

Tribunal Constitucional

ACÓRDÃO N.º 59/2024

Sumário: Proferido nos autos de Pedido de Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade n.º 1/2024, requerido por um grupo de 15 deputados que integram o Grupo Parlamentar do PAICV, tendo por objeto as normas constantes do artigo 57.º do Estatuto dos Municípios e de segmento do artigo 421.º do Código

Cópia:

Do acórdão proferido nos autos de Pedido de Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade n.º 1/2024, requerido por **um grupo de 15 deputados que integram o Grupo Parlamentar do PAICV**, tendo por objeto as normas constantes do **artigo 57.º do Estatuto dos Municípios e de segmento do artigo 421.º do Código Eleitoral**.

(Autos de Apreciação Sucessiva da Constitucionalidade 1/2024, referente ao artigo 57 do Estatuto dos Municípios, aprovado pela Lei N. 134/IV/95, de 3 de julho, e de segmento do artigo 421 do Código Eleitoral, aprovado pela Lei. 92/V/99, de 8 de fevereiro, com as modificações nele operadas pela Lei N. 118/V/2000, de 24 de abril, pela Lei N. 12/VII/2007, de 22 de junho, e pela Lei N. 56/VII/2010, de 9 de março, que se refere a não-elegibilidade nas eleições subsequentes que se destinam a completar o mandato de eleitos anteriores ou que iniciem um novo mandato).

I. Relatório

1. No dia 10 de abril do corrente, um grupo de quinze deputados que integram o Grupo Parlamentar do Partido Africano da Independência de Cabo Verde (PAICV), subscreveram peça visando requerer – segundo acentuaram, “com caráter de urgência” – a “declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral, “[d]as normas dos artigos 57.º, do Estatuto dos Municípios, aprovado pela Lei n.º 134/IV/95, de 3 de julho, e 421º do Código Eleitoral, aprovado pela Lei. 92/V/99, de 8 de fevereiro, com as modificações nele operadas pela Lei n.º 118/V/2000, de 24 de abril, pela Lei n.º 12/VII/2007, de 22 de junho, e pela Lei n.º 56/VII/2010, de 9 de março, **no segmento norma em que faz referência aos titulares dos órgãos municipais que renunciarem ao respetivo mandato**”

1.1. Para tanto, construíram arrazoado, segundo o qual,

1.1.1. A norma integrante dos dois atos legislativos seria contrária à Constituição, porquanto, tendo as inelegibilidades natureza de restrições, atingem o direito constitucional de acesso aos cargos públicos por via eletiva, limitando, assim, a participação política;

1.1.2. Do artigo 56, parágrafo primeiro, que consagra esse direito, decorreria que impor-se-ia ao

legislador justificar qualquer medida restritiva, nomeadamente do ponto de vista da sua indispensabilidade, adequação e proporcionalidade, na perspetiva de garantir a liberdade de escolha dos eleitores e de assegurar o exercício isento e independente do cargo, não se vendo como estas finalidades possam quedar atingidas por uma renúncia;

1.1.3. Consideram que só nos casos expressamente consagrados na Constituição, os direitos, liberdades e garantias podem ser restringidos pela lei, e, ainda assim, somente se respeitarem os requisitos do número 5 do seu artigo 17.

1.2. Concluem o requerimento com fórmula de acordo com a qual: “**Nestes termos**, nos melhores da lei e do Direito aplicáveis, sempre com o mui douto suprimento dos Venerandos Juizes Conselheiros do Tribunal Constitucional, requerem que o Tribunal Constitucional aprecie a presente petição, com a urgência que a situação exige, e que, em consonância com os argumentos expostos, se digne de declarar a inconstitucionalidade com força obrigatória geral das normas dos artigos 57.º, do Estatuto dos Municípios aprovada pela Lei n.º 134/IV/95, de 3 de julho, e 421º do Código Eleitoral, aprovado pela Lei 92/V/99, de 8 de fevereiro, com as modificações nele operadas pela Lei n.º 118/V/2000, de 24 de abril, pela Lei n.º 12/VII/2007, de 22 de junho, e pela Lei n.º. 56/VII/2010, de 9 de março, **na parte em que faz referência aos titulares dos órgãos municipais que renunciarem o respetivo mandato**, por serem contrárias aodisposto nos artigos 56.º, nºs 1 e 3, e artigo 17º, números 4 e 5, da Constituição da República”.

2. Por sua vez, a entidade autora da norma desafiada, a Assembleia Nacional, tendo a oportunidade de responder através do seu Exmo. Presidente, pronunciou-se no sentido mais neutral de deixar o Tribunal Constitucional avaliar a constitucionalidade da norma sem articular uma defesa ativa da compatibilidade constitucional da mesma.

3. Depositado projeto de memorando pelo JCR,

3.1. Foi marcada sessão para o apreciar, a qual se realizou no dia 31 de maio;

3.2. Depois de douda promoção de S. Excia. o Senhor Procurador-Geral da República, que suscitou pertinentes questões prévias e posicionou-se em relação ao fundo da questão,

3.3. Em conferência aprovou-se como questão de fundo a resolver a de se saber se a norma inserta no artigo 57 do Estatuto dos Municípios, aprovado pela Lei N. 134/IV/95, de 3 de julho, e em segmento do artigo 421 do Código Eleitoral, aprovado pela Lei. 92/V/99, de 8 de fevereiro, com as modificações nele operadas pela Lei nº 118/V/2000, de 24 de abril, pela Lei nº 12/VII/2007, de 22 de junho, e pela Lei n.º 56/VII/2010, de 9 de março, no exato sentido de que os titulares de órgãos municipais que renunciarem ao seu mandato são inelegíveis nas eleições subsequentes que se destinam a completar o mandato de eleitos anteriores ou que iniciem um novo mandato, é

inconstitucional por desconformidade com o direito de aceder, em condições de igualdade e liberdade, aos cargos públicos eletivos previsto pelo artigo 56, parágrafo primeiro, da Constituição.

4. O projeto de acórdão foi depositado no dia 23 de julho, marcando-se, em simultâneo, conferência de julgamento para o dia 31 do mesmo mês e ano, data na qual se realizou, com a participação, além do Secretário do TC, do Juiz Conselheiro Presidente, do Venerando Juiz-Conselheiro Pinto Semedo e do Juiz Constitucional Substituto Evandro Rocha, considerando a ausência justificada do JC Aristides R. Lima, culminando com a decisão que se expõe abaixo e que vem acompanhada dos fundamentos que a sustentam.

II. Fundamentação

1. Conforme se expôs no segmento anterior, o objeto desta ação abstrata de fiscalização da constitucionalidade incide sobre norma alojada no artigo 57 do Estatuto dos Municípios, aprovado pela Lei N. 134/IV/95, de 3 de julho, e em segmento do artigo 421 do Código Eleitoral, aprovado pela Lei. 92/V/99, de 8 de fevereiro, conforme a renumeração nele incidentes pela Lei nº 118/V/2000, de 24 de abril, pela Lei nº 12/VII/2007, de 22 de junho, e pela Lei n.º 56/VII/2010, de 9 de março, no exato sentido de que os titulares de órgãos municipais que renunciarem ao seu mandato são inelegíveis nas eleições subsequentes que se destinam a completar o mandato de eleitos anteriores ou que iniciem um novo mandato.

2. Estando consagrada em dois dispositivos legais que integram diplomas diferentes a norma em causa está em vigor desde 1995, tendo sido reafirmada em 1999, mantendo-se em vigor desde então.

2.1. O artigo 57 do Estatuto dos Municípios, aprovado pela Lei N. 134/IV/95, de 3 de julho, dispõe que “os membros dos órgãos municipais que renunciarem ao mandato, não podem concorrer às eleições subsequentes que se destinem a completar o mandato dos anteriores eleitos nem nas eleições que iniciem o novo mandato”.

2.2. Por sua vez, reza o artigo 421 do Código Eleitoral que “os titulares dos órgãos municipais que renunciarem ao respetivo mandato ou o perderem, não podem concorrer às eleições subsequentes que se destinem a completar o mandato dos anteriores eleitos nem nas eleições que iniciem novo mandato”.

2.3. Como se pode observar, os dois preceitos, reproduzindo uma norma igual, referente ao regime de perda de mandato de titulares de órgãos municipais em casos de renúncia, são distintos na medida em que o último contempla igualmente um segmento autonomizável alusivo à perda de mandato, que remete a outra norma, como, de resto é tão pacífico ao ponto de merecer tratamento

justificadamente diferenciado da doutrina que já se pronunciou a respeito (Mário Ramos Pereira Silva, *Direito Municipal Cabo-Verdiano*, Praia, LPD, 2022, pp. 214-215).

2.4. Até porque se a compatibilidade constitucional do segmento referente à renúncia já tinha atraído decisões judiciais em sentido contrário e comentários contendo, no mínimo, reservas (Mário Ramos Pereira Silva, *Código Eleitoral Anotado*, 3. ed., Praia, LPD/ISCJS, 2020, p. 482), a questão da inconstitucionalidade da norma a prever a inelegibilidade por perda de mandato não havia sido suscitada nesses termos.

2.5. Remete este particular à questão prévia que deve ser considerada pelo Tribunal e que foi doutamente proposta por S. Excia. o Senhor Procurador-Geral da República, no sentido de se saber se não seria idóneo também escrutinar os efeitos da perda do mandato sobre a elegibilidade de titulares de órgão municipais, bem como os que poderiam atingir candidatos a outras eleições, nomeadamente as legislativas.

2.5.1. Suscitando desta forma duas questões prévias que se impõe discutir para efeitos de fixação do objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade. A saber, se:

2.5.2. O Tribunal Constitucional pode também apreciar e eventualmente declarar a inconstitucionalidade de norma segundo a qual o titular de cargo municipal que perde o mandato é ilegível nas decisões que se destinem a completar o mandato e as eleições que iniciem novo mandato e norma hipotética que estabeleceria que os titulares do cargo de deputado à Assembleia Nacional que renunciarem ficam expostos à mesma inelegibilidade em casos de renúncia ou de perda do mandato.

2.5.3. Tanto um caso como o outro merecem a mesma resposta deste Tribunal Constitucional, o qual, estando claramente adstrito ao princípio do pedido previsto pelo artigo 62, parágrafo segundo, da principal lei de processo constitucional, somente em circunstâncias excecionais poderá declarar a inconstitucionalidade de uma norma cuja apreciação não foi requerida por quem tenha legitimidade para tal. Entre essas situações particulares estariam os casos de uma inconstitucionalidade consequente de norma subordinada que não sobrevive sem norma principal declarada inconstitucional ou nos casos em que norma ripristinada por declaração de inconstitucionalidade de norma homóloga também padece de vício de inconstitucionalidade (*Acórdão 60/2021, de 6 de dezembro*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *BO*, I Série, N. 55, de 17 de janeiro de 2022, pp. 1618-1637, III, b);

2.5.4. Correspondendo a atual situação a espécie comum, qualquer apreciação conduzida pelo Tribunal Constitucional, considerando até os efeitos idênticos que a não-declaração de inconstitucionalidade possui no nosso ordenamento jurídico por comparação à declaração de inconstitucionalidade haja em vista o previsto pelo artigo 284 da Constituição (*Acórdão 175/2023*,

de 27 de novembro, *Amadeu Oliveira v. STJ, Admissão Parcial de Condutas Impugnadas*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 122, 30 de novembro de 2023, pp. 2497-2515, 6.8.2 A), qualquer decisão nesse sentido que exarasse deste Coletivo sempre seria *extra-petita*, e ainda que as decisões do Tribunal Constitucional tiradas em sede de controlo objetivo não estejam sujeitas a incidentes pós-decisórios de nulidade, disso não decorre que se possa conscientemente ultrapassar as balizas legais que fixam a nossa jurisdição;

2.5.5. Seja como for, considerando a legitimidade processual ativa de que goza o Digníssimo Senhor Procurador-Geral da República à luz do artigo 230 da Lei Fundamental nada impede que proferida a decisão se acautele de verificar a posição do TC em relação a essas normas através de um pedido autónomo de fiscalização da constitucionalidade que sobre elas incida.

2.6. Em relação à outra questão prévia decorrente do pedido dos deputados requerentes de aceleração do processo de apreciação e decisão incidente sobre a constitucionalidade da norma desafiada, entendeu o Tribunal Constitucional que, mesmo atendendo a urgência no esclarecimento da questão para efeitos de finalização das listas de candidatos a eleições que sempre teriam de ser realizadas no presente ano civil, na gestão dos inúmeros processos que tem a tramitar, não seria necessário proceder a tal aceleração desde que se conseguisse tirar a decisão ainda no decurso deste ano judicial, o que fará, até porque o artigo 73, parágrafo terceiro, da Lei do Tribunal Constitucional somente permite encurtar o prazo de preparação do projeto de acórdão e de marcação da conferência de julgamento.

3. Naturalmente, apreciando com todo o cuidado e atenção, se norma vertida para o artigo 57 do Estatuto dos Municípios, aprovado pela Lei N. 134/IV/95, de 3 de julho, e para um dos segmentos do artigo 421 do Código Eleitoral, segundo a qual os titulares dos órgãos municipais que renunciarem ao respetivo mandato não podem concorrer às eleições subsequentes que se destinem a completar o mandato dos anteriores eleitos nem nas eleições que iniciem novo mandato, é ou não é desconforme à Lei Fundamental.

3.1. Projetando tal redação esses efeitos, a ingerência sobre o direito de participação política é evidente, considerando, sobretudo, a inibição que cria para cidadãos que pretendam concorrer às eleições municipais que se realizem no país.

3.2. Atingindo, assim, potencialmente um que, previsto pelo artigo 56 da Constituição de 1992, porta natureza de direito, liberdade e garantia, disso decorrendo que qualquer ato legal que incida sobre o seu âmbito, conforme definido pela Lei Fundamental, corresponde a uma restrição.

3.2.1. Na medida em que dele resultam posições jurídicas fundamentais – neste caso, reservadas – de o cidadão poder candidatar-se, ser eleito e exercer um determinado mandato;

3.2.2. Qualquer ato legislativo ordinário geral e abstrato que estabeleça – sob a forma de incompatibilidades ou inelegibilidades – limites a essa capacidade tem efeito restritivo e deve ser tratado como tal.

3.3. Sendo a restrição em abstrato uma forma legítima de afetação de direitos que deixa ao critério do legislador ordinário disciplinar as posições jurídicas deles resultantes, harmonizando-as com outros direitos fundamentais e com interesses públicos relevantes, só o será em concreto se ela obedecer às condições previstas pela Constituição no seu artigo 17, números 4 e 5, nomeadamente o pressuposto da autorização constitucional de restrição e os requisitos de generalidade e abstração do ato; de não produção de efeitos retroativos pelo mesmo; de intangibilidade do núcleo essencial; e de proporcionalidade.

4. Os requerentes invocam a inexistência de autorização para restrição, chamando a atenção para a ausência do pressuposto básico dessa forma de afetação de direitos.

4.1. Isso porque o artigo 56, no seu parágrafo terceiro, *in fine*, dispõe que “a lei (...), no acesso a cargos eletivos, [só pode] estabelecer as inelegibilidades necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do seu exercício”;

4.2. Porém, em abstrato, o Tribunal Constitucional teria alguma dificuldade em considerar que a renúncia, sobretudo se ocorrer de forma concertada, não possa nalgumas situações tolher a liberdade de escolha dos eleitores, pensando-se, sobretudo nas circunstâncias em que entidades políticas que já têm o poder o fazerem deliberadamente, depois da criação de certas condições, para poderem tirar benefícios eleitorais. Isso porque respeitar a liberdade de escolha é também respeitar a escolha que os eleitores fizeram nas eleições passadas, em princípio para perdurarem pela duração integral do mandato do eleito municipal. Portanto, em abstrato, haverá situações em que a renúncia, enquanto ato unilateral, poderá ter efeitos sobre a liberdade de escolha dos eleitores.

5. Ultrapassada esta questão, em relação aos três primeiros requisitos, verifica-se que:

5.1. Não suscita dúvidas que a norma, da forma como foi construída e reiterada, e independentemente das circunstâncias que lhe deram origem, tem caráter geral e abstrato, sendo aplicada a qualquer situação e a qualquer pessoa que recaia debaixo do seu âmbito.

5.2. Também não foi concebida em moldes a poder produzir efeitos retroativos. Pelo contrário, apesar de aparentemente ter sido gerada tendo como pano de fundo uma situação específica que se colocou, a sua aplicação destinava-se a regulá-la para o futuro. Estando em vigor desde 1995, os potenciais efeitos retroativos dela derivados, se alguma vez tivessem existido, sempre ficariam mais distantes.

5.3. Finalmente, em relação ao atingimento do núcleo essencial do direito de participação política, a resposta também seria negativa, porque, no limite, esgotando-se os efeitos da norma nas eleições autárquicas e incidindo sobre quem já tinha tido a oportunidade de exercer um cargo público, a restrição está muito distante de atingir o núcleo essencial do direito.

6. Apesar de não produzir tal efeito, disso não decorre que não possa ter sido formulada em moldes incompatíveis com a obrigação de proporcionalidade que se impõe ao legislador ordinário, na perspetiva de uma medida restritiva dever ser idónea, o mais benigna possível e na justa medida, remetendo, pois, aos subprincípios da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido restrito. Justificando a aplicação do teste de proporcionalidade que desde o *Acórdão 7/2016, de 21 de abril, proferido no Processo de Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade n.º 8/2015 referente ao impedimento de magistrado judicial aceder ao cargo de Vice-Presidente do CSMJ*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, n. 35, de 10 de maio de 2016, pp.1124-1251, 4.3.2, foi adotado por este Tribunal Constitucional.

6.1. Este depende, desde logo, de se identificar a finalidade que legitima o ato restritivo. Neste caso, de forma indireta, porquanto a entidade produtora da norma optou por não fazer uma defesa ativa da mesma ou de remeter elementos que permitissem atestar as razões que guiaram o legislador na sua adoção. Sendo tal possível somente a partir dos trabalhos preparatórios, nomeadamente da análise das atas da Assembleia Nacional e do contexto político que esteve na base da adoção dessas soluções legislativas.

6.2. É verdade que a consulta das atas não permite inferir as razões determinantes que conduziram à adoção da solução vertida para os dois diplomas legislativos e que é desafiada no âmbito dos presentes autos, mas não deixam de proporcionar elementos importantes de ponderação.

6.2.1. O Estatuto dos Municípios foi aprovado em comissão especializada, sem que se tenha acesso ao registo dos debates ali travados, mas, em todo o caso, nota-se que houve uma alteração ocorrida nesse órgão, porquanto a proposta de lei, naquele que era o artigo 54 da iniciativa estava redigida em termos segundo os quais, “os membros dos órgãos municipais que renunciarem injustificadamente ao mandato, não podem concorrer às eleições subsequentes que se destinam a completar o mandato dos anteriores eleitos nem nas eleições que iniciem novo mandato”. Disso informou especificamente o Presidente da referida comissão ao plenário que se tratou de intervenção para se suprimir a expressão “injustificadamente” (Áudio da Reunião Plenária de 31 de maio de 1995, Praia, AN, min. 37), que já consta do documento da Comissão Especializada Permanente de Administração Pública, Poder Local e Desenvolvimento Regional, *Relatório sobre a Aprovação do Estatuto dos Municípios*, Praia, AN, 1995, p. 5). Um pedido de avocação para efeitos de votação final global foi depois levantado pelos deputados solicitantes, por estes se terem mostrado esclarecidos quanto à aplicação não-retroativa a situações já ocorridas.

6.2.2. Na discussão que se travou a respeito da primeira versão do Código Eleitoral, a norma, inserida como o artigo 394 do projeto de lei, foi simplesmente anunciada e aprovada sem qualquer discussão (*Ata da Reunião Plenária de 15 de janeiro de 1999*, Praia, AN, 1999, p. 269), sendo que a única passagem remotamente associada à questão que nos preocupa foi feita aquando da apresentação da iniciativa quando se disse que, em matéria de eleições dos titulares dos órgãos municipais, “transpôs-se para o Código um conjunto de disposições de natureza eleitoral que se encontravam inseridas no Estatuto dos Municípios Cabo-verdianos” (*Ata da Reunião Plenária de 11 de janeiro de 1999*, Praia, AN, 1999, p. 7).

6.3. Por outro lado, o contexto de aprovação da disposição que introduziu esta norma no ordenamento jurídico nacional parece estar ligado a situação descrita de uma renúncia em bloco de titulares de órgãos municipais afetos a um grupo político por razões de natureza tática.

6.3.1. O mesmo se encontra descrito no livro recente do antigo autarca e estudioso dessas questões, Jacinto Santos, *Poder local em Cabo Verde. A evolução do municipalismo cabo-verdiano. Do povoamento à instalação do poder local democrático (século XV ao século XXI)*, Praia, Edição do Autor, 2024, pp. 193-195, que chama a atenção para factos políticos ocorridos nas principais Câmaras Municipais de Cabo Verde pouco antes da aprovação dos Estatutos dos Municípios em que, pela primeira vez, se insere essa norma no ordenamento jurídico pátrio.

6.3.2. Especialmente o caso de São Vicente em que, nas suas palavras, “a um ano do término do mandato, a maioria dos Vereadores, numa ação concertada e sob a liderança do Presidente da CMSV, em representação do MPRS, provoca a realização das eleições intercalares, pela via da renúncia aos seus respetivos mandatos, justificada pela confrontação político-ideológica com o Poder Central (...). (...) [A] relegitimação democrática do Presidente e da CMSV, pela via da interrupção do mandato eletivo de 4 anos, abriu um debate político não sobre o direito de renúncia dos eleitos municipais, mas sobre os efeitos que hipoteticamente poderá produzir no sistema no seu todo em termos de ético-política, porque não existe nenhum mecanismo –travão que impeça a utilização da renúncia para fins políticos, pessoais ou coletivos”;

6.3.3. Com efeito, ao analisarmos os registos públicos nota-se que os titulares de órgãos da Câmara Municipal de São Vicente, na sequência daquilo que, aparentemente, pareceria um conflito com uma entidade de menor centralidade, o delegado da televisão nacional no Mindelo, depois de o terem proclamado, renunciaram em bloco, naquilo que um periódico designou prosaicamente de “crónica de uma demissão anunciada” (*Novo Jornal Cabo Verde*, 8 de dezembro de 1994, p. 6), justificada pelo principal líder do movimento como uma reação para se “desafrontar da humilhação e desrespeito a que [a Câmara] foi submetida” (*Novo Jornal Cabo Verde*, 10 de dezembro de 1994, p. 3). Disso decorrendo a marcação de eleições intercalares para se cumprir um mandato de nove meses, vencidas pelo mesmo grupo político.

6.3.4. Gerando reações várias provenientes de diversos quadrantes, registando-se, nomeadamente, a intervenção do deputado Olívio Pires, que foi assim reproduzida: “[s]e toda a gente nesta terra em cargos coletivos fosse reagir como a edilidade mindelense às não pequenas afrontas da comunicação social governamentalizada, quantas auto-dissoluções, renúncias ou pedidos de demissão não teríamos já registados nestes quatro anos, no meio de tanta manipulação da Comunicação Social?”, acrescentando o mesmo, segundo o jornal, que se fosse só por isso o Presidente da República teria renunciado ao cargo por tratamento pouco correto que, em determinadas ocasiões, mereceu da Comunicação Social do Estado, e que se estava “perante um precedente grave, uma conceção no mínimo não democrática, que se pode passar a utilizar para desviar a atenção das populações em face de desaires de governação e procurar manter o poder, ainda que subvertendo as regras do mandato”, arrematando, ainda, textualmente que “[n]uma terra em que grassa o desemprego, com elevada percentagem da população vivendo na miséria, em que a fome bate a porta de muitos, não seria mais proveitoso utilizar no combate a pobreza o dinheiro que se vai gastar na realização dum eleições sem qualquer finalidade, por capricho e conveniência de uns quantos?”, perguntou Olívio Pires” (*Novo Jornal Cabo Verde*, 13 de dezembro de 1994, p. 6).

6.4. Contudo, sendo esta a razão de fundo, ela prende-se em última instância com uma tentativa de o legislador evitar que titulares de cargos públicos municipais eletivos deliberadamente e por motivos táticos renunciassem com o fito de obterem resultados eleitorais mais vantajosos num futuro próximo através da realização de um novo sufrágio.

6.4.1. Não parece a este Tribunal que por si só esta finalidade pudesse ser tida por constitucionalmente ilegítima;

6.4.2. Outrossim, considerando que o sistema político e o sistema partidário definidos pela Constituição tendem a privilegiar a estabilidade governativa e a sustentabilidade – dir-se-ia financeira – da democracia, a consequência natural é que se tenha um sistema em que as situações que propiciem a realização de eleições antecipadas sejam limitadas;

6.4.3. Naturalmente, o Tribunal Constitucional não deixa de ser sensível a uma solução que, no seu tempo, pareceu ajustada ao legislador perante uma situação muito específica de aparente abuso do direito de renúncia com a qual se confrontou e que, ao contrário dos bons fundamentos que devem motivar a legislação, conduziu à imediata formulação de uma solução geral e abstrata gizada para abranger diversas razões que podem conduzir à renúncia de um mandato político;

6.4.4. Solução esta, porém, que já começara a ser contestada desde 2008 ao ponto de conduzir à sua desaplicação – como é evidente, sem produção de efeitos *erga omnes* – por um tribunal de comarca – também de São Vicente – decisão confirmada pelo Supremo Tribunal de Justiça

enquanto exercia funções como Corte Constitucional através do *Acórdão 10/2008, de 17 de abril*, Rel: Ilegível, não-publicado, considerando que no seu entendimento “a decisão recorrida não” lhe merecia “qualquer reparo ao desaplicar a norma do artigo (...) do CE na parte em que prescreve a inelegibilidade decorrente de simples renúncia ao mandato, por ser violadora” dos artigos 55.º, parágrafo terceiro, e 17, parágrafos 4 e 5, ambos da Constituição”, deixando, assim, a norma no limbo que resulta de uma desaplicação confirmada por um tribunal que exercia funções de órgão constitucional supremo, sem declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral. Por conseguinte, sobreviveu, mas em estado de grande debilitação, e num quadro que propicia grande insegurança jurídica.

6.5. Assim, se a finalidade geral do legislador não conduz a uma situação de inconstitucionalidade, é a sua potencial desconformidade com o princípio da proporcionalidade que a deixa mais vulnerável, o que conduz este Coletivo a verificar se ela é idónea, se se usou o meio mais benigno e se foi calibrada na justa medida, considerando os sacrifícios impostos ao direito.

6.5.1. Como diversas vezes este Tribunal Constitucional já salientou e é conhecimento estabilizado e dir-se-ia dogmatizado, uma medida legislativa é idónea simplesmente por permitir atingir a finalidade invocada pelo legislador para a justificar. Não cabe, pois, aqui lançar qualquer juízo de valor sobre a medida em si, tratando-se somente de uma verificação de racionalidade meio-fim. Neste sentido, considerando que se visa evitar que eleitos municipais usem a figura da renúncia como tática político-eleitoral, o efeito sancionatório emergente da norma, na medida em que integra consequência que limita a sua elegibilidade imediata e subsequente, teria o condão de permitir atingir o fim colimado pela mesma;

6.5.2. Dúvidas maiores resultam de uma avaliação tendente a verificar se se usou o meio mais benigno disponível para concretizar a finalidade legítima articulada, mas as mesmas podem ser ultrapassadas na medida em que se poderá concluir que à parte a consequência de inelegibilidade fosse o único meio disponível, atendendo que sanções pecuniárias poderiam não ser suficientemente dissuasoras, sobretudo quando a renúncia tivesse na sua base decisões táticas tomadas não por eleitos individuais, mas de grupos políticos, sobretudo se forem partidos;

6.5.3. Que medida gera um sacrifício desmedido sobre o direito de participação político é inegável. Porque é notório que ela é tão compreensiva que abarca qualquer renúncia, independentemente dos motivos reais ou aparentes que a justificaram. Note-se que uma renúncia pode ter várias razões de foro pessoal e até do foro político, a maior parte das quais perfeitamente legítimas e racionais e que, por vezes, são até demonstrativas de grande nobreza de caráter. Nomeadamente porque um eleito municipal pode renunciar por estar a fazer um tratamento de saúde, inclusive relacionados ao exercício de atividades públicas intensas e desgastantes, ou a

acompanhar familiar submetido a tratamento de média ou longa duração, porque tem outros problemas familiares incompatíveis com o exercício pleno das suas atividades, porque foi acusado da prática de delitos relacionados com a mesma e não pretende continuar em funções até que os factos sejam cabalmente esclarecidos e muitas outras razões temporárias, ainda que potencialmente indefinidas, que ultrapassadas podem propiciar o seu regresso à atividade política ou pública.

6.5.4. Não é de descartar, ademais, que razões meramente políticas podem de forma razoável justificar a opção pela renúncia a um cargo municipal, nomeadamente quando a legitimidade política do titular seja posta em causa por qualquer circunstância ligada ao exercício das suas atividades ou à sua conexão com o eleitorado. E mesmo quando fica patente que a renúncia é um ato concertado de tática ou até de estratégia políticas, dir-se-ia maquiavélicas, de captura, manutenção ou de expansão do poder, como a de apresentar ao nível municipal celebridades ou políticos de dimensão nacional para atrair votos e logo a seguir renunciar, em princípio não se pode minorar a capacidade de o próprio eleitor captá-las e responder em conformidade a tais maquinações nas eleições.

6.5.5. Contudo, admitindo-se – sobretudo em períodos de pendor marcadamente populista e em que o manobrismo faz cada vez mais parte do jogo político – que houvesse alguma margem para que uma democracia liberal que tem meios preventivos de auto-preservação (*Despacho 1/2023, de 11 de setembro, Cláudio Sousa, Indeferimento de Pedido de Registo do Partido Político Liderança para a Nova Geração por Não-Correção Tempestiva de Insuficiências na Instrução do Processo*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, II Série, N. 166, 13 de setembro de 2023, pp. 1486-1489, 3.1.3; *Despacho 2/2023, de 11 de setembro, Eliseu Furtado, Indeferimento de Pedido de Registo do Movimento Republicano Democrático por Não-Correção Tempestiva de Insuficiências na Instrução do Processo*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, II Série, N. 166, 13 de setembro de 2023, pp. 1489-1491, 3.1.3; *Acórdão 41/2023, de 29 de março, Relativo a Requerimento Pós-Decisório Respeitante ao Acórdão 17/2023 Suscitado pelo Senhor Deputado António Monteiro*, Rel: JC Aristides R. Lima, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 38, 12 de abril de 2023, pp. 971-973, 9; *Despacho 1/2023, de 31 de dezembro, Carlos Lopes, (Registo e Alteração de Denominação e Símbolo de Partido Político), deferimento de pedido do PTS*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, II Série, N. 7, 10 de janeiro de 2024, pp. 84-86, 5.3.1), pudesse limitar tais procedimentos, eles só seriam compatíveis com o direito de participação política se desenhados de forma estrita para cobrir situações extremas que pudessem tolher a vontade do eleitor. O que ocorre é que a norma não só recobre essas situações de manipulação extrema do sistema político por razões eleitorais, abarcadas pela primeira versão da iniciativa legislativa que usava a expressão posteriormente suprimida, “injustificadamente”, como também estende as mesmas consequências sancionatórias para abarcar outras que remetem a razões pessoais – associadas a situações corriqueiras da vida humana e social que qualquer pessoa,

inclusive aquelas que exercem cargos públicos eletivos ao nível municipal, está sujeita – ou políticas, perfeitamente legítimas, tanto do ponto de vista constitucional, que é o que interessa, mas também do moral.

6.5.6. Tal efeito é frontalmente contrário à obrigação de proporcionalidade da restrição e do seu corolário de impedimento de imposição de sacrifícios excessivos ao direito e aos titulares de posições jurídicas dele derivados, quase equivalendo, malgrado a insensibilidade ambiental própria do seu tempo, a usar a tecnicamente feliz expressão de um clássico da pátria do princípio da proporcionalidade, de “a polícia não dever usar canhões para disparar contra periquitos/Die Polizei soll nicht mit Kannonen auf Spatzen schießen” (Fritz Fleiner, *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen, Mohr/Siebeck, 1913, p. 404).

7. Conclui-se que a norma desafiada não passa pelo teste de proporcionalidade, conduzindo, pois, à consequência inevitável de este Tribunal ter de declarar a sua inconstitucionalidade com os efeitos previstos pela Constituição.

III. Decisão

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

- a) Declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade da norma constante do artigo 57.º, do Estatuto dos Municípios, aprovado pela Lei n.º 134/IV/95, de 3 de julho, e de segmento do atual artigo 421º do Código Eleitoral, aprovado pela Lei. 92/V/99, de 8 de fevereiro, com as renumerações operadas pela Lei n.º 12/VII/2007, de 22 de junho, e pela Lei n.º 56/VII/2010, de 9 de março, que considera inelegíveis os titulares de cargos eletivos municipais que renunciem ao mandato nas eleições subsequentes que se destinem a completar o mandato dos anteriores eleitos e nas eleições que iniciem novo mandato, por desconformidade com o direito de participação política, na medida em que ataca de forma excessiva o direito, conduzindo a uma situação de desproporcionalidade;
- b) Não conhecer norma inserta em segmento do atual artigo 421º do Código Eleitoral, aprovado pela Lei. 92/V/99, de 8 de fevereiro, com as renumerações operada pela Lei n.º 12/VII/2007, de 22 de junho, e pela Lei n.º 56/VII/2010, de 9 de março, a qual estabelece que os titulares de cargos eletivos municipais que perdem o mandato são inelegíveis nas eleições subsequentes destinadas a completá-lo e nas eleições que iniciem um novo mandato.

Registe, notifique e publique.

Praia, 01 de agosto de 2024

José Pina Delgado (Relator)

Evandro Tancredo Rocha

João Pinto Semedo

Está conforme

Secretaria Judicial do Tribunal Constitucional, aos 01 de agosto de 2024.— O Secretário, *João Borges*.