia ser conferida a uma entidade administrativa, por mais independente que seja;

4.6.3. Com efeito, uma coisa é conferir-se um poder de alteração dos valores de uma taxa criada por um órgão legislativo a uma autoridade administrativa independente, outra é reconhecer-lhe um poder de criação do tributo;

4.6.4. Por esta razão, é que esse poder foi retirado à AAC, quando, por meio da Lei, a Assembleia Nacional, e não o Governo, reconfigurou a taxa de segurança aeroportuária com novas bases, que afastaram ainda mais a possibilidade de a sua aprovação ser da competência de uma autoridade administrativa independente, inclusive para efeitos de regulamentação;

4.6.5. Não se pode perder de vista que o que está em causa não é uma questão reconduzível a uma mera regulação económica, embora projete os seus efeitos sobre ela. Nem tampouco diz respeito, no sentido estrito, à segurança do voo, centrado nas aeronaves, malgrado esta depender igualmente de medidas preventivas aeroportuárias que devem ser adotadas de sorte a haver um controlo antecipado, nomeadamente de acesso. Outrossim, de, num quadro em que a primeira estritamente considerada como segurança das aeronaves, nomeadamente das condições de voo das mesmas, remete a questões técnicas e operacionais, mas já a segunda contém uma dimensão tipicamente soberana de controlo de um determinado território ou de espaço e de garantia da ordem pública e de prevenção de ilicitudes. Por conseguinte, a segurança aeroportuária ao destacar-se de uma dimensão meramente técnica de regulação questão de segurança relacionada a uma atividade económica, e do instrumento que a habilita, a aeronave civil, passou de forma clara a inscrever-se num campo tipicamente soberano de garantia de segurança nacional, através da manutenção da ordem pública num espaço, sobretudo quando associada ao controlo de entrada de estrangeiros em território nacional, aspeto que não só desloca a competência normativa primária para os órgãos legislativos da República, como até a sua regulação básica e regulamentação para desenvolvimento normativo da competência do Governo.

4.7. Por esta razão, mesmo considerando a possível incidência sobre o poder regulamentar da AAC, as teses esposadas no requerimento também não parecem sustentar a conclusão de inconstitucionalidade da norma.

4.7.1. De acordo com o plasmado no artigo 204, número 2, alínea a), da Constituição da República, o Governo tem competência legislativa para fazer decretos-lei em matérias não reservadas à Assembleia Nacional.

4.7.2. Em matéria fiscal, a Assembleia Nacional apenas tem competência legislativa absolutamente reservada, de acordo com o previsto no artigo 176, alínea q), para estabelecer por Lei, as bases do sistema fiscal e regime das garantias dos contribuintes, e, nos termos da alínea r) do mesmo artigo, para criação, incidência e taxas de impostos;

4.7.3. Já no que tange à competência relativamente reservada, ou seja, matérias que, apesar de estarem dentro da competência legislativa da Assembleia Nacional, podem ser reguladas pelo

Governo, mediante autorização legislativa da Assembleia Nacional (artigo 204, número 2, alínea b) da CRCV), nos termos do artigo 177, número 1, alínea i), o governo pode definir o regime geral de taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas, desde que lhe seja conferida autorização legislativa pela Assembleia Nacional, para o efeito, uma vez que este órgão goza de reserva relativa de regime geral no que diz respeito a taxas e demais contribuições;

4.7.4. No caso em análise, o citado artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 46/2018, de 13 de agosto, não regula o regime geral de taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas, nem a criação, incidência e taxa de qualquer imposto. Pelo que não estaria abrangida nem pela reserva legislativa absoluta nem pela relativa da Assembleia Nacional, podendo por isso ser regulada através de decreto-lei pelo Governo, sem que este tivesse vulnerado qualquer norma constitucional.

4.8. Alegam os ilustres requerentes que o órgão que tem competência para proceder à atualização dos valores da TSA é o Conselho de Administração da AAC e que essa atualização deve ser feita de forma justificada ou fundamentada, por via da revisão do Regulamento que a criou (Regulamento N. 01/2013) e deve respeitar o RGTC aprovado pela Lei N. 100/VII/2015, de 10 de dezembro.

4.8.1. Concluindo que o Governo de Cabo Verde, ao rever a TSA por via de um Decreto-Lei, teria usurpado as competências do Conselho de Administração da AAC; violado a autonomia administrativa e financeira da AAC; atropelando a independência funcional desta Autoridade Administrativa Independente; infringido toda a legislação “já referida” e aplicável ao processo de revisão/atualização da TSA e teria ofendido a Constituição;

4.8.2. Na sua perspetiva, o Governo teria violado normas que integram o RGTC e os Estatutos da AAC, no que tange à sua independência regulamentar e funcional, ao ter procedido à atualização do valor da TSA através do Decreto-Lei N. 46/2018, o que aparentemente constituiria uma inconstitucionalidade por desrespeitar a independência desses órgãos;

4.8.3. No caso em apreço, a criação inicial da TSA ocorreu através do Regulamento N. 01/2013, de 2 de agosto, aprovado pelo Conselho de Administração da AAC, vindo, no entanto, a ser estabelecido um regime sancionatório das infrações à disciplina instituída neste regulamento, no Decreto-lei N. 53/2013, de 26 de dezembro.

4.8.4. Mas, esta taxa foi materialmente substituída por uma nova taxa de segurança aeroportuária, desta vez criada pela Lei N. 19/IX/2017, de 13 de dezembro, que alterou a Lei 80/VIII/2014, de 7 de janeiro, que define o regime jurídico de entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros do território nacional, que, expressamente, no seu artigo 124, menciona um novo regime para a taxa, o que era justificado, considerando a sua deslocação de um regime puramente aeroportuário para o seu acoplamento ao regime jurídico do estrangeiro;

4.8.5. É o regime dessa taxa que foi desenvolvida pelos artigos 53 e seguintes do Decreto-Lei 46/2018, de 13 de agosto, cujo valor acabou por ser fixado pelo seu artigo 59, nomeadamente para os voos internacionais, objeto do desafio que os ilustres requerentes trouxeram a este Tribunal Constitucional.

4.8.6. Foi, neste contexto que o Governo viria, ao abrigo da competência que lhe foi outorgada pelo artigo 204, número 2, alínea a) da CRCV, prever um novo valor para as taxas de segurança aeroportuária, ajustando-as à nova realidade e aos custos relacionados com a prestação dos serviços associados à segurança aeroportuária, ao abrigo do disposto no artigo 117, número 3, da Lei N. 19/IX/2017, de 13 de dezembro;

4.8.7. Fê-lo no exercício de uma competência de desenvolvimento de regime normativo primário sobre um tipo de tributo sobre o qual tinha até competências concorrentes de criação. Nesse quadro, não está a exercer nenhum poder regulamentar enquanto entidade administrativa, mas sim um poder materialmente legislativo de definição de um regime jurídico, incluindo o valor de um tributo.

4.9. Ainda assim, deixou a cargo da AAC a execução técnica de aspetos relacionados com a segurança da aviação civil, que pode ser feita por via de regulamentos que eventualmente houvesse de se adotar.

4.9.1. Tanto é que no artigo 53-M do Decreto-Lei 46/2018, estabelece no seu número 1 que “os padrões de qualidade de serviço são estabelecidos mediante acordo entre a entidade reguladora da aeronáutica civil e a entidade gestora dos aeródromos”;

4.9.2. No número 2 do mesmo artigo que “a entidade reguladora da aeronáutica civil deve assegurar a supervisão do cumprimento dos padrões previstos no número anterior e periodicamente comunicar à entidade gestora dos aeródromos sobre a avaliação do grau de cumprimento com os referidos padrões”;

4.9.3. E, no número 3, que, “a entidade reguladora da aeronáutica civil deve ainda assegurar a fiscalização periódica e aleatória dos processos de cobrança e de rateio da TSA, previstos nos artigos anteriores, devendo a entidade gestora aeroportuária conceder-lhe acesso próprio aos mecanismos de cobrança na internet, bem como disponibilizar-lhe os dados relativos às demais formas de cobrança admitidas pelo presente diploma, nos termos do artigo seguinte”.

4.9.4. O artigo acima citado parece demonstrar claramente que, além do poder regulamentar, o Governo não interferiu nas decisões técnicas concretas da AAC, impondo ordens ou instruções vinculativas, deixando a regulação e fiscalização dessa matéria à AAC, limitando-se a desenvolver o regime de uma taxa criada pela Assembleia Nacional.

4.10. Assim sendo, tendo em vista todo o exposto, este Tribunal considera que o artigo 3º do

Decreto-Lei N. 46/2018, de 13 de agosto, que tem por objeto matéria de fixação do regime da TSA, por ter sido aprovada pelo Governo, e não pela Agência da Aviação Civil, não padece de inconstitucionalidade por não violar o princípio da independência funcional das entidades administrativas independentes que decorre do número 3 do artigo 240 da Constituição.

5. A terceira questão a ser respondida seria a de saber se a alínea e) do número 1 do artigo 57 do Decreto-Lei N. 2/2015, de 6 de janeiro, que se projeta sobre o número 2 do artigo 59 do mesmo diploma, ao isentar da TSA apenas os “titulares de passaporte cabo-verdiano (...)”, é desconforme à Constituição da República por efetuar uma discriminação não só contra cidadãos cabo-verdianos não possuidores de passaporte, mas também contra estrangeiros, vulnerando assim os princípios da universalidade, da igualdade e do tratamento nacional, estatuídos nos artigos 23, 24 e 25 da Constituição, respetivamente;

5.1. O princípio da igualdade já foi amplamente analisado pelo Tribunal Constitucional em vários dos seus arestos;

5.1.1. Através do *Acórdão 7/2016, de 21 de abril*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial* nº 35, de 10 de maio de 2016, pp. 1224-1251/1226 e ss, o Tribunal fixou o tipo de escrutínio a ser utilizado em caso de invocação do princípio/direito à igualdade, concluindo essencialmente o seguinte, “quatro níveis de escrutínio relacionado a situações de desigualdade serão considerados, não havendo, a propósito, nenhum corte com a orientação da justiça constitucional cabo-verdiana que, por diversas vezes, já se teve que se pronunciar sobre o princípio da igualdade ou o direito homónimo. (...) Para as que contemplarem discriminações suspeitas, as previstas pelo artigo 24 ou estruturalmente equivalentes, que dizem respeito a características não voluntárias e imutáveis da pessoa ou que se associam ontologicamente ao seu ser em razão de opção legítima, um escrutínio estrito, em que a inconstitucionalidade é presumida, o que somente pode[...] ser ilidido por uma justificação tão forte do poder legislativo democrático que o Tribunal considere tratar-se de medida inevitável para a realização de um interesse público supremo ou a única forma de preservar direitos individuais dos próprios afetados. As diferenciações quase-suspeitas, baseadas em características transitórias, mas de carácter identitário ou que tenham a ver com o livre desenvolvimento da sua personalidade, que vão sendo assumidas por um ser humano, em que a inconstitucionalidade é presumida, porém cujo tratamento diferenciado exige o contrapeso de interesses públicos fortes, mas menos perentórios do que os supremos como justificação ou a existência de outros direitos de menor importância, requerem a aplicação de um escrutínio de intensidade média, o suficiente para avaliar, além da natureza da diferenciação, o grau do interesse público justificante que foi apresentado pelo Estado. Diferenciações ordinárias para contornar direitos ligados à igualdade, que acontecem com alguma frequência na vida social e económica e, que, destarte, exigem simplesmente a apresentação e a certificação pelo Tribunal de uma razão não arbitrária para o tratamento diferenciado, assente não em interesse público supremo ou forte, mas simplesmente

relevante, e/ou na preservação de qualquer direito fundamental. Exige, pois, um escrutínio de nível médio-baixo. Por fim, diferenciações simples, não relacionadas a discriminações, mas de tratamento diferenciado pela lei, [em que ocorre] mero efeito irradiador do princípio da igualdade pelo sistema, bastando justificação sobre a finalidade da medida, promovendo-se juízo de mera razoabilidade e de racionalidade meio-fim, com notória deferência à legítima vontade de conformação que for feito pelo legislador democrático e cabendo a quem desafia a sua constitucionalidade demonstrar que a medida não é razoável ou que aquele propósito não é legítimo por inexistência de interesse público simples identificável. Ficaria, para estas situações, reservado um escrutínio de nível básico e fraco”;

5.1.2. O mesmo princípio foi tratado no *Parecer 1/2017, de 20 de maio*, publicado no *Boletim Oficial*, Rel. JP Pinto Semedo, I Série, N. 27, de 16 de maio de 2017, pp. 672-682/p. 675 e ss, proferido nos autos de fiscalização preventiva da constitucionalidade 1/2017, em que foi requerente Sua Excelência o Presidente da República, relativamente à fiscalização preventiva da constitucionalidade dos artigos 2 e 14 do ato legislativo que aprova o Estatuto dos Oficiais de Justiça, em relação a uma situação que comporta algumas semelhanças com o caso em apreço e com os autos de fiscalização abstrata sucessiva de constitucionalidade N. 2/2015 em que foi proferido o *Acórdão 24/2016, de 20 de outubro*, Rel: JC Pina Delgado, tendo mantido no essencial a jurisprudência e o tipo de escrutínio estabelecido neste aresto, no *Acórdão 7/2016, de 21 de abril*, entendimento que, depois, se reiterou por meio do *Acórdão 7/2018, de 29 de março, Joaquim Monteiro v. STJ*, Rel: JC Pina Delgado, *Boletim Oficial*, I Série, N. 21, de 11 de abril de 2018, pp. 505-530/p. 522 e ss; *Acórdão 23/2018, de 20 de outubro, Fiscalização Sucessiva da Constitucionalidade referente à a norma contida no n.º 1 do art.º 130 da Lei n.º 1/VII/2011, de 20 de junho, que aprovou o Estatuto dos Magistrados Judiciais*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 76, 22 de novembro de 2018, pp. 1835-1857 (para. 2.) *Acórdão 24/2018, de 13 de novembro, Alexandre Borges v. STJ*, sobre violação dos direitos ao contraditório, de audiência e de defesa em processo criminal, a processo justo e equitativo, da liberdade sobre o corpo e da garantia de presunção da inocência e do direito a não se ser discriminado, Rel: JC José Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 88, 28 de dezembro de 2018, pp. 2132-2152 (para. 4.); *Acórdão 10/2020, de 20 de março, Proferido nos autos de fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade de normas constantes do Acordo entre o Governo da República de Cabo Verde e o Governo dos Estados Unidos da América respeitante ao Estatuto do Pessoal dos Estados Unidos na República de Cabo Verde (SOFA), em que requerente um grupo de 27 Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Africano da Independência de Cabo Verde (PAICV) na Assembleia Nacional*, Rel: JC Aristides Lima, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 86, 23 de julho de 2020, pp. 1731-1782 (para. A.1.); *Acórdão 17/2020, de 2 de junho, Rui e Flávio Alves v. STJ*, Rel: JC Aristides Lima, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 86, 23 de julho de 2020, pp. 1813-1825 (para. 2.6.); *Acórdão 14/2021, de 13 de abril, UCID v. CNE, Recurso contencioso nº 7/2021 contra a deliberação da cne n.º 80/Legislativas/2021 em que a UCID impugna o acto que decidiu a queixa apresentada pelo PTS*

sobre o 3.º debate em que deveriam participar os partidos políticos concorrentes em todos os círculos eleitorais, Rel: JC Aristides R. Lima, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 57, 31 de maio de 2021, pp. 1827-1830; *Acórdão 60/2021, de 6 de dezembro, Fiscalização Sucessiva da Constitucionalidade N. 04/2018, requerida por Sua Excelência o Provedor de Justiça, tendo por objeto a norma do n.º 1 do artigo 28.º da Lei N. 42/VII/2009, de 27 de julho, alterada pela Lei n.º 117/VIII/2016, de 24 de março*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 5, 17 de janeiro de 2022, pp. 130-140 (5.); *Acórdão 33/2021, de 02 de julho, Maria Fontes v. Juízo do Trabalho do Tribunal Judicial da Comarca da Praia*, Rel: JC Pinto Semedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 88, 16 de setembro de 2021, pp. 2292-2299; *Acórdão 155/2023, de 11 de setembro, Anilson Silva v. STJ, Admissibilidade Parcial Restrita à eventual omissão do órgão judicial recorrido de se pronunciar sobre as questões de inconstitucionalidade normativa suscitadas pelo recorrente*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 114, 2 de novembro de 2023, pp. 2311-2323, 9.7.11; *Acórdão 19/2024, de 29 de fevereiro, Anilson Silva v. STJ, Não julga inconstitucionais o artigo 19 do EMJ, quando interpretado no sentido de que Juizes de Direito de 2ª classe, não podem concorrer ao preenchimento de uma vaga de Juiz Desembargador, por ausência de desconformidade com os princípios da igualdade perante a lei, reserva legal e o sistema de mérito no acesso a cargos públicos, e norma hipotética inferida do artigo 34 da Lei do Contencioso Administrativo, no sentido de que em processo administrativo não-sancionatório o juiz não pode recorrer para o plenário de decisão de secção do STJ, por ausência de desconformidade com o direito de recurso*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 21, 14 de março de 2024, pp. 573-585; *Acórdão 66/2024, de 12 de setembro, Patrícia Rocha v. STJ, Inadmissão por manifesta inexistência de violação de direito, liberdades e garantia*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 90, 24 de setembro de 2024, pp. 1962-1971.

5.1.3. Não existindo motivos para o Tribunal alterar esta posição vai-se manter a mesma perspetiva proferida relativamente ao princípio/direito à igualdade nestes acórdãos e parecer.

5.2. O pedido formulado pelo ilustres Deputados à Assembleia Nacional acentua a possibilidade de haver uma violação do princípio da igualdade e do princípio da universalidade pelo facto de a norma da alínea e) do número 1 do artigo 57 do Decreto-Lei nº 2/2015, de 6 de janeiro, que se projeta sobre o número 2 do artigo 59 do mesmo diploma, poder violar os artigos 24, 23 e 25, da Constituição da República por efetuar uma discriminação não só contra naturais cabo-verdianos não possuidores de passaporte, mas também contra estrangeiros, porque não teria apresentado qualquer fundamentação de ordem extrafiscal para isentar da TSA os portadores de passaporte cabo-verdiano. Assim, cumpre ao Tribunal apreciar esta questão, começando por fixar o tipo de escrutínio adequado à apreciação da presente situação.

5.3. Neste sentido, como foi considerado no *Acórdão 23/2018, de 20 de outubro, Proferido nos Autos de Apreciação Sucessiva da Constitucionalidade N. 7/2015, concernente à*

Constitucionalidade de Norma Revogatória da Lei de Aprovação do Estatuto dos Magistrados Judiciais na Parte em que tem como efeito Impedir o Reconhecimento da Possibilidade de Ascensão ao Topo da Carreira de Magistrados Judiciais que Desempenharam funções como Juizes Conselheiros do STJ, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 76, 22 de novembro de 2018, pp. 1835-1857, é de se reter que, em qualquer caso desta natureza, é convocável à discussão, pelo menos *prima facie*, não só o princípio da igualdade, como também potencialmente uma das suas dimensões subjetivas, o direito a não se ser discriminado, o qual tem que ver com matéria já tratada pelo Tribunal Constitucional no âmbito do *Acórdão 7/2016, de 21 abril de 2016, (sobre a constitucionalidade da limitação de capacidade eleitoral passiva de magistrado para aceder ao cargo de Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura Judicial)*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 35, 10 de maio de 2016, pp. 1226-1239. Fundam-se nas situações previstas pelo artigo 24 e nas que, não estando previstas, lhe sejam materialmente equivalentes, atendendo, nomeadamente, ao sentido normativo-abstrato da Constituição, ao que decorre da história dos cabo-verdianos e aos desafios que a sociedade arquipelágica enfrenta.

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

5.3.2. Enquanto mero princípio, a 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 fáctica e juridicamente possível para respeitar uma orientação de tratamento igual e de tratamento desigual nas situações constitucionalmente aceitáveis, independentemente da relação concreta que se estabeleça.

5.3.3. Assim sendo, em situações nas quais não existem razões justificantes para legitimar tratamentos desiguais, independentemente dos sujeitos em causa, poderá haver desconformidade com o princípio da igualdade. Isso determina que, no mínimo, qualquer tratamento desigual promovido pelo legislador tenha na sua base uma finalidade racional que a legitime e com ela se conecte, fixando-se, mesmo em casos que não envolvam discriminação, as seguintes exigências: primeiro, não pode haver violação do princípio da igualdade sem haver tratamento diferenciado; segundo, este tratamento deverá, dependendo do caso, estar desprovido de qualquer base,

nomeadamente de qualquer racionalidade; naturalmente, isso no pressuposto de a própria relação jurídica que ampara um questionamento de tratamento desigual inconstitucional estar coberta pelo princípio ou por direitos subjetivos ligados à preservação do valor da igualdade.

5.4. No presente caso, na medida em que se trata de tratamento diferenciado pela lei, não relacionado com discriminações, o Tribunal entende que deve ser aplicado o escrutínio simples, onde se limita a fazer um juízo de racionalidade para verificar a existência ou não de interesse público simples e a sua conexão com essa justificação pública para haver tratamento diferenciado, em que ocorre mero efeito irradiador do princípio da igualdade pelo sistema, bastando justificação sobre a finalidade da medida, promovendo-se juízo de mera razoabilidade e de racionalidade meio-fim, com notória deferência à legítima vontade de conformação que for feito pelo legislador democrático e cabendo a quem desafia a sua constitucionalidade demonstrar que a medida não é razoável ou que aquele propósito não é legítimo por inexistência de interesse público simples identificável.

5.4.1. Com efeito, a alínea e) do artigo 57 do Decreto-lei N. 46/2018, dispõe que “1. São isentos do pagamento da TSA: e) os titulares de passaporte cabo-verdiano, nos voos internacionais”

5.4.2. O Governo justificou a isenção de pagamento da TSA aos titulares de passaporte cabo-verdiano nos voos internacionais como sendo um incentivo à mobilidade dos cabo-verdianos, em especial os que vivem na diáspora;

5.4.3. Que, no caso concreto, considerando a *ratio legis*, se poderia concluir que a norma pretende abranger todos os naturais de Cabo Verde, o que, nos termos da lei, poderia ser comprovado mediante a exibição de passaporte, certidão de nascimento ou outro documento onde conste a circunstância de ter nascido ou ser filho de pai ou mãe nascido em Cabo Verde; o que se alcançaria pela via de uma interpretação conforme a Constituição, da referida norma ora impugnada;

5.4.4. E que tal equiparação refletiria o espírito da Lei, tal como resultaria da leitura conjugada do artigo 9º, número 3, alínea f), da Lei N. 66/VIII/2014, de 17 de julho, alterada pela Lei N. 80/VIII/2015, de 7 de janeiro, que, por sua vez, viria a ser alterada pela Lei N. 19/IX/2017, de 13 de dezembro e pelo seu diploma de regulamentação, o Decreto-lei N. 46/2018, de 13 de agosto;

5.4.5. Logo, que, não obstante a norma fazer referência ao passaporte cabo-verdiano, a finalidade da norma seria a de isentar todos os naturais de Cabo Verde, desde que apresentassem documento válido para comprovar o seu vínculo jurídico-político com o Estado de Cabo Verde;

5.5. Em Cabo Verde os principais documentos reconhecidos como documentos de identificação pessoal são: o Cartão Nacional de identificação (CNI - veio substituir o Bilhete de identidade que em algumas situações ainda é válido), criado pelo Decreto-lei N. 19/2014, de 17 de março (obrigatório para todos os cidadãos cabo-verdianos a partir dos 4 anos de idade; o Passaporte

Eletrónico cabo-verdiano (PEC), criado pelo Decreto-lei N. 21/2014, e que embora sendo essencialmente um documento de viagem, tem valor jurídico de identificação pessoal; e o Título de Residência para Estrangeiros (TRE), documento de identificação dos estrangeiros residentes em Cabo Verde.

5.5.1. Portanto, parece natural que, estando em causa uma taxa relativa à segurança aeroportuária, qualquer isenção à mesma, para os nacionais cabo-verdianos, fosse feita com referência ao documento oficial de viagem internacional, como meio de identificação dos que podem usufruir dessa isenção;

5.5.2. A nacionalidade traduz-se no vínculo jurídico-político permanente entre o Estado e os seus cidadãos, podendo aquele através do poder legislativo reconhecer aos seus nacionais certos benefícios, incentivos e regimes preferenciais desde que fundados em interesse público, que pode ser reconhecido em múltiplos domínios;

5.5.3. O propósito expresso da criação dessa isenção seria de se fomentar a ligação entre o Estado e a sua comunidade que vive na diáspora, tendo em conta a sua relevância económica e social. Por conseguinte, não estará em causa uma intenção de discriminar indivíduos que, alegadamente tenham nacionalidade cabo-verdiana, mas que não possam apresentar para o efeito de isenção da referida taxa, o documento válido específico para atestar que o mesmo pode gozar de tal isenção;

5.5.4. Por essa razão, considerando somente a sua finalidade, a norma em questão não é desconforme ao princípio da igualdade nesse particular, nem seria desconforme ao princípio da universalidade, na medida em que a finalidade não é de deixar de estender direitos a todos os nacionais cabo-verdianos que deles possam usufruir.

5.6. Partindo do princípio que não pretende tratar diferenciadamente em razão da origem, o que se pode constatar é que, objetivamente, considerando a sua interpretação literal e a única que se atém à sua formulação linguística, é evidente que a redação da norma conduz a sentidos muito menos benignos, ao limitar-se a referir-se somente aos cabo-verdianos que sejam portadores de passaporte.

5.6.1. O facto de ser natural que o legislador pudesse pressupor a detenção de passaporte por todos os cabo-verdianos, não significa que ele se ateu à evidência sociológica que muitos naturais de Cabo Verde e cabo-verdianos de origem podem não ter passaporte por vários motivos, nomeadamente por estarem no estrangeiro e não o terem pedido ou não a poderem ter, por exemplo quando tenham outra e o Estado de receção não permita a dupla-nacionalidade;

5.6.2. O facto é que, não obstante não desenvolver o direito à nacionalidade, ainda que o reconheça no artigo 40, debaixo da expressão “nenhum cabo-verdiano de origem poderá ser privado da sua nacionalidade”, que, em si, é uma garantia associada a um direito fundamental de pertença pressuposto, o seu teor, ao apelar à origem, projeta um conceito material de nacional que

abarca não só os que formalmente mantêm um vínculo de nacionalidade com o Estado, mas qualquer pessoa que, independentemente disso, tenha origem cabo-verdiana;

5.6.3. Sendo assim, a menção a ser portador de passaporte cabo-verdiano gera efeitos discriminatórios evidentes, até porque a norma deixa de ter justificação. Efetivamente, se a isenção em si, é apresentada como uma forma de atração de cabo-verdianos residentes no estrangeiro, e considerando a realidade sociológica de que muitos não possuem nacionalidade documentalmente reconhecida, mas que constitucionalmente não podem ser tidos por menos cabo-verdianos, haveria uma desadequação entre a medida legislativa e a finalidade invocada pelo legislador. Isso seria razão suficiente para se declarar a inconstitucionalidade da norma, o que ficaria ainda mais reforçado pelo entendimento material de nacionalidade que subjaz à ordem constitucional e que parece alcançar qualquer pessoa de origem cabo-verdiana, tenha ou não documentos nesse sentido;

5.6.4. Tal argumentação teria o condão de conduzir a uma declaração de inconstitucionalidade. Porém, coloca-se a questão de se saber se será necessário fazê-lo, haja em vista que, primeiro, verifica-se que o legislador esclareceu imediatamente, naquilo que pode ser uma diretiva de interpretação da disposição, que seriam isentos no pagamento da TSA segundo a disposição em causa “os passageiros naturais de Cabo Verde e bem assim os respetivos cônjuges e descendentes, nos voos internacionais, mediante a exibição de passaporte, certidão de nascimento, certidão de casamento ou outro documento onde conste a circunstância de ter nascido, ser casado ou filho de pai ou mãe nascido em Cabo Verde”;

5.6.5. Interpretação que, mais recentemente, foi normatizada, quando se considerou oportuno “clarificar o quadro de isenções de pagamento da taxa de segurança aeroportuária (TSA) em vigor, tendo em vista, por um lado, consagrar as situações de exceção aplicáveis aos cidadãos naturais de Cabo Verde, seus filhos menores de 18 anos e cônjuge, na decorrência da sua equiparação, nos termos da lei, aos cidadãos nacionais, (...)”, com a alteração da disposição pelo Decreto-Lei 13/2025, de 15 de maio, no sentido de passar a abarcar todos “os naturais de Cabo Verde, seus filhos menores de 18 anos de idade e cônjuge, nos voos internacionais”.

5.7. Por estas razões, ao Tribunal Constitucional parece mais adequado não declarar a inconstitucionalidade da norma, limitando-se a deixar lavrada a interpretação conforme à Constituição que dela deverá decorrer.

6. Referem ainda os requerentes que a norma em análise discrimina os estrangeiros residentes em Cabo Verde, sendo incompatível com o princípio do tratamento nacional dos estrangeiros reconhecido no artigo 25 da CRCV,

6.1. Esta disposição prescreve que, “com a exceção dos direitos políticos e dos direitos e deveres reservados constitucional e legalmente aos cidadãos estrangeiros e apátridas que residam ou se

encontrem no território nacional gozam dos mesmos direitos, liberdades e garantias que os cidadãos cabo-verdianos”.

6.1.1. No *Acórdão 20/2018 de, de 16 de outubro, Uchechukwu Vitus Ezeonwu e Chijioke Duru v. STJ, sobre violação da garantia de presunção da inocência na sua dimensão de in dubio pro reo*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 68, 25 de outubro de 2018, pp. 1638-1649, o Tribunal considerou que o artigo 25 da Magna Carta da República acolhe o princípio da extensão dos direitos a não nacionais, sejam eles estrangeiros ou apátridas, na máxima intensidade compatível com a não pertença à Comunidade Política, nomeadamente ao sustentar que se trata “de refração evidente do princípio da universalidade para proteger de modo compatível o estrangeiro ancorando-se numa aplicação similar, atendendo às circunstâncias da nacionalidade, do que dispõe o artigo 23, redigido em termos segundos os quais ‘todos os cidadãos gozam dos direitos, das liberdades e das garantias e estão sujeitos aos deveres estabelecidos na Constituição’, não deixando igualmente de se associar ao subsequentemente apresentado princípio da igualdade conforme o qual ‘ninguém podendo ser privilegiado, beneficiado ou prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de raça, sexo, ascendência, língua, origem, religião condições sociais e económicas ou convicções políticas ou ideológicas’, considerando que nele se pode incluir também um tratamento diferenciado por motivos de nacionalidade que, caso seja arbitrário e motivado por razões insuficientes, sempre seria discriminatório;

6.1.2. Não se podendo afastar desta consideração igualmente o dever de o Estado “garantir aos estrangeiros que habitem permanentemente ou transitoriamente em Cabo Verde, ou que estejam em trânsito pelo território nacional, um tratamento compatível com as normas internacionais relativas aos direitos humanos e o exercício dos direitos que não estejam constitucional e legalmente reservados aos cidadãos cabo-verdianos”, que se encontra consagrado na alínea l) do artigo 7º da Lei Fundamental”. Por conseguinte, todas elas disposições que explicitam uma abordagem muito generosa do legislador constituinte para com o elemento humano estrangeiro ou apátrida que esteja em território nacional, demonstrativo de um certo cosmopolitismo e humanismo constitucionais que se projeta de forma indelével sobre as disposições de garantia de direitos;

6.1.3. Assim sendo, e, em abstrato, por interpretação negativa do número 1 do artigo 25, em princípio, todos os direitos, liberdades e garantias individuais, assim com exceção dos direitos de pertença ligados ao direito à nacionalidade (proibição de extradição, com as exceções constitucionais limitadas; vedação de expulsão de território nacional e garantia de não privação da nacionalidade) ou a direitos de cidadania, devem ser estendidos, na sua máxima intensidade, aos estrangeiros e apátridas que estejam em território nacional. Deste modo, todo o direito que, pelo seu foco de proteção, vise essencialmente proteger o indivíduo enquanto ser humano e não como cidadão membro desta República deve ser reconhecido igualmente ao não-nacional que se

encontra entre nós;

6.2. Complementarmente, o Tribunal Constitucional manifestou entendimento de que a projeção dessa norma poderá ser diferente, consoante a natureza da presença do estrangeiro no território nacional, “sendo mais forte no caso de estrangeiros residentes em situação regular no território nacional do que em relação a estrangeiros em trânsito ou em situação irregular, (...)” (*Acórdão 39/2021, de 30 de agosto, Alex Saab v. STJ, referente a aplicação de normas inconstitucionais no julgamento de detenção de pessoa, no julgamento do processo de extradição e na autorização de extradição e recusa de aplicação de norma hipotética decorrente de instrumentos regionais por inconstitucionalidade*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 100, 15 de outubro de 2021, pp. 2508-2571).

6.2.1. Com efeito, a intensidade da extensão dos direitos a estrangeiros e apátridas poderá ser distinta, percorrendo os casos em que este está em situação regular, mas de modo temporário – situação na qual o Estado deve garantir os direitos inerentes à pessoa humana que não tenham cunho político, mas que não abrangem esta categoria de direitos, ditos de segunda geração, nem os direitos sociais, económicos e culturais – e aquelas em que o estrangeiro não está em situação regular, independentemente da duração da sua estadia, circunstância em que terá garantidos os direitos básicos da pessoa humana, mas não terá posições jurídicas contra o Estado em matéria de permanência e ficará limitado no usufruto de alguns direitos agremiativos e dos que portem natureza social, económica e cultural;

6.2.2. O caso dos estrangeiros residentes é diferente, já que, obtendo do Estado um direito de permanência, têm reconhecidos quase todos os direitos que se reconhecem aos nacionais, com a exceção dos direitos de natureza política, a menos que se prendam com o permitido pelo parágrafo quarto do artigo 25, dos direitos de pertença que se relacionam à nacionalidade e do direito de exercer funções públicas, e ainda assim, quando estas não sejam permitidas pela Constituição ou pela lei, nos termos dos parágrafos 2 e 3 do mesmo artigo 25. Expressando aqui a projeção máxima do tratamento nacional do estrangeiro, que impõe ao poder público ancorar-se em razões não-arbitrárias sempre que excluir o estrangeiro residente do usufruto de um determinado direito.

6.3. Neste caso concreto, a única justificação que se poderia encontrar para excluir os estrangeiros residentes legalmente em Cabo Verde da isenção do pagamento do TSA, seria o facto de o Governo, autor da norma, ter justificado a isenção com o facto de esta ter por finalidade estimular a vinda de cidadãos cabo-verdianos que vivem na diáspora a Cabo Verde.

6.3.1. É bem conhecido o impacto económico que têm as remessas dos cabo-verdianos que vivem no estrangeiro. Segundo o Banco de Cabo Verde divulgados pela Lusa (RTP), em 2023 as remessas em divisas rondaram os 28,6 milhões de escudos cabo-verdianos (cerca de 260 milhões de euros);

6.3.2. O próprio Banco Mundial referiu expressamente que essas remessas, em 2022 e 2023 (worldbank.org) correspondiam a cerca de 12% do PIB em Cabo Verde. Mais do dobro da média mundial que é de 5% (TheGlobalEconomy.com).

6.3.3. Trata-se de um contributo que economicamente é equivalente ou superior a vários setores produtivos nacionais. O que do ponto de vista político-constitucional, ajuda a perceber por que razão a diáspora cabo-verdiana tem peso tão relevante nas políticas públicas do Estado;

6.3.4. Este contributo ajuda de forma estrutural a estabilidade cambial, a liquidez do sistema bancário, o financiamento do consumo interno, o investimento imobiliário e empresarial e o equilíbrio externo;

6.3.5. Portanto, quando o legislador reconhece esta contribuição através de medidas de políticas públicas, não está a premiar os seus nacionais que vivem no estrangeiro, mas a reconhecer uma realidade económica objetiva com relevância constitucional, utilizando a isenção fiscal como instrumento de incentivo económico e reforço de vínculo estratégico com os seus emigrantes e respetiva descendência;

6.3.6. Tendo em conta este quadro, a isenção da TSA com os fundamentos apresentados pode ser encarada como uma medida política legislativa que visa reforçar a ligação entre o Estado e a diáspora, incentivando a mobilidade, o investimento e a manutenção de laços económicos e familiares.

6.4. Não obstante toda esta argumentação, no limite aceitável, quando o legislador, para além dessa intenção, também expressamente isenta os nacionais residentes, não é clara a razão fundante de tal exclusão.

6.4.1. Já que, na medida em que ambos residentes no território nacional, estão sujeitos aos mesmos direitos e deveres, nomeadamente o dever de pagar impostos, e sentirão, por razões diferentes, a necessidade de fazer viagens internacionais, é muito duvidoso que existam motivos racionalmente fundados para que o estrangeiro e apátrida residentes não seja abrangido pela isenção;

6.4.2. Nomeadamente, porque aqui, no fundo, trata-se de usufruir da mesma posição jurídica, a de sair e de entrar no território nacional, pois mesmo que se diga que o estrangeiro e apátrida não tenha um direito de entrada no território nacional, já que este, do ponto de vista constitucional e internacional, está reservado aos nacionais, a partir do momento em que ele recebe do Estado uma autorização de residência passa a poder usufruir de posição jurídica a ele associado enquanto ela perdurar, passando a ter uma expectativa legítima de tratamento nacional nos limites do consagrado no artigo 25, nomeadamente de poder usufruir de condições análogas de saída e de entrada, a menos que uma diferença de tratamento seja racionalmente justificada.

6.4.3. No caso concreto, tal distinção pareceu tão desprovida de qualquer racionalidade que sequer foi defendida pela entidade prolatora da norma. Por isso, entende esta Corte que, relativamente aos estrangeiros residentes no território nacional, a norma da alínea e) do número 1 do artigo 57 do Decreto-Lei N. 2/2015, de 6 de janeiro, que se projeta sobre o número 2 do artigo 59 do mesmo diploma, é desconforme ao princípio da extensão dos direitos, liberdades e garantias a não nacionais, sendo, por esta razão, patentemente inconstitucional.

7. Relativamente à quarta questão, que o Tribunal Constitucional deve apreciar, é se há uma desconformidade entre a norma que alterou o valor da taxa e a norma inserta no número 2 do artigo 14 do RGTC, por ter sido efetivada sem qualquer fundamentação económico-financeira e por via de ato diferente daquele que a criou, e além da taxa de inflação.

7.1. Estando resolvida do ponto de vista constitucional a questão do ato de criação do tributo, impondo a Lei Fundamental que seja o Governo, a única questão adicional que ainda subsiste é a de se saber se avaliar se o legislador demonstrou haver uma base económico-financeira que pudesse justificar o montante fixado mediante a apresentação de elementos objetivos que permitissem estabelecer os custos do serviço de segurança aeroportuária, os critérios de repartição desses custos pelos utilizadores e a relação entre montante cobrado e os encargos suportados.

7.2. A norma legal em causa dispõe que “1. As taxas podem ser atualizadas de acordo com a inflação, sem necessidade de fundamentação económico-financeira. 2. A alteração dos valores das taxas de acordo com qualquer outro critério que não o referido no número anterior efetua-se mediante alteração ao ato normativo de criação, e deve conter a fundamentação económico-financeiras subjacente ao novo valor”.

7.2.1. O primeiro regime remete a casos em que se atualiza a taxa de acordo com a taxa de inflação, situação em que a norma dispensa a necessidade de fundamentação económico-financeira do valor adotado;

7.2.2. A segunda regula as situações em que se atualiza a taxa com base em qualquer outro critério que não o da taxa de inflação, impondo, neste caso, a necessidade de fundamentação económico-financeira do valor adotado.

7.3. No caso concreto, é evidente que o critério adotado não foi o da taxa de inflação, o que implica que seria imperioso apresentar a fundamentação económico-financeira.

7.4. Dito isto, e à luz do escrutínio lasso que o Tribunal Constitucional pode fazer nestas circunstâncias, remanescente da abordagem tradicional da jurisdição constitucional de reconhecimento da liberdade de conformação do legislador (*Acórdão 11/2011, de 12 de julho*, Rel JC Manuel Alfredo Semedo, p. 47).

7.4.1. A exigência legal é de apresentação de uma fundamentação económico-financeira;

7.4.2. Cabendo ao Tribunal Constitucional verificar a sua existência formal, enquanto documento, e a material, enquanto exercício de aferição da probabilidade de custos, mas já não apreciar a sua correção matemática ou a sua adequação.

7.5. Sendo este o parâmetro, apenas a inexistência total de fundamentação ou uma fundamentação manifestamente arbitrária poderia conduzir à declaração de ilegalidade. Que não se verifica neste caso concreto.

7.5.1. Coisa que foi feita pelo órgão que procedeu à alteração do montante da taxa, através de documentos que permitiam uma previsão financeira, inexata é certo, que foram juntados pelo Governo na sua resposta, mas também, de certa forma, no próprio diploma que alterou a TSA.

7.5.2. O que na perspetiva deste Tribunal satisfaz a exigência da norma que serve de parâmetro da legalidade que foi suscitada,

7.6. Questão associada, mas ainda assim distinta nos seus contornos, é a de saber se o valor da taxa seria desconforme aos princípios da equivalência e da proporcionalidade, que já havia sido apreciada na parte em que se analisou a natureza do tributo sob escrutínio,

7.6.1. Questões que nos merecem resposta negativa, tendo em conta que, dentro do controlo lasso que se pode fazer, já que se acolhe o que tinha ditado o Supremo Tribunal de Justiça enquanto Tribunal Constitucional, no sentido de ser “inquestionável que no âmbito da quantificação das taxas o legislador possui uma margem de conformação, que o tribunal não pode deixar de respeitar” (*Acórdão 11/2011, de 12 de julho*, Rel JC Manuel Alfredo Semedo, p. 47), e a projeção de custos contantes das propostas técnicas vertidas para os autos, em termos de montagem e manutenção de sistemas sofisticados e adaptados às exigência do mercado europeu, o Tribunal Constitucional não tem base para sustentar que existe uma discrepância entre os custos do serviço de segurança aeroportuária prestados e o valor da taxa conducente a incompatibilidade com o princípio da equivalência tributária;

7.6.2. Relativamente ao princípio da proporcionalidade, também se entende que esta preencheria as exigências de: adequação, por se tratar de tributo que teria por objetivo cobrir os custos para se garantir a segurança aeroportuária, sendo este meio que se adequa à prossecução do fim visado; necessidade, por não se vislumbrar a existência de outro meio menos afetante para financiar, sem ónus excessivos para o erário público ou transferência de verbas necessárias a outros serviços públicos, o sistema de segurança em causa; proporcionalidade em sentido restrito, na medida em que pelos estudos apresentados, os valores não se mostram inoportáveis para os destinatários das normas, nomeadamente os estrangeiros que visitam o país, sobretudo por razões turísticas e empresariais. É certo que, segundo os recorrentes, este aumento seria desproporcional, por comparação ao valor anterior. Porém, o parâmetro constitucionalmente relevante não pode ser a

mera variação percentual, mas antes, a relação existente entre o valor cobrado e os custos e benefícios que justificam a taxa num dado momento.

7.7. Assim sendo, não havendo dados objetivos que sustentem a alegada ilegalidade da norma desafiada, não se consegue concluir pela desconformidade dos valores fixados pela taxa com o número 2 do artigo 14 ou com os artigos 5º e 6º do RGTC.

8. A questão seguinte estaria relacionada com o facto de, pretensamente, a alínea e) do artigo 57 do Decreto-Lei N. 2/2015, de 6 de janeiro, com projeções sobre o número 2 do artigo 59 do mesmo diploma, ao isentar os titulares de passaporte cabo-verdiano do pagamento da TSA, ser ilegal, considerando desconformidade com os critérios fixados para o estabelecimento de isenções, no que diz respeito à aplicação das taxas e contribuições, nomeadamente, as razões de natureza extrafiscal.

8.1. A impugnação parece remeter para:

8.1.1. O artigo 18, número 1, do RGTC, que dispõe que “as isenções de contribuições revestem carácter excecional, devendo fundamentar-se nas razões de ordem extrafiscal referidas no artigo 6º, a explicitar nos atos normativos da sua criação”;

8.1.2. O artigo 6º da RGTC, que dispõe o seguinte: “1. O valor das taxas e contribuições pode excecionalmente ser fixado com base em critérios de incentivo ou desincentivo à prática de certos atos ou operações; 2. Os atos normativos que procedam à quantificação de taxas e contribuições com base nas razões de ordem extrafiscal referidas no número anterior devem explicitar os critérios empregues; 3. Os agravamentos ou desagravamentos no valor de taxas e contribuições ditados por razões de ordem extrafiscal não devem ir além do que seja necessário, adequado e proporcionado à concretização dos objetivos extrafiscais em causa, de acordo com o princípio geral de proporcionalidade”;

8.1.3. E também para o artigo 11 do mesmo diploma, o qual dispõe que “1. As isenções de taxas revestem natureza excecional, devendo fundamentar-se nas razões de natureza extrafiscal referidas no artigo 6º a explicitar nos atos normativos de sua criação”.

8.2. Remetendo a situações diferentes, que também consagram regimes distintos:

8.2.1. De uma parte, o referente às isenções de contribuições, em que impõe a existência de fundamentação extrafiscal;

8.2.2. Da outra, o alusivo às taxas limita-se a impor o respeito pelo princípio da proporcionalidade ao estipular no artigo 11 que as isenções de taxas têm carácter extrafiscal referidas no artigo 6, a explicitar nos atos normativos da sua criação, e devem obedecer ao princípio da proporcionalidade.

8.3. No caso em apreço seria necessário verificar se existe uma possível desconformidade da norma que resulta da alínea e) do artigo 57 do Decreto-Lei N. 2/2015, de 6 de janeiro, com projeções sobre o número 2 do artigo 59 do mesmo diploma, com o disposto no artigo 18 do RGTC, ao isentar os titulares de passaporte cabo-verdiano do pagamento da TSA, o que pode ser afastado por não se tratar de contribuição.

8.4. Subsistindo apenas uma possível desconformidade com o artigo 11 desse mesmo ato legislativo.

8.4.1. Como é sabido, está-se perante uma isenção fiscal, em termos formais, quando a lei subtrai à tributação, através da previsão normativa de um facto impeditivo, situações e sujeitos que, de outra forma, ficariam dentro do âmbito de previsão da norma tributária.

8.4.2. No caso das taxas, cuja principal característica é a relação sinalagmática estabelecida entre a prestação do sujeito passivo e a do sujeito ativo, admite-se que as isenções tenham fundamento diverso dos que justificam as isenções fiscais sobre impostos.

8.4.3. Ora, no caso em apreço ficou já demonstrado a existência de interesse público relevante quando se disse que o Governo justificou a isenção de pagamento da TSA aos titulares de passaporte cabo-verdiano nos voos internacionais como sendo um incentivo à mobilidade dos cabo-verdianos, em especial os que vivem na diáspora. A qual se segue toda a fundamentação para se ter decidido criar essa exceção.

8.4.4. Por conseguinte, existiriam razões de natureza extrafiscal que sustentam a isenção em causa. Razões, por sinal, constitucionalmente legítimas, não fosse o artigo 7º, alínea g) impor ao Estado “apoiar a comunidade cabo-verdiana espalhada pelo mundo e promover no seu seio a preservação e o desenvolvimento da cultura cabo-verdiana”.

8.5. A única dúvida que fica tem que ver com a explicitação dessas razões no ato de criação da isenção

8.5.1. O que faticamente não aconteceu;

8.5.2. Mas, em contexto no qual o Tribunal Constitucional tem dificuldades em valorizar essa omissão para efeitos de declaração de invalidade da norma desafiada;

8.5.3. Primeiro, porque parece uma irregularidade que pode ser suprida se o Estado apresentar publicamente as razões que o levaram a adotar a isenção, o que aconteceu;

8.5.4. Segundo, porque quando a isenção se impõe não como opção, mas como injunção constitucional, nomeadamente porque integra as tarefas que o Estado deve forçosamente cumprir ou porque, como decorre no caso concreto, tem o dever de garantir o usufruto de um direito constitucional sem condicioná-lo excessivamente, nomeadamente através da imposição de custos

financeiros altos, não é relevante a explicitação desses mesmos motivos;

8.5.5. E, neste caso, estava em causa o usufruto da liberdade de deslocação para espaço externo ao território nacional e subsequente direito de regresso do nacional, ambos reconhecidos pelo artigo 52, parágrafo primeiro, da Lei Fundamental, sob a fórmula “direito de sair e de entrar livremente no território nacional”, que contém dimensão jurídica de o Estado abster-se de criar condicionalismos desproporcionais, nomeadamente financeiros, ao gozo desse direito, sobretudo considerando a natureza insular do país, propiciadora pela sua natureza da necessidade de um maior volume de deslocações internacionais para os mais diversos fins e essencialmente por via aérea.

III. Decisão

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

- a) Não se pronunciar sobre se o número 1 do artigo 59 do Decreto-Lei N. 2/2015, de 6 de janeiro, ao fixar a TSA no caso de voos internacionais em 3.400 escudos, é inconstitucional por pretensa desconformidade com a hierarquia entre normas internacionais convencionais e normas de direito ordinário, ao ser alegadamente incompatível com os critérios de fixação de taxas previstos pela Convenção de Chicago sobre a Aviação Civil Internacional;
- b) Não se pronunciar sobre se a alínea e) do número 1 do artigo 57 do Decreto-Lei N. 2/2015, de 6 de janeiro, com projeções sobre o número 2 do artigo 59 do mesmo diploma, ao isentar os titulares de passaporte cabo-verdiano do pagamento da TSA é inconstitucional por pretensa desconformidade com a hierarquia entre normas internacionais convencionais e normas de direito ordinário por alegadamente contrariar regras de Direito Internacional Aeronáutico relativas à proibição de tratamento diferenciado em razão de origem;
- c) Pela não inconstitucionalidade orgânica da norma constante do artigo 3º do Decreto-Lei N. 46/2018, de 13 de agosto, que reviu o Decreto-lei N. 2/2015, que regulamenta o regime jurídico de entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros do território cabo-verdiano, bem como a sua situação jurídica, por não ser desconforme ao disposto na alínea r) do artigo 176 da CRCV, que atribui à Assembleia Nacional a competência absolutamente reservada em matéria de criação, incidência e taxa de impostos;
- d) Pela não inconstitucionalidade da norma constante do artigo 3º do Decreto-Lei N. 46/2018, de 13 de agosto, que tem por objeto a fixação do regime da TSA, por não ser desconforme ao princípio da independência funcional das entidades administrativas independentes, que decorre do número 3 do artigo 240 da Constituição;
- e) Pela não inconstitucionalidade da norma constante da alínea e) do número 1 do artigo 57 do Decreto-Lei N. 2/2015, de 6 de janeiro, que se projeta sobre o número 2 do artigo 59 do mesmo

diploma, quando interpretada no sentido de que são isentos do pagamentos da TSA todos os indivíduos nos voos internacionais que tenham nacionalidade cabo-verdiana e possam demonstrá-lo através de documento válido para o efeito, não padece de inconstitucionalidade por não ser desconforme aos princípios da igualdade e da universalidade, desde que interpretada no sentido de que os mesmos benefícios se estendem a todos os naturais de Cabo Verde mediante a apresentação de qualquer documento oficial que ateste essa origem;

f) Declarar a inconstitucionalidade da aceção normativa da alínea e) do número 1 do artigo 57 do Decreto-Lei N. 2/2015, de 6 de janeiro, que se projeta sobre o número 2 do artigo 59 do mesmo diploma, segundo a qual o segmento que isenta da TSA apenas os ‘titulares de passaporte cabo-verdiano (...)’, não se estenderia, nos termos do artigo 25 da Constituição da República aos estrangeiros ou apátridas residentes, por desconformidade com o princípio da extensão máxima dos direitos a não nacionais;

g) Pela não ilegalidade da norma constante do número 1 do artigo 59 do Decreto-Lei N. 2/2015, de 6 de janeiro, por não desrespeitar o dever de fundamentação económico-financeira da taxa, previsto no número 2 do citado artigo 14 nem o princípio da equivalência tributária e o princípio da proporcionalidade, previstos nos artigos 5º e 6º do Regime Geral das Taxas e Contribuições;

h) Pela não ilegalidade da norma constante da alínea e) do número 1 do artigo 57 do Decreto-Lei N. 2/2015, de 6 de janeiro, com projeções sobre o número 2 do artigo 59 do mesmo diploma, por não desrespeitar os critérios fixados para o estabelecimento de isenções no que diz respeito à aplicação das Taxas e Contribuições, nomeadamente a existência de razões de natureza extrafiscal que as justificam.

Registe, notifique e publique.

Praia, 19 de junho de 2026.

José Pina Delgado (Relator)

Aristides R. Lima

João Pinto Semedo

Está Conforme.

Secretaria Judicial do Tribunal Constitucional, aos 19 de junho de 2026. — O Secretário, *João Borges*.