

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**Parecer n.º 1/2025**

Sumário: Proferido nos Autos de Apreciação Preventiva da Constitucionalidade n.º 1/2025, em que é requerente, Presidente da República, tendo por objeto três normas contidas no ato legislativo da Assembleia Nacional que aprova do PCFR e estabelece o Estatuto do Pessoal Docente.

Cópia:

Do Parecer proferido nos Autos de Apreciação Preventiva da Constitucionalidade n.º 1/2025, em que é requerente Sua Excelência o **Presidente da República (PR)**, tendo por objeto as normas contidas no n.º 6 do artº 6º, no n.º 6 do art.º 9º e no n.º 2 do art.º 20º do ato legislativo da AN, submetido ao PR para promulgação como lei, que aprova do **PCFR** e estabelece o **Estatuto do Pessoal Docente**.

I - Relatório

1. Sua Excelência o Senhor Presidente da República veio a esta Corte Constitucional, ao abrigo do disposto na alínea a) do artigo 63º e do número 1 do artigo 64º da Lei n.º 56/VI/2005 de 28 de fevereiro, requerer a apreciação preventiva da constitucionalidade das normas constantes do número 6 do artigo 6º do ato legislativo da Assembleia Nacional que aprova, como seu Anexo I, o Plano de Carreiras, Funções e Remunerações e estabelece o Estatuto do Pessoal Docente; número 6 do artigo 9º do ato legislativo da Assembleia Nacional que aprova, como seu Anexo I, o Plano de Carreiras, Funções e Remunerações e estabelece o Estatuto do Pessoal Docente e por fim, da norma constante do número 2 do artigo 20º do diploma legislativo da Assembleia Nacional que aprova, como seu Anexo I, o Plano de Carreiras, Funções e Remunerações e estabelece o Estatuto do Pessoal Docente.

Passa-se a transcrever integralmente o requerimento que a Alta Entidade dirigiu ao Tribunal Constitucional:

“1º

O diploma legislativo em apreciação é composto por dois diplomas, a saber: o diploma preambular composto por 21 artigos, doravante designado por diploma preambular, que aprova o Plano de Carreiras, Funções e Remunerações (PCFR) e estabelece o Estatuto do Pessoal Docente; e o Anexo I ao diploma preambular, o Plano de Carreiras, Funções e Remunerações (PCFR) e o Estatuto do Pessoal Docente, composto por 209 artigos, doravante designado por Anexo I ao diploma preambular, e pelos Anexos II, III e IV (cf. artigos 1º e 2º do diploma preambular).

2º

O nº 6 do artigo 6º do diploma preambular cuja apreciação preventiva da conformidade com a Constituição se requer tem o seguinte teor:

"O disposto nos nºs 3 a 5 não é aplicável aos docentes que estejam em exercício de cargo eletivo ou político, ou de dirigente, ou de quadro especial." Itálico e sublinhado nossos.

3º

São os seguintes os teores das normas constantes dos n.ºs 3, 4, 5 e 6 do artigo 6º do diploma preambular, que se transcrevem:

"Artigo 6º

Regularização de pendências de promoção do pessoal docente que vai subsistir nos respectivos cargos

1. [...]

2. [...]

3. *Os docentes que vão subsistir nos respectivos cargos por não possuírem curso superior que confere o grau mínimo de licenciatura, com tempo mínimo de serviço efetivo de cinco anos e máximo de dez anos e que tenham pendências de promoção até 31 de dezembro de 2024, têm direito a uma promoção relativa a esse período.*

4. *Os docentes que vão subsistir nos respectivos cargos por não possuírem curso superior que confere o grau mínimo de licenciatura, com tempo mínimo de serviço superior a dez anos e máximo de quinze anos e que tenham pendências de promoção até 31 de dezembro de 2024, têm direito a duas promoções relativas a esse período.*

5. *Os docentes que vão subsistir nos respectivos cargos por não possuírem curso superior que confere o grau mínimo de licenciatura, com tempo mínimo de serviço efetivo superior a quinze anos e que tenham pendências de promoção até 31 de dezembro de 2024, têm direito a três promoções relativas a esse período.*

6. *O disposto nos nºs 3 a 5 não é aplicável aos docentes que estejam em exercício de cargo eletivo ou político, ou de dirigente, ou de quadro especial.*

7. [...]

4º

A norma constante do nº 6 do artigo 6º do diploma preambular afasta a aplicação das disposições constantes dos respectivos n.ºs 3 a 5 a docentes que estejam em exercício de cargo eletivo ou político, ou de dirigente ou de quadro especial.

5º

Uma simples leitura do texto da disposição constante do nº 6 do artigo 6º do diploma que aprova o PCFR do pessoal docente permite verificar que a aplicação das disposições constantes dos n.ºs 3 a 5 do mesmo preceito é afastada por razões de exercício de cargos públicos ou de exercício de direitos políticos por parte de determinados docentes, o que infringe o princípio da igualdade consignado no artigo 24º e a disposição constante do artigo 56º, nº 2, da Constituição e acarreta a inconstitucionalidade da mencionada norma constante do nº 6 do diploma do artigo 6º do diploma preambular, nos termos do disposto no artigo 277º, nº 1, da mesma Constituição.

6º

Por seu turno, o nº 6 do artigo 9º do diploma preambular cuja apreciação preventiva de conformidade com a Constituição se requer tem o seguinte teor:

"O disposto nos n.ºs 3 a 5 não é aplicável aos docentes que estejam em exercício de cargo eletivo ou político, ou de dirigente, ou de quadro especial." Itálico e sublinhado nossos.

7º

São os seguintes os teores das normas constantes dos n.ºs 3, 4, 5 e 6 do artigo 9º do diploma preambular, que se transcrevem:

"Artigo 9º

Regularização de pendências de promoção do pessoal docente que vai transitar para o PCFR

1. [...]

2. [...]

3. Os docentes que vão transitar para o PCFR do Pessoal Docente, com tempo mínimo de serviço efetivo de cinco anos e máximo de dez anos e que tenham pendências de promoção até 31 de dezembro de 2024, têm direito a uma promoção relativa a esse período.

4. Os docentes que vão transitar para o PCFR do Pessoal Docente, com tempo mínimo de serviço superior a dez anos e máximo de quinze anos e que tenham pendências de promoção até 31 de dezembro de 2024, têm direito a duas promoções relativas a esse período.

5. Os docentes que vão transitar para o PCFR do Pessoal Docente, com tempo mínimo de

serviço efetivo superior a quinze anos e que tenham pendências de promoção até 31 de dezembro de 2024, têm direito a três promoções relativas a esse período.

6. O disposto nos n.ºs 3 a 5 não é aplicável aos docentes que estejam em exercício de cargo eletivo ou político, ou de dirigente, ou de quadro especial.

7. [...]

8. [...]

9. [...]

10. [...]

8º

A norma constante do nº 6 do artigo do diploma preambular também afasta a aplicação das disposições constantes dos respectivos n.ºs 3 a 5 do mesmo preceito a docentes que estejam em exercício de cargo eletivo ou político, ou de dirigente ou de quadro especial.

9º

Uma leitura, ainda que perfunctória, da disposição constante do nº 6 do artigo 9º do diploma que aprova o PCFR do pessoal docente permite verificar que a aplicação das disposições constantes dos n.ºs 3 a 5 do mesmo preceito é afastada por razões de exercício de cargos públicos ou de exercício de direitos políticos por parte de determinados docentes, o que infringe o princípio da igualdade consignado no artigo 24º e a disposição constante do artigo 56º, nº 2, da Constituição e acarreta a inconstitucionalidade da mencionada norma constante do nº 6 do artigo 9º diploma que aprova o PCFR do pessoal docente, nos termos do disposto no artigo 277º, nº 1, da mesma Constituição.

10º

*Por sua vez, o artigo 20º do diploma preambular, sob a epígrafe "**Disposições revogatórias**", determina, no nº 1, que se mantêm em vigor os regulamentos publicados ao abrigo da legislação por ela revogada.*

11º

É evidente a natureza regulamentar da disposição constante do nº 2 do artigo 20º do diploma preambular.

12º

Ora, a Constituição não atribui à Assembleia Nacional competência regulamentar, seja no sentido positivo de fazer regulamentos, seja no sentido de os manter em vigor, seja ainda no sentido negativo de revogar regulamentos.

13º

O que se compreende, desde logo, porque a mesma Constituição, na alínea b) do artigo 205º, atribui ao Governo, em exclusivo, no exercício de funções administrativas, a competência para "Fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis".

14º

Ao determinar, no nº 2 do artigo 20º, que se mantêm em vigor os regulamentos publicados ao abrigo da legislação que o diploma preambular revoga, a Assembleia Nacional exerce, no ato legislativo, competência administrativa que a disposição constante da alínea b) do artigo 205º da Constituição atribui, em exclusivo, ao Governo, infringindo, desse modo, a referida disposição constitucional e o princípio da separação de poderes consignado no nº 2 do artigo 119º da mesma Constituição, acarretando a inconstitucionalidade da referida norma do diploma legislativo, nos termos do artigo 277º, nº 1, da Lei Fundamental.

Em conclusão

1) Porque afasta a aplicação das disposições constantes dos n.ºs 3 a 5 do artigo 6º do diploma preambular por razões de exercício de cargos públicos ou de exercício de direitos políticos a determinados docentes, a norma constante do nº 6 do mencionado artigo 6º do mesmo diploma preambular infringe o princípio da igualdade consignado no artigo 24º e o disposto no artigo 56º, nº 2, da Constituição, o que acarreta a sua inconstitucionalidade, nos termos do disposto no artigo 277º, nº1, da mesma Constituição.

2) Porque afasta a aplicação das disposições constantes dos n.ºs 3 a 5 do artigo 9º do diploma preambular por razões de exercício de cargos públicos ou de exercício de direitos políticos a determinados docentes, a norma constante do nº 6 do mencionado artigo 9º do mesmo diploma preambular infringe o princípio da igualdade consignado no artigo 24.º e o disposto no artigo 56º, nº 2, da Constituição, o que acarreta a sua inconstitucionalidade, nos termos do disposto no artigo 277º, nº1, da mesma Constituição.

3) Na medida em que determina que se mantêm em vigor os regulamentos publicados ao abrigo da legislação que revoga, a norma constante do n.º 2 do artigo 20º do diploma preambular infringe o disposto na alínea b) do artigo 205º e, por via disso, o princípio da separação de poderes consignado no nº 2 do artigo 119º da mesma Constituição, o que acarreta a sua inconstitucionalidade, nos termos do artigo 277º, nº1, da Lei Fundamental.

Pelo exposto, nos termos do disposto na alínea a) do nº1 do artigo 278º da Constituição, bem como na alínea a) do artigo 63º e no nº 1 do artigo 64º da Lei nº 56/VI/2005, de 28 de fevereiro, requeiro a fiscalização preventiva:

a) da norma constante do nº 6 do artigo 6º do diploma preambular, por violação do princípio da igualdade consignado no artigo 24º da Constituição e do disposto no artigo 56º, nº 2, da Constituição;

b) da norma constante do nº 6 do artigo 9º do diploma preambular, por violação do princípio da igualdade consignado no artigo 24º da Constituição e do disposto no artigo 56º, nº2, da Constituição;

c) da norma constante do nº 2 do artigo 20º, por violação do disposto no artigo 205º, alínea b), da Constituição e do princípio da separação de poderes consignado no artigo 119º, nº 2, da mesma Constituição.”

1.2. O Senhor Presidente do Tribunal Constitucional, tendo verificado que o pedido reunia todos os pressupostos de admissibilidade, admitiu-o em 10 de fevereiro de 2025, e, no mesmo dia, realizou-se o sorteio que indicou o Juiz Conselheiro João Pinto Semedo, como Relator.

1.3. Ainda no dia 10 de fevereiro de 2025, procedeu-se à notificação de Sua Excelência o Senhor Presidente da Assembleia Nacional para, na qualidade de Presidente desse Órgão de Soberania de que emanaram as normas impugnadas, pronunciar-se sobre o requerimento apresentado por Sua Excelência o Senhor Presidente de República.

1.4. Mostrando-se pertinente para a instrução do presente Processo de Fiscalização Preventiva da Constitucionalidade, o Venerando Juiz Conselheiro-Relator solicitou e as entidades abaixo indicadas remeteram os seguintes documentos:

I - Assembleia Nacional

- a) Proposta de Lei n.º/X/2024
- b) Relatório/Parecer da Comissão Especializada de Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos, Segurança e Reforma do Estado, 1ª Comissão Especializada;
- c) Relatório/Parecer da Comissão Especializada de Educação, Cultura, Saúde, Juventude, Desporto e Questões Sociais, 5ª Comissão Especializada;
- d) PCFR e os áudios das Reuniões em que se discutiu a proposta de lei, designadamente perante a 1ª e a 5ª Comissões Especializadas, nos dias 16, 17 e 18 de janeiro de 2025.

II-Ministério da Educação

- a) O Diploma Preambular;
- b) Referência n.º 127/SINDPROFE - 17 de julho de 2024;
- c) Parecer do Sindicato Democrático de Professores SINDPROF sobre a Proposta de Plano de Carreiras, Funções e Remunerações do Pessoal Docente PCFR;
- d) Parecer sobre o Projeto de Decreto-Lei que aprova o Plano de Carreiras, Funções e Remunerações do Pessoal Docente;
- e) Referência n.º 12/07/2024 GP/SIPROFIS, sobre Condições do SIPROFIS para o Novo PCFR do Pessoal Docente;
- f) Acordo com Sindicato de 30 de maio de 2024;
- g) Compromisso do Governo Perante o Pessoal Docente-Pilares de Intervenção;
- h) Acordo Sindical para Valorização da Carreira do Pessoal Docente celebrado entre o Governo, SINDEP e SIPROFIS
- i) Relatório: Linhas Gerais para Processo de Revisão do Estatuto da Carreira do Pessoal Docente;
- j) Despacho n.º 41/GME/2023 do Senhor Ministro da Educação sobre a Criação de Grupos de Trabalho para Elaboração da Proposta do Estatuto da Carreira Docente.
- k) Esclarecimentos do Primeiro-Ministro de Cabo Verde referente ao Veto Presidencial.

1.5. No prazo que lhe foi assinalado no despacho de notificação, Sua Excelência o Senhor Presidente da Assembleia Nacional dignou-se responder nos seguintes termos:

Tendo sido notificado para pronunciamento nos termos do art.º 60º e 61º da Lei n.º 56/VI/2005, de 28 de fevereiro, a Assembleia Nacional acusa a receção da petição inicial apresentada por sua S. E. Presidente da República onde se requer, nos termos da al. a) do n.º 1 do art.º 278º da Constituição da República, bem como da al. a) do art.º 63º e do número 1 do artigo 64º da Lei n.º 56/VI/2005, de 28 de fevereiro, a fiscalização preventiva da Constitucionalidade do número 6 do artigo 6º, número 6 do artigo 9º do diploma preambular e do número 2 do artigo 20 do diploma legislativo que aprova o Plano de Carreiras, Funções e Remunerações (PCFR) e estabelece o Estatuto do Pessoal Docente.

Tratando-se de um diploma legislativo apreciado e aprovado pelo Plenário, Órgão Soberano da Assembleia Nacional, na sequência de uma proposta de lei apresentada pelo Governo nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 203º da Constituição da República, e havendo dúvidas relativamente à constitucionalidade das referidas disposições dos artigos supracitados, tendo em consideração a relevância da matéria e a competência consagrada na al. a) do n.º 1 do art.º 215º da Constituição

da República, aguardo a decisão do Tribunal Constitucional, sobre a matéria. Sem mais assunto de momento, queira aceitar, Excelência, os meus melhores cumprimentos.

2. O Memorando a que se refere o n.º 2 do artigo 65.º da LTC foi elaborado e depositado na Secretaria do Tribunal Constitucional, no dia 18 de fevereiro de 2025, incorporando uma proposta sobre as questões a responder pelo Tribunal, assim como a indicação dos fundamentos relativos a cada proposta de solução. O Memorando foi adotado pelo Plenário, a 21 de fevereiro do corrente ano civil, depois de um profícuo debate, em que se acordou que a seguir a uma questão preliminar, dever-se-ia condensar as questões que o Coletivo se propõe a responder.

2.1. Relativamente à questão preliminar, consignou-se que no âmbito do Processo de Fiscalização Preventiva da Constitucionalidade n.º 1/2024, o Tribunal Constitucional tinha colocado a questão prévia de saber se pode ser apreciado pedido de fiscalização abstrata preventiva da constitucionalidade numa situação em que a entidade requerente, malgrado identificar a norma desafiada e indicar um parâmetro constitucional para efeitos de controlo de conformidade, não apresenta qualquer motivação e em que não se consegue estabelecer com certeza a conexão mentalmente pressuposta entre ambos.

O suprarreferido parecer havia considerado que a ausência de motivação não obstava que o pedido fosse admitido e apreciado. Todavia, não deixou de registar que seria recomendável que o requerimento de apreciação da conformidade constitucional fosse motivado, *sobretudo, para prover o Tribunal Constitucional de elementos hermenêuticos que podem ser decisivos para se entender o âmago da apreciação feita pelo requerente e entender a mecânica por detrás da pressuposta desconexão entre um ato legislativo e uma norma constitucional do qual emerge o possível vício de constitucionalidade, base onde se deverá ancorar as sérias dúvidas que manifesta.*

No caso em apreço optou-se por levantar não uma questão prévia, uma vez que a mesma já tinha sido resolvida, mas uma questão preliminar apenas para sinalizar que nos presentes Autos o Requerente indicou as normas desafiadas e os parâmetros constitucionais, apresentou as razões que o levaram a requerer a verificação da constitucionalidade da norma do n.º 2 do artigo 20.º do diploma preambular que aprova o PCFR e estabelece o Estatuto do Pessoal Docente. Pelas razões que apresentou compreende-se que essa norma lhe tenha suscitado dúvida sobre a sua conformidade com o disposto na alínea b) do artigo 205.º e com o princípio da separação e interdependência de poderes previsto no n.º 2 do artigo 119.º da Constituição da República de Cabo Verde. Em relação às normas constantes dos n.ºs 6 dos artigos 6.º e 9.º, a dúvida do Ilustre Requerente não se mostra fundada, designadamente, pela ausência de motivação em relação à eventual desconformidade constitucional das normas constantes dos n.ºs 6 dos artigos 6.º e 9.º com o princípio da igualdade previsto no artigo 24.º e com o direito a não ser prejudicado na colocação, carreira, emprego ou atividade pública ou privada, nem nos benefícios sociais a que tenha direito, por desempenhar cargos públicos ou exercer os seus direitos políticos expresso no

n.º 2 do artigo 56.º, ambos da Lei Fundamental. Reitera-se que a Lei n.º 56/VI/2005, de 28 de fevereiro não parece impor a apresentação de qualquer motivação ou fundamentação, bastando-se com a indicação da norma de que se requer apreciação e da norma constitucional com ela desarmónica. Todavia, como ficara exposto no Parecer n.º 1/2024, *a apresentação de motivação do pedido constitui-se em elemento opcional, ainda que altamente recomendável. Por razões de transparência, de justificação da iniciativa presidencial e, sobretudo, para prover o Tribunal Constitucional de elementos hermenêuticos que podem ser decisivos para se entender o âmago da apreciação feita pelo requerente e entender a mecânica por detrás da pressuposta desconexão entre um ato legislativo e uma norma constitucional do qual emerge o possível vício de constitucionalidade, base onde se deverá ancorar as sérias dúvidas que manifesta.*

Neste caso, por ausência de motivação, o Tribunal Constitucional tem dificuldades em conseguiralcançar as múltiplas valências do pensamento da Entidade Requerente da apreciação preventiva da constitucionalidadedas normas constantes dos n.º 6 dos artigos 6.º e 9.º, quando confrontadas com o princípio da igualdade previsto no artigo 24.º e com o direito a não ser prejudicado na colocação, carreira, emprego ou atividade pública ou privada, nem nos benefícios sociais a que tenha direito, por desempenhar cargos públicos ou exercer os seus direitos políticos expresso no n.º 2 do artigo 56.º, ambos da Lei Fundamental.

3. As questões que o Tribunal Constitucional deve responder são:

3.1 Há vício de inconstitucionalidade na norma constante do número 6 do artigo 6º do diploma preambular que aprova o Plano de Carreiras, Funções e Remunerações e estabelece o Estatuto do Pessoal Docente, quando confrontada com o princípio/direito à igualdade previsto no artigo 24.º da Constituição e com o direito a não ser prejudicado na colocação, carreira, emprego ou atividade pública ou privada, nem nos benefícios sociais a que tenha direito, por desempenhar cargos públicos ou exercer os seus direitos políticos nos termos do n.º 2 do artigo 56.º da Lei Fundamental?

3.2 Há vício de inconstitucionalidade na norma constante do número 6 do artigo 9º do diploma preambular que aprova o Plano de Carreiras, Funções e Remunerações e estabelece o Estatuto do Pessoal Docente, quando confrontada com o princípio/direito à igualdade previsto no artigo 24.º da Constituição e com o direito a não ser prejudicado na colocação, carreira, emprego ou atividade pública ou privada, nem nos benefícios sociais a que tenha direito, por desempenhar cargos públicos ou exercer os seus direitos políticos nos termos do n.º 2 do artigo 56.º da Lei Fundamental?

3.3. É desconforme com a Constituição a norma do n.º 2 do artigo 20.º do diploma preambular que aprova o Plano de Carreiras, Funções e Remunerações e estabelece o Estatuto do Pessoal Docente, quando confrontada com o disposto na alínea b) do artigo 205.º da CRCV, que confere ao Governo a competência para fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis, e com

o n.º 2 do artigo 119.º, que consagra o princípio da separação e interdependência de poderes, ambos da Constituição da República de Cabo Verde?

II -Fundamentação

4. Para efeito de enquadramento o Tribunal entende que se justifica reproduzir certos segmentos do preâmbulo do ato legislativo enviado ao Senhor Presidente da República para promulgação como PCFR e que estabelece o Estatuto do pessoal docente onde se pode encontrar a motivação subjacente à iniciativa legislativa que culminou com a aprovação do PCFR dos Docentes.

4.1. Assim sendo, “o Programa do Governo da X Legislatura, na sua "Nota Introdutória" no capítulo "CABO VERDE EMPREENDEDOR INCLUSIVO E SOCIAL" aponta como prioridade oferecer educação de excelência. Por isso, o Governo assumiu, no domínio da Educação, o compromisso de [...] consolidar os ganhos alcançados e aprofundar a realização da sua visão holística do desenvolvimento harmonioso e sustentável da mulher e do homem cabo-verdiano e de Cabo Verde, assumindo que a educação, a formação e a qualificação dos cabo-verdianos são vetores primordiais por fornecerem as necessárias garantias para a diversidade das opções individuais de cada um dos cidadãos, independentemente do seu local de residência, do seu poder económico, da sua origem familiar e social....

Ciente de que no cerne do Sistema Nacional de Educação se encontra a classe do Pessoal Docente, que é imprescindível para o sucesso do Sistema Nacional de Educação (SNE), que tem a responsabilidade de fornecer conhecimento e habilidades fundamentais para a formação dos alunos, enquanto foco principal do sistema de ensino, e que desempenha um papel fundamental na preparação dos indivíduos para se tornarem cidadãos informados e participativos; ciente ainda, de que para além da alocação de recursos curriculares, pedagógicos e didáticos necessários para a consolidação e perenização do Sistema Nacional de Educação robusto, são necessários recursos humanos (profissionais de docência) qualificados com formação adequada, e que estejam motivados e remunerados com justiça e equilíbrio no quadro do sistema da Administração Pública, em que a remuneração, justa e em linha com a sua contribuição para a produtividade global da sociedade cabo-verdiana, não esteja a depender das conjunturas circunstanciais e ou do regime da carreira do regime, geral ou especial, mas tão somente determinado pelo mérito e o valor gerado e acrescentado pelo serviço docente de qualidade, dependendo apenas do grau de responsabilidade, maturidade e da exigência do perfil de qualificação da função e do quadro geral da gestão de desempenho.

4.1.1. Assim, o Programa do Governo da X Legislatura consagrou a necessidade de se proceder à revisão do Estatuto da Carreira do Pessoal Docente (ECPD), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 69/2015 de 12 de dezembro, visando a sua adequação e alinhamento com os objetivos das reformas educativas em implementação, nomeadamente para valorizar a carreira e as funções dos docentes, quer em termos da qualificação e formação como também ao nível da melhoria da base

e da carreira remuneratória, como vetor essencial da qualidade do ensino e em reconhecimento do papel central do professor no contexto socioeducativo.

4.1.2. Em resultado do diagnóstico e dando seguimento aos consensos derivados dos múltiplos encontros realizados com os sindicatos ao longo desta legislatura, para procura de entendimentos e adoção de prioridades e cronogramas de execução, com base numa análise aturada do Estatuto da Carreira do Pessoal Docente (ECPD) em vigor, aprovado através do Decreto-Lei n.º 69/2015, de 12 de dezembro, identificou-se um conjunto de disfunções e inconformidades na carreira dos docentes do pré-escolar, ensino básico e do ensino secundário, que originaram a acumulação de direitos não realizados, com particular incidência a partir de 2008, nomeadamente a não reclassificação dos professores que obtiveram o grau de licenciatura, a não redução da carga horária semanal dos professores do regime de pluridocência, a não atribuição do subsídio por não redução da carga horária aos professores do regime de monodocência, de entre outras.

Assim, sempre em diálogo com os sindicatos e com a classe docente, o Governo iniciou o processo de revisão do EPD, pretendendo reestruturar a carreira, de forma coerente, justa e equilibrada, em que a remuneração dos docentes que integram a carreira docente corresponda ao nível de responsabilidade e complexidade da função, clarificando e caracterizando melhor as funções docentes, garantindo maior estabilidade e motivação do pessoal que a compõe, culminando com a aprovação do PCFR do Pessoal Docente que estabelece as normas estatutárias mais concretamente as regras, princípios e critérios de organização, estruturação da carreira docente, os requisitos de ingresso, do desenvolvimento profissional, o sistema remuneratório, as condições de trabalho e o regime de cessação da função do Pessoal Docente que integra o regime especial da Administração Pública, por forma a adequar os estatutos que lhe é aplicável aos ensejos e expectativas da classe, sem descurar do seu enquadramento nas normas e princípios que enformam o exercício da função pública estabelecidos pelo Regime Jurídico do Emprego Público, e respeitando os princípios norteadores do exercício da docência decorrentes da Lei de Bases do Sistema Educativo.”

Com particular relevância para o desafio constitucional que urge enfrentar e resolver, destaca-se o trecho do preâmbulo relativo à motivação subjacente à decisão de regularizar as pendências de desenvolvimento profissional:

Assim, para garantir a efetivação do direito ao desenvolvimento profissional dos docentes, o presente PCFR do Pessoal Docente contém normas transitórias que estabelecem a obrigatoriedade da regularização de todas as pendências de desenvolvimento profissional, no período mínimo de cinco anos e superior a quinze anos, para toda a classe docente, independentemente da posse de curso superior que confere o grau mínimo de licenciatura. Sendo que o espaço temporal definido para a regularização de pendências de promoção é o que tem sido adotado nos diplomas aplicáveis a todas as carreiras do regime especial, por se tratar de reconhecimento ao desenvolvimento profissional de forma automática e com isenção de

concurso. De referir que estas normas são de carácter transitório e aplicam-se apenas na fase da transição para o PCFR do Pessoal Docente, caindo em desuso com entrada em vigor deste diploma, que vem estabelecer novos instrumentos de desenvolvimento profissional.

4.1.3. A iniciativa legislativa que conduziu à aprovação do PCFR do Pessoal Docente conheceu, resumidamente, as seguintes vicissitudes:

Segundo o documento remetido pelo Ministério da Educação e intitulado como *esclarecimentos do Primeiro-Ministro de Cabo Verde referente ao veto presidencial*, o ato legislativo sobre o PCFR do Pessoal Docente tinha sido aprovado pelo Conselho de Ministros e submetido a Sua Excelência o Presidente da República para promulgação como Decreto-Lei, a 6 de agosto de 2024, tendo, todavia, em 4 de setembro do mesmo ano, recebido a mensagem através da qual se comunicou ao Governo a *decisão de vetar o diploma*.

O Juiz Conselheiro-Relator houve por bem solicitar a mensagem através da qual Sua Excelência o Senhor Presidente da República fundamentou o veto político que exerceu relativamente ao ato legislativo que lhe tinha sido enviado pelo Governo para promulgação como Decreto-Lei sobre o Plano de Carreiras, Funções e Remunerações do Pessoal Docente, tendo a Presidência da República se dignado remeter a suprarreferida mensagem e da qual se extrai, com algum relevo para o presente desafio de constitucionalidade, o seguinte:

Ao assumir como uma das suas opções fundamentais a restrição do ingresso na carreira docente apenas e só aos professores detentores de grau mínimo de licenciatura, naturalmente que se coloca a questão de saber se o diploma não viola disposições específicas das Bases do Sistema Educativo, designadamente a norma do n.º 3 do artigo 71.º, que expressamente reconhece que o “sistema de formação dos docentes deve ser orientado para a criação de condições para a frequência de cursos que confirmam ou não graus académicos superiores...devendo incluir, para além das componentes curriculares dos respetivos ciclos de estudos, conteúdos específicos das ciências da educação, das metodologias, da prática pedagógica e da investigação aplicada”.

Nesta mesma linha, questiono se as disposições do Decreto-Lei que impedem de transitar para o novo estatuto os professores que não são titulares de curso que confira o grau mínimo de licenciatura, os quais, segundo os estatutos, ficam inibidos de se desenvolverem na carreira em condições de igualdade com os demais professores, devendo ser colocados numa bolsa de congelados até a extinção das respetivas carreiras, não estão em conflito com as normas suprarreferidas.

Reportando-se ainda ao documento remetido pelo Ministério da Educação e intitulado como *esclarecimentos do Primeiro-Ministro de Cabo Verde referente ao veto presidencial* e, com alguma pertinência para o adequado enquadramento das questões constitucionais que o Tribunal tem de responder neste processo, reproduz-se a seguinte reação do Senhor Primeiro-Ministro ao

veto político:

2. Para além disso, as disposições contidas no Artigo 6.º do mesmo Decreto-Lei que aprova o PCFR do pessoal docente preveem expressamente a regularização das pendências de desenvolvimento profissional acumuladas há mais de 15 anos dos docentes que vão subsistir nos cargos, ou seja, que não vão transitar para o PCFR por não possuírem licenciatura estabelecendo o seguinte:

a) n.º 3 - Os docentes que vão subsistir nos respetivos cargos por não possuírem curso superior que confere o grau mínimo de licenciatura, com tempo mínimo de serviço efetivo de 5 (cinco) anos e máximo de 10 (dez) anos e que tenham pendências de promoção até 31 de dezembro de 2023, têm direito a uma promoção relativa a esse período. .

b) n.º 4- Os docentes que vão subsistir nos respetivos cargos por não possuírem curso superior que confere o grau mínimo de licenciatura, com tempo mínimo de serviço efetivo superior a 10 (dez) anos e máximo de 15 (quinze) anos e que tenham pendências de promoção até 31 de dezembro de 2023, têm direito a duas promoções relativas a esse período. .

c) n.º 5 - Os docentes que vão subsistir nos cargos por não possuírem curso superior que confere o grau mínimo de licenciatura, com tempo mínimo de serviço efetivo superior a 15 (quinze) anos e que tenham pendências de promoção até 31 de dezembro de 2023, têm direito a três promoções relativas a esse período.

[...]

O veto do PCFR do Pessoal Docente tem um impacto direto sobre os docentes e demais envolvidos no setor educacional, afeta a classe, seja na estabilidade que se requer, nas suas condições de trabalho, ou até mesmo no desenvolvimento da educação a nível nacional.

O Governo considera que o veto do PCFR do Pessoal Docente coloca em causa a implementação da nova Tabela Remuneratória dos Professores e condiciona a realização paulatina das suas expetativas de melhoria das condições de remuneração e da valorização da classe.

4.1.4. Na sequência do veto presidencial, o Governo decidiu assumir a iniciativa de apresentar à Assembleia Nacional a proposta de lei sobre o PCFR do Pessoal Docente.

A proposta foi admitida, aprovada na generalidade e submetida às comissões especializadas em razão da matéria para discussão e votação na especialidade.

O Plenário, com base na CRCV e no Regimento da Assembleia Nacional, deliberou que a proposta de lei fosse votada na especialidade pelas comissões especializadas, sem prejuízo do poder de avocação do Plenário da Assembleia Nacional.

Conforme o registo sonoro da primeira sessão conjunta das 1.^a e 5.^a Comissões Especializadas, na parte em que se apresentou e se discutiu a matéria sobre a regularização das pendências de promoção, tanto daqueles que vão subsistir nos respetivos cargos por não possuírem curso superior que confere grau mínimo de licenciatura como daqueles que vão transitar para o PCFR por possuírem curso superior que confere grau mínimo de licenciatura, depois da apresentação da proposta pelo Ministro da Educação, Amadeu João da Cruz, fez-se a discussão do artigo 6.º, tendo o Deputado do PAICV, Julião Varela, anunciado que tinha uma proposta alternativa à do Governo e que se traduziria na queda dos artigos sobre a regularização das promoções, porquanto a proposta do seu partido era mais vantajosa para os professores. Essa vantagem traduzir-se-ia na promoção automática de todos os professores que tinham promoção em atraso, independentemente de condicionamento.

4.1.5. A proposta do PAICV foi submetida à votação, mas não foi aprovada, porque obteve apenas 3 votos a favor, dos deputados do PAICV, 12 votos contra dos deputados MPD e 2 deputados da UCID abstiveram-se. Por seu turno, a proposta do Governo foi aprovada com 14 votos a favor, dos deputados do MpD e da UCID, e 3 votos contra dos deputados PAICV.

A proposta de lei subiu ao Plenária da Assembleia e na votação final global obteve os votos favoráveis exigíveis para a sua aprovação.

4.1.6. O ato legislativo aprovado pela Assembleia Nacional foi enviado ao Senhor Presidente da República para a promulgação, mas esta Alta Entidade, com base em dúvidas sobre a conformidade de algumas das suas normas com a Lei Fundamental, requereu a verificação preventiva da constitucionalidade das normas já mencionadas.

4.2. Em relação à norma do n.º 6 do artigo 6.º do ato legislativo que aprova o PCFR dos Docentes, afirma ter dúvida sobre a sua conformidade com o princípio/direito à igualdade contido no artigo 24.º da Lei Fundamental, porque de uma simples leitura dessa norma, que afasta a aplicação das disposições constantes dos respetivos n.ºs 3 a 5 a docentes que estejam em exercício de cargo eletivo ou político ou de dirigente ou de quadro especial, se conclui pela infração ao princípio da igualdade.

O princípio da igualdade encontra-se plasmado no artigo 24.º da CRCV, o qual encontra-se redigido da seguinte forma: *“Todos os cidadãos têm igual dignidade social e são iguais perante a lei, 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.”*

Como já se ensejou dizer, não há tratamento desigual sem que se possa estabelecer a comparação entre duas realidades, situações ou regimes comparáveis.

4.2.1. Não é a primeira vez que o Tribunal avalia possível violação do princípio da igualdade. Antes pelo contrário, já se tem um acervo considerável de arestos que se pronunciaram desenvolvidamente sobre este princípio estruturante do nosso Estado de Direito Democrático plasmado na Lei Magna, razão pela qual se reproduz os trechos pertinentes dos acórdãos que se debruçaram sobre esta matéria.

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

1.1.1. Quatro níveis de escrutínio relacionado a situações de desigualdade serão considerados, não havendo, a propósito, nenhum corte com a orientação da justiça constitucional cabo-verdiana que, por diversas vezes, já teve de se pronunciar sobre o princípio da igualdade ou o direito homónimo. (...) “ Para as que contemplarem discriminações suspeitas, as previstas pelo artigo 24.º 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 ilidida 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 feita 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.”

1.1.2. O mesmo princípio foi tratado no *Acórdão 24/2016, de 20 de outubro, Fiscalização Sucessiva da Constitucionalidade referente à norma revogatória da Lei de aprovação do [E]statuto dos magistrados do Ministério Público*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 61, 2 de novembro de 2016, pp. 20332054 e na *Coletânea de Decisões do Tribunal Constitucional de Cabo Verde*, Vol. II, Praia, INCV, 2017 (2016), pp. 17-82, 2, e no *Parecer 1/2017, de 20 de maio*, publicado no *Boletim Oficial*, Rel. JP Pinto Semedo, I Série, N. 27, de 16 de maio de 2017, pp. 672682, p. 675 e ss., proferido nos autos de fiscalização preventiva da constitucionalidade 1/2017, em que foi requerente Sua Excelência o Senhor Presidente da República, relativamente à fiscalização preventiva da constitucionalidade dos artigos 2 e 14 do ato legislativo que aprova o Estatuto dos Oficiais de Justiça, em relação a uma situação que comporta algumas semelhanças com o caso em apreço;

1.1.3. E foi utilizado nos *Acórdãos 23/2018, de 20 de outubro, Fiscalização*

Sucessiva da Constitucionalidade referente a norma contida no n.º 1 do art.º 130 da Lei n.º 1/VII/2011, de 20 de junho, que aprovou o Estatuto dos Magistrados Judiciais, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 76, 22 de novembro de 2018, pp. 1835-1857, 2 ; 10/2020, de 20 de março, *Proferido nos autos de fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade de normas constantes do Acordo entre o Governo da República de Cabo Verde e o Governo dos Estados Unidos da América respeitante ao Estatuto do Pessoal dos Estados Unidos na República de Cabo Verde (SOFA)*, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, n. 86, 23 de julho de 2020, pp. 1731-1782, A.1; 39/2021, de 7 de setembro, *Alex Saab v. STJ*, Rel. José Pina Delgado; Aristides R. Lima e João Pinto Semedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 100, 15 de outubro de 2021, pp. 25082570, 3.2.10, B; 60/2021, de 6 de dezembro, *referente à constitucionalidade de norma que limita o ingresso na função pública de cidadãos com idade igual ou superior a trinta e cinco anos para provimento de lugares correspondentes a categoria inferior ao de pessoal da carreira técnica ou equiparado fora das exceções mencionadas pelo número 1 do artigo 28 da Lei n.º 117/VIII/2016, de 24 de março*, Rel: JC Pina Delgado, 3; 25/2022, de 24 de junho, *Provedor de Justiça, referente a normas constantes dos números 1 e 3 do artigo 25 e número 4 do artigo 101 da Lei n.º 42/VII/ 2009, de 27 de julho, na medida em que estabeleceria as bases do regime da função pública, relativamente ao modo de vinculação jurídica à função pública e à conversão dos contratos administrativos de provimento em contratos de trabalho a termo certo, de 27 de julho*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 65, 1 de julho de 2022, pp. 1618-1637, 11.3; 19/2024, de 29 de fevereiro, *Anilson Vaz de Carvalho Silva v. STJ, Não julga inconstitucionais o artigo 19 do EMJ, quando interpretado no sentido de que os Juizes de Direito de 2ª classe, não podem concorrer ao preenchimento de uma vaga de Juiz Desembargador, por ausência de desconformidade com o*

princípio de igualdade perante a lei, reserva legal e o sistema de mérito no acesso a cargos públicos, e norma hipotética inferida do artigo 34 da Lei do Contencioso Administrativo, no sentido de em processo administrativo não-sancionatório o juiz não pode recorrer para o plenário de decisão de secção do STJ, por ausência de desconformidade com o direito de recurso, Rel: JCP Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 21, 14 de março de 2024, pp. 573-585.

Por entender que nenhum motivo ponderoso existe no sentido de levar o Tribunal a alterar a sua posição, mantém o entendimento sobre os níveis de escrutínio.

4.2.2. Descendo ao caso em apreço, o pedido formulado pelo Sr. Presidente da República refere-se à eventualidade de haver uma violação do princípio da igualdade, pelo facto da norma vertida para o número 6 do artigo 6.º do diploma preambular, ao estabelecer que o disposto nos números 3, 4 e 5 não se aplica ao pessoal docente que esteja a exercer funções publicas ou eletivas, seria uma violação ao princípio da igualdade.

Será assim aparentemente tão simples?

Retomando os níveis de escrutínio sobre o princípio da igualdade, o Tribunal reitera que, 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;

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

Assim sendo, em situações nas quais não existam razões justificantes para legitimar tratamentos desiguais, independentemente dos sujeitos em causa, poderá haver violação do princípio da igualdade. Isso determina que, no mínimo, qualquer tratamento desigual promovido pelo legislador tenha na sua base uma finalidade racional que a legitime e com ela se conecte, fixando-se, mesmo em casos que não envolvam discriminação, as seguintes exigências: primeiro, não

pode haver violação do princípio da igualdade sem haver tratamento diferenciado; segundo, este tratamento deverá, dependendo do caso, estar desprovido de qualquer base, nomeadamente de qualquer racionalidade; naturalmente, isso no pressuposto de a própria relação jurídica que ampara um questionamento de tratamento desigual inconstitucional estar coberta pelo princípio ou por direitos subjetivos ligados à preservação do valor da igualdade.

4.2.3. No caso em apreço, qual é o nível de escrutínio que se deve adotar?

Antes de o dizer, há que analisar e qualificar a problemática das promoções.

A matéria relativa a promoção encontra-se regulada no n.º 6 do artigo 241.º da CRCV, quando se diz que na Função Pública, o acesso e o desenvolvimento profissional baseiam-se no mérito e na capacidade dos candidatos ou agentes.

A jurisprudência do Tribunal Constitucional tem considerado o desenvolvimento profissional como uma garantia objetiva, o qual não sendo um direito fundamental, o seu incremento compete à lei ordinária.

Nos termos do *Parecer n.º 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. 672682, p. 675 e ss., proferido nos autos de fiscalização preventiva da constitucionalidade 1/2017, em que foi requerente Sua Excelência o Senhor Presidente da República, relativamente à fiscalização preventiva da constitucionalidade dos artigos 2 e 14 do ato legislativo que aprova o Estatuto dos Oficiais de Justiça, Sua Excelência o então Presidente da República tinha considerado que o n.º 6 do artigo 241.º da CRCV previa o direito de acesso e de desenvolvimento profissional, pressupondo tratar-se de um direito subjetivo, mas, logo no parágrafo seguinte, admitira tratar-se de uma norma de garantia de expectativa legítima de evolução na carreira.

No âmbito daquele Parecer, o Tribunal teve o entendimento de que a inserção sistemática do preceito constitucional que constituía o parâmetro da verificação da constitucionalidade requerida por Sua Excelência o Presidente da República indiciava que não se tratava de um direito, liberdade e garantia. Pois, esse preceito pertence ao Título VII da CRCV sobre a Administração Pública. Por conseguinte, não se enquadra no capítulo reservado a essa categoria de direitos fundamentais.

Aliás, se se analisar o próprio preceito constitucional, verifica-se que tem natureza de garantia de uma expectativa jurídica no que diz respeito ao desenvolvimento ou evolução na carreira com base em elementos de carácter mais objetivo possível, com base no mérito e capacidade dos candidatos e agentes, de forma que a Administração Pública possa ser eficiente e prestar um serviço de qualidade.

Considerando que o direito ao desenvolvimento profissional não é um direito, liberdade e

garantia, a questão de saber se a norma do n.º 6 do artigo 6.º do PCFR do Pessoal Docente é desconforme com o princípio da igualdade deve ser escrutinada com base no critério de nível básico e fraco.

Trata-se, com já se demonstrou, de uma situação em que estaria em causa diferenciações simples, não relacionadas a discriminações, mas de tratamento diferenciado pela lei, [em que ocorre] mero efeito irradiador do princípio da igualdade pelo sistema, bastando justificação sobre a finalidade da medida, promovendo-se juízo de mera razoabilidade e de racionalidade meio-fim, com notória deferência à legítima vontade de conformação que for feito pelo legislador democrático e cabendo a quem desafia a sua constitucionalidade demonstrar que a medida não é razoável ou que aquele propósito não é legítimo por inexistência de interesse público simples identificável, nos termos formulados pela jurisprudência supramencionada.

4.2.4. Nunca é demais recordar que, segundo o preâmbulo do ato legislativo que foi enviado ao Senhor Presidente da República para efeito de promulgação como lei, a regularização de pendências de promoção do pessoal docente visa garantir a efetivação do direito ao desenvolvimento profissional dos docentes. Por conseguinte, o PCFR do Pessoal Docente contém normas transitórias que estabelecem a obrigatoriedade da regularização de todas as pendências de desenvolvimento profissional, no período mínimo de cinco anos e superior a quinze anos, para toda a classe docente, independentemente da posse de curso superior que confere o grau mínimo de licenciatura. Sendo que o espaço temporal definido para a regularização de pendências de promoção é o que tem sido adotado nos diplomas aplicáveis a todas as carreiras do regime especial, por se tratar de reconhecimento ao desenvolvimento profissional de forma automática e com isenção de concurso.

Para tanto, o diploma preambular que aprova o PCFR e que estabelece o Estatuto do Pessoal Docente estatui, através dos números 1 e 2 do artigo 6.º, requisitos comuns para regularização de pendências de promoção do pessoal docente que vai subsistir nos respetivos cargos, esteja a exercer atividade letiva ou esteja em cargo eletivo ou político ou de dirigente. Pois, conforme o n.º 1: *As pendências de promoção dos docentes que não possuam curso superior que confere grau mínimo de licenciatura, que vão subsistir nos respetivos cargos, são regularizados com a entrada em vigor da presente lei.*

2. Na regularização das pendências de promoção devem ser considerados os seguintes aspetos:

- a) O tempo de serviço efetivamente prestado na carreira;
- b) A efetiva evolução na carreira até 31 de dezembro de 2024;
- c) A reclassificação efetuada até 31 de dezembro de 2024;
- d) O preenchimento dos requisitos para o acesso na função;

e) Avaliação de desempenho mínima de Bom;

Os números 3, 4 e 5 preveem condições específicas para a regularização de pendências de promoção do pessoal docente que exerce atividade letiva e que vai subsistir nos respectivos cargos, de acordo com tempo mínimo de serviço efetivo, o lapso temporal durante o qual não beneficiou de qualquer promoção e o número de promoção a que tem direito, como se pode ver pela leitura das seguintes normas:

3. Os docentes que vão subsistir nos respectivos cargos por não possuírem curso superior que confere o grau mínimo de licenciatura, com tempo mínimo de serviço efetivo de cinco anos e máximo de dez anos e que tenham pendências de promoção até 31 de dezembro de 2024, têm direito a uma promoção relativa a esse período.

4. Os docentes que vão subsistir nos respectivos cargos por não possuírem curso superior que confere o grau mínimo de licenciatura, com tempo mínimo de serviço efetivo superior a dez anos e máximo de quinze anos e que tenham pendências de promoção até 31 de dezembro de 2024, têm direito a duas promoções relativas a esse período.

5. Os docentes que vão subsistir nos cargos por não possuírem curso superior que confere o grau mínimo de licenciatura, com tempo mínimo de serviço efetivo superior a quinze anos e que tenham pendências de promoção até 31 de dezembro de 2024, têm direito a três promoções relativas a esse período.

4.2.5. A norma que suscitou dúvida ao Senhor Presidente da República encontra-se redigida da seguinte forma:

N.º 6- O disposto nos n.ºs 3 a 5 não é aplicável aos docentes que estejam em exercício de cargo eletivo ou político, ou de dirigente, ou de quadro especial.

Esta norma, de acordo com a hermenêutica, deve ser lida e interpretada sistematicamente, ou seja, tendo em consideração, nomeadamente, a disposição que lhe sucede.

Pois, o número 7 preceitua que a regularização das pendências de promoção dos docentes que estejam em exercício de cargo eletivo ou político, ou de dirigente, ou de quadro especial é efetuada em função do número de anos de exercício continuado naquelas funções, desde que correspondentes ao módulo de tempo necessário para promoção na carreira do docente.

Como se sabe, o tempo de exercício de funções eletivas ou políticas, cargo de reconhecido interesse público, desde que seja de caráter transitório e incompatível com a função docente, de funções dirigentes, nos termos da lei geral, da atividade sindical a tempo integral, com dispensa do serviço docente, por despachado membro do Governo responsável pela área da Educação, de funções dirigentes no Ministério da Educação, é equiparado, para efeitos de desenvolvimento na

carreira, ao exercício de função docente, como resulta do artigo 36.º do Estatuto do Pessoal Docente, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 69/2015, de 12 de dezembro:

Artigo 36º

Equiparação a serviço docente efetivo

1. É equiparado a serviço efetivo em funções docentes para efeitos de desenvolvimento na carreira:

a) O exercício dos cargos de Presidente da República, deputado da Assembleia Nacional a título profissional, membro do Governo, Presidente de Câmara Municipal e de comissão administrativa ou vereadores profissionalizados a tempo inteiro;

b) O exercício dos cargos de diretor de gabinete do Presidente da República, chefe da respetiva Casa Civil, diretor de gabinete do Presidente da Assembleia Nacional, dos membros do Governo e, bem assim, de conselheiro do Presidente da República e do Primeiro-ministro e de assessor dos outros membros do Governo ou de outros por lei a eles equiparados;

c) O exercício de cargo de reconhecido interesse público, desde que seja de carácter transitório e incompatível com a função docente;

d) O exercício de funções dirigentes, nos termos da lei geral;

e) O exercício da atividade sindical a tempo integral, com dispensa do serviço docente, por despacho do membro do Governo responsável pela área da Educação;

f) O exercício de funções dirigentes no Ministério da Educação.

2. O interesse público referido na alínea c) do número anterior é reconhecido pelo membro de Governo responsável pela área da Educação.

3. Para efeitos da dispensa prevista na alínea e) do nº 1, são considerados até 5 (cinco) dirigentes de cada uma das organizações sindicais dos professores, indicados pelos seus órgãos máximos ao membro do Governo responsáveis pela área da Educação.

4.2.6. Comparando os requisitos necessários para regularização de pendências de promoção do pessoal docente que vai subsistir nos respetivos cargos e que exerce atividade letiva com o pessoal docente que esteja em exercício de cargo eletivo ou político, ou de dirigente ou de quadro especial, verifica-se que esses requisitos são comuns, ou seja, aplicáveis a todos os docentes.

A única ligeira diferença reside na forma como se designa o tempo de serviço necessário para completar o módulo legalmente exigível para a promoção.

Senão vejamos:

Para o pessoal docente que vai subsistir nos respectivos cargos e que exerce atividade letiva exige-se-lhe o tempo de serviço efetivamente prestado na carreira, o que se compreende por ser relativamente fácil comprová-lo.

Em relação ao pessoal docente que esteja em exercício de cargo eletivo ou político, ou de dirigente ou de quadro especial utiliza-se a fórmula segundo a qual a regularização das pendências se efetua em função do número de anos de exercício continuado naquelas funções, desde que correspondentes ao módulo de tempo necessário para promoção na carreira docente.

O sentido útil que se pode atribuir ao exercício continuado não pode ser o de exercício ininterrupto, porquanto seria incompatível com as interrupções normais para efeitos de descanso, férias ou outros impedimentos. Quer-nos parecer que, no contexto deste diploma, o exercício continuado deve ser interpretado como uma prestação de atividades inerentes às funções eletivas ou políticas em número de anos suficientes para preencher o requisito temporal para a promoção.

Considerando que o tempo de serviço prestado em funções eletivas ou políticas, ou de dirigente ou de quadro especial conta para efeitos de promoção como se tivesse sido exercido em efetividade de função docente; considerando ainda que essas funções nem sempre são permanentes nem continuadas, porquanto há suspensões, interrupções, o legislador quis ser criterioso e justo, exigindo, assim, que o tempo necessário para a regularização das pendências de promoção seja o tempo correspondente ao somatório do número de anos no exercício daquelas funções e que seja suficiente para atingir o tempo necessário para a promoção na carreira.

O regime aplicável aos docentes que estejam em exercício de cargos públicos ou eletivos, ou de dirigente, ou de quadro especial, materializa-se por força do n.º 7. Portanto, não se nega ao docente que se enquadra nesse número 7.º do artigo 6.º e que tenha promoção em atraso a regularização a que se refere esse artigo, nem sequer se estabeleceu critérios substancialmente diferentes para a sua evolução profissional, quando comparados com as condições aplicáveis aos demais docentes.

Como já se disse, os critérios são materialmente idênticos.

Portando, quer o docente que se enquadra nos números 3, 4 e 5, quer aquele que se insere no número 7, reunindo os requisitos a que se refere o n.º 2, beneficiam de uma, duas ou três promoções, consoante maior ou menor tempo de serviço efetivo ou continuado naquelas funções não letivas.

4.2.7. Ainda que o ato legislativo enviado ao Senhor Presidente da República para a promulgação como lei não contemplasse a norma vertida para o n.º 6, essa hipotética omissão não se traduziria em tratamento discriminatório, porquanto, o direito à promoção do pessoal docente que esteja em

exercício de cargo eletivo ou político, ou de dirigente ou de quadro especial estaria salvaguardado pela aplicabilidade direta do disposto no n.º 2 do artigo 56.º da Constituição. Pois, *ninguém pode ser prejudicado na sua colocação, carreira, emprego ou actividade pública ou privada, nem dos benefícios sociais que tenha direito, por desempenhar cargos públicos ou exercer direitos políticos.*

Pelo que não se vislumbra tratamento desigual constitucionalmente intolerável que pudesse justificar um juízo de censura através de uma pronúncia pela inconstitucionalidade da norma sindicada quando confrontada com o direito à igualdade.

O caso em apreço, como ficou bem assente ao longo da fundamentação, reporta-se a uma simples diferenciação de tratamento que não se relaciona com nenhuma discriminação, bastando a justificação sobre a finalidade da medida e em relação ao qual se promove juízo de mera razoabilidade e de racionalidade meio-fim, com notória deferência à legítima vontade de conformação feita pelo legislador democrático. Nesta situação compete a quem desafiou a constitucionalidade da norma demonstrar que a medida não era razoável ou que aquele propósito não seria legítimo por inexistência de interesse público simples identificável. Tendo em conta que, através do trecho do preâmbulo reproduzido e bastas vezes mencionado, se considera que o legislador democrático logrou apresentar motivação ou interesse público que justifica a medida e que o Requerente não chegou a demonstrar que a medida não é razoável, não nos parece haver base para que o Tribunal Constitucional se pronuncie pela inconstitucionalidade da norma do n.º 6 do artigo 6.º do diploma preambular que aprova o PCFR e estabelece o Estatuto do Pessoal Docente.

4.3. É, pois, chegado o momento de verificar se a norma do n.º 6 do artigo 6.º do diploma preambular que aprova o PCFR e estabelece o Estatuto do Pessoal Docente é desconforme com o direito a não ser prejudicado na sua colocação, carreira, emprego ou atividade pública ou privada, nem dos benefícios sociais que tenha direito, por desempenhar cargos públicos ou exercer direitos políticos conforme o n.º 2 do artigo 56.º da Constituição.

No que se refere à dúvida sobre a conformidade dessa norma com o direito previsto no n.º 2 do artigo 56.º, Sua Excelência o Presidente da República considera que *uma simples leitura do texto da disposição constante do n.º 6 do artigo 6º do diploma que aprova o PCFR do pessoal docente permite verificar que a aplicação das disposições constantes dos n.ºs 3 a 5 do mesmo preceito é afastada por razões de exercício de cargos públicos ou de exercício de direitos políticos por parte de determinados docentes, o que infringe a disposição constante do artigo 56º, nº 2, da Constituição e acarreta a inconstitucionalidade da mencionada norma constante do nº 6 do diploma do artigo 6º do diploma preambular, nos termos do disposto no artigo 277º, nº 1, da mesma Constituição.*

No Acórdão 24/2016, de 20 de outubro, Fiscalização Sucessiva da Constitucionalidade referente

à norma revogatória da Lei de aprovação do [E]statuto dos magistrados do Ministério Público, Rel: JC Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 61, 2 de novembro de 2016, pp. 20332054 e na Coletânea de Decisões do Tribunal Constitucional de Cabo Verde, Vol. II, Praia, INCV, 2017 (2016), pp. 17-82, 2, e no Parecer 1/2017, de 20 de maio, publicado no Boletim Oficial, Rel. JP Pinto Semedo, I Série, N. 27, de 16 de maio de 2017, pp. 672682, p. 675 e ss., proferido nos autos de fiscalização preventiva da constitucionalidade 1/2017, em que foi requerente Sua Excelência o Senhor Presidente da República, relativamente à fiscalização preventiva da constitucionalidade dos artigos 2 e 14 do ato legislativo que aprova o Estatuto dos Oficiais de Justiça, o Tribunal Constitucional tinha se confrontado com uma situação que comporta algumas semelhanças com o caso em apreço, nomeadamente a questão de saber qual seria a natureza ou como qualificar a posição jurídico-constitucional contemplada no n.º 2 do artigo 56.º e o desenvolvimento profissional a que se refere o n.º 6 do artigo 241.º, ambos previstos na Lei Fundamental.

No âmbito do Acórdão 24/2016, de 20 de outubro, o Tribunal Constitucional entendeu que a norma segundo a qual *ninguém pode ser prejudicado na sua colocação, carreira, emprego ou actividade pública ou privada, nem nos benefícios sociais a que tenha direito, por desempenhar cargos públicos ou exercer os seus direitos políticos*, é um direito/garantia fundamental que visa assegurar a efetividade do direito previsto no n.º 1 do artigo 56.º:

Ao densificar o conteúdo da norma vertida para o n.º 2 do artigo 56.º da Constituição, o Acórdão n.º 24/016, havia considerado que:

3.2. *Não deixa de ser relevante enquadrar esta norma, sublinhando-se o seu carácter de direito fundamental, nomeadamente de garantia fundamental do direito de acesso a cargo público, a qual visa garantir que aquele que acede a cargo público desempenhá-lo-á, nos termos da lei, de forma livre de pressões e de qualquer subordinação de que dela decorre, com base na apreciação que tiver a respeito do conjunto de questões que recaíam sob ela. O interesse público é, assim, salvaguardado, bem como se assegura a democratização do acesso ao poder público, tendo em conta que mesmo pessoas que tenham carreiras ligadas a estruturas hierarquizadas não temem retaliações posteriores pelo modo como desempenharam as suas funções e, logo, inibir-se-á qualquer pressão neste sentido.*

3.3. *Note-se, porém, que a garantia em questão se limita a operar no sentido de evitar o prejuízo (“de não ser prejudicado”), não se configurando no sentido de prever o benefício. Por conseguinte, o comando enviado é de os poderes públicos, nomeadamente o legislativo, agirem no sentido de não criarem regimes jurídicos prejudiciais em termos de emprego, colocação, carreira, atividade pública e privada e benefícios sociais, mas não se concretiza propriamente em injunções constitucionais de beneficiação no acesso ao emprego, colocação, carreira, atividade pública ou privada e benefícios sociais. Assim, se impede que a pessoa perca o seu emprego pelo desempenho de cargo público, caso não esteja vinculado a uma instituição, não se*

exige que se lhe conceda um; se obstaculiza a colocação da pessoa, no seu regresso, em setor distinto ou em unidade espacial distinta, não impõe que se lhe coloque em outra do seu agrado; se obriga a contagem do tempo de serviço, não obriga a contá-lo em dobro; se não lhe pode impedir; pelo menos de forma absoluta, o exercício de atividades públicas ou privadas, também não se obriga a lhe garantir uma; se não se pode reduzir os seus benefícios sociais, também não se tem que os bonificar. De igual modo, se não pode colocar a pessoa em posição inferior à que tinha no momento do exercício de funções no cargo público em questão, também não se obriga a que lhe crie um quadro de elevação ou aceleração da sua carreira. Claro está que muitos desses efeitos podem, pelo menos até certos limites, ser materializados se o legislador assim o entender e, em princípio, poderão não faltar motivos assentes em interesses públicos para tanto. Todavia, o facto é que ele não está subordinado a uma obrigação constitucional desse teor, ficando debaixo da sua vontade a determinação do sentido a dar ao regime jurídico infraconstitucional, conquanto não prejudique o detentor de cargo público.

4.3.1 Não deixa de ser relevante trazer à colação um outro aspeto. É que sempre se pode questionar a justiça da visão estática que foi apresentada, pois poderá haver prejuízo se a pessoa for impedida de progredir durante um certo período enquanto os seus competidores continuam o seu percurso profissional normal. Neste sentido, também é recoberto pela garantia supramencionada esta questão, fazendo originar deveres públicos de as pessoas não poderem ficar numa posição relativa prejudicial em relação às outras por terem desempenhado cargos públicos, aspeto que é relevante particularmente em termos de carreira e de benefícios sociais. Mesmo assim, no entanto, não chega ao ponto de obrigar a criar um quadro mais benéfico, mas somente a estabelecer regras de ajuste que permitam, não obstante o desempenho de cargo, a manutenção do equilíbrio relativo nestas matérias com outras pessoas que estejam na mesma carreira.

Tendo em conta esse desenvolvimento jurisprudencial sobre o direito a não ser prejudicado pelo exercício de funções públicas e de cargos eletivos, mais à frente, analisar-se-á, se, de facto, a norma em questão, prejudica os docentes que tenham exercido funções públicas e ou eletivas no desenvolvimento profissional.

No que concerne ao desenvolvimento profissional, importa dizer que esta matéria tem assento constitucional, porquanto, vem referida no n.º 6 do artigo 241.º da CRCV, quando se diz que na Função Pública, o aceso e o desenvolvimento profissional baseiam-se no mérito e na capacidade dos candidatos ou agentes.

A jurisprudência do Tribunal Constitucional tem considerado o desenvolvimento profissional como um direito subjetivo, mas este não integra a categoria de direito, liberdade e garantia.

4.3.2. Tendo em conta que a norma que foi confrontada com o princípio da igualdade é a mesma que agora está a ser escrutinada à luz do direito a não ser prejudicado pelo facto de se ter exercido cargos públicos ou exercido direitos políticos, não há razão para que não se aplique a

fundamentação vertida para os parágrafos 4.2.4; 4.2.5; 4.2.6, 1.º segmento do parágrafo 4.2.7 do presente Parecer. Da aplicação dessa fundamentação resulta que o regime de regularização das pendências de promoção para os docentes que estejam em exercício de cargo eletivo ou político, ou de dirigente não é prejudicial para o seu desenvolvimento profissional, nem tão pouco se mostra desconforme à norma prevista no n.º 2 do artigo 56.º da Lei Fundamental.

Pelo exposto, o Tribunal Constitucional não encontra base para se pronunciar pela inconstitucionalidade da norma do n.º 6 do artigo 6.º do diploma preambular que aprova o Plano de Carreiras, Funções e Remunerações e estabelece o Estatuto do Pessoal Docente, quando confrontada com o direito a não ser prejudicado previsto no n.º 2 do artigo 56.º da CRCV.

4.3.3. Há vício de inconstitucionalidade na norma constante do número 6 do artigo 9º do diploma preambular que aprova o Plano de Carreiras, Funções e Remunerações e estabelece o Estatuto do Pessoal Docente, quando confrontada com o princípio/direito à igualdade previsto no artigo 24.º da Constituição e com o direito a não ser prejudicado na colocação, carreira, emprego ou atividade pública ou privada, nem nos benefícios sociais a que tenha direito, por desempenhar cargos públicos ou exercer os seus direitos políticos nos termos do n.º 2 do artigo 56.º da Lei Fundamental?

A diferença entre esta norma e a do n.º 6 do artigo 6.º reside no facto de o artigo 9.º visar a regularização de pendências de promoção do pessoal docente que possui *curso superior que confere grau mínimo de licenciatura* e vai transitar para o PCFR. O artigo encontra-se redigido da seguinte forma:

Artigo 9.º

Regularização de pendências de promoção do pessoal Docente que vai transitar para o PCFR

1 - *As pendências de promoção dos docentes que possuem curso superior que confere grau mínimo de licenciatura, que vão transitar para o PCFR do pessoal Docente, são regularizadas na transição.*

2- *Considera-se pendências de promoção, as situações em que o docente tenha preenchido todos os requisitos legalmente estabelecidos para a promoção, mas, por motivos imputáveis à Administração Pública, não tenha sido aberto concurso para o efeito.*

3- *Os docentes que vão transitar para o PCFR do pessoal Docente, com tempo mínimo de serviço efetivo de cinco anos e máximo de dez anos e que tenham pendências de promoção até 31 de dezembro de 2024, têm direito a uma promoção relativa a esse período.*

4- *Os docentes que vão transitar para o PCFR do pessoal Docente, com tempo mínimo de*

serviço efetivo superior a dez anos e máximo de quinze anos e que tenham pendências de promoção até 31 de dezembro de 2024, têm direito a duas promoções relativas a esse período.

5- Os docentes que vão transitar para o PCFR do pessoal Docente, com tempo mínimo de serviço efetivo superior a quinze anos e que tenham pendências de promoção até 31 de dezembro de 2024, têm direito a três promoções relativas a esse período.

6- O disposto nos n.ºs 3 a 5 não é aplicável aos docentes que estejam em exercício de cargo eletivo ou político, ou de dirigente, ou de quadro especial.

7- A regularização das pendências de promoção dos docentes que estejam em exercício de cargo eletivo ou político, ou de dirigente, ou de quadro especial é efetuada em função do número de anos de exercício continuado naquelas funções, desde que correspondentes ao módulo de tempo necessário para promoção na carreira do docente.

8- Na regularização das pendências de promoção, devem ser considerados os seguintes aspetos:

- a) O tempo de serviço efetivamente prestado na carreira;*
- b) A efetiva evolução na carreira até 31 de dezembro de 2024;*
- c) A reclassificação efetuada até 31 de dezembro de 2024;*
- d) O preenchimento dos requisitos para o acesso na função;*
- e) Avaliação de desempenho mínima de Bom.*

Quanto ao resto é tudo igual ao artigo 6.º.

Considerando os argumentos expendidos relativamente à norma do n.º 6 do artigo 6.º, aplicáveis integralmente ao n.º 6 do artigo 9.º, o Tribunal Constitucional não se pronuncia pela inconstitucionalidade da norma do n.º 6 do artigo 9.º do diploma preambular que aprova o PCFR e estabelece o Estatuto do Pessoal Docente, porquanto não há razões para considerar que o regime de regularização das pendências de promoção para os docentes *que estejam em exercício de cargo eletivo ou político, ou de dirigente* possa ser considerado um tratamento desigual não justificado nem tão-pouco desconforme com o direito a não ser prejudicado no desenvolvimento profissional, por desempenhar cargos públicos ou exercer os seus direitos políticos nos termos do n.º 2 do artigo 56.º da Lei Fundamental.

5. A norma constante do n.º 2 do artigo 20.º do ato legislativo que aprova o Plano de Carreiras, Funções e Remunerações (PCFR) e estabelece o Estatuto do Pessoal Docente é desconforme com o disposto na alínea b) do artigo 205º, que confere ao Governo competência para fazer regulamentos necessários à boa execução das leis, e incompatível com o princípio da separação e

interdependência de poderes previsto no n.º 2 do artigo 119.º, ambos da Constituição da República de Cabo Verde?

Para o Insigne Requerente a dúvida sobre a conformidade da norma desafiada baseia-se no facto de lhe parecer evidente *a natureza regulamentar da disposição constante do n.º 2 do artigo 20º do diploma preambular; que a Constituição não atribui à Assembleia Nacional competência regulamentar, seja no sentido positivo de fazer regulamentos, seja no sentido de os manter em vigor; seja ainda no sentido negativo de revogar regulamentos. O que se compreende, desde logo, porque a mesma Constituição, na alínea b) do artigo 205º, atribui ao Governo, em exclusivo, no exercício de funções administrativas, a competência para "Fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis".*

Conclui esse segmento argumentativo, afirmando que “ *ao determinar, no n.º 2 do artigo 20º, que se mantêm em vigor os regulamentos publicados ao abrigo da legislação que o diploma preambular revoga, a Assembleia Nacional exerce, no ato legislativo, competência administrativa que a disposição constante da alínea b) do artigo 205º da Constituição atribui, em exclusivo, ao Governo, infringindo, desse modo, a referida disposição constitucional e o princípio da separação de poderes consignado no n.º 2 do artigo 119º da mesma Constituição, acarretando a inconstitucionalidade da referida norma do diploma legislativo, nos termos do artigo 277º, n.º 1, da Lei Fundamental.*

A norma questionada encontra-se inserida no artigo 20.º e cujo complexo normativo tem como epígrafe **disposições revogatórias**.

Para uma melhor análise, transcreve-se o conteúdo da norma sindicada:

2- Mantêm-se em vigor os regulamentos publicados ao abrigo da legislação revogada pela presente Lei, quando exista nela igual habilitação legal.

Esta norma é precedida de uma outra vertida para o número 1 com a seguinte redação:

1. É revogado o Decreto-Lei n.º 69/2015, de 12 de dezembro.

Esta, por sua vez, é sucedida de uma terceira redigida nos seguintes termos: *3. Todas as Referências ao diploma revogado entendem-se feitas para as correspondentes normas do PCFR do Pessoal Docente.*

5.1 Antes, porém, de se proceder ao escrutínio sobre a matéria objeto da norma cuja dúvida de inconstitucionalidade levou a Alta Entidade Requerente a solicitar a intervenção deste Pretório Excelso, importa apresentar o entendimento do Tribunal Constitucional sobre a separação e interdependência de poderes, que é um dos princípios estruturantes do nosso Estado de Direito Democrático.

O princípio da separação e interdependência de poderes tem conhecido bastante desenvolvimento na jurisprudência constitucional cabo-verdiana, sendo paradigmático o Parecer n.º 1/2024, de 21 de março (proferido nos Autos de Pedido de Fiscalização Abstrata Preventiva da Constitucionalidade n. 1/2024, não-pronúncia de inconstitucionalidade do artigo 5º, parágrafo primeiro, do ato da AN remetido ao PR para promulgação, referente à criação do SIJ, que atribuiu a gestão tecnológica e operacional do sistema a um instituto público a ser criado por Decreto-Lei, nos termos do regime jurídico geral dos institutos públicos, que funciona sob a superintendência do membro do Governo responsável pela Justiça, por não desconformidade com o princípio da separação de poderes, do princípio da independência dos tribunais e dos seus corolários de autogestão das magistraturas em Cabo Verde). Pois, nesse aresto encontram-se concatenados todos os pronunciamentos sobre esta matéria.

5.2. Não havendo razões para divergir das orientações já emitidas sobre este assunto, passa-se a transcrever trechos desse Parecer que servem de base para enfrentar o presente desafio lançado pelo Requerente.

O princípio da separação de poderes mencionado, deve, para efeitos deste inquérito de conformidade constitucional, ser enquadrado, a partir dos desenvolvimentos jurisprudenciais consolidados em várias decisões deste Tribunal Constitucional e das adaptações necessárias a fazer-se tendo em conta os dados concretos do presente pedido.

9.1.1. Acórdão 27/2017, de 14 de dezembro, Um grupo de Deputados à Assembleia Nacional integrantes da Bancada Parlamentar do PAICV – Normas contidas na Lei n.º 5/IX/2016, de 30 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2017, Rel: JC Pinto Semedo, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 82, 29 de dezembro de 2017, pp. 1784-1819; Parecer 2/2020, de 10 de fevereiro, Presidente da República – Lei de Autorização Legislativa para aprovação de um novo regime de crimes de consumo e tráfico de estupefacientes, Rel: JC Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 25, 3 de março de 2020, pp. 633-657;

9.1.2. Na modalidade estrita de separação de poderes no Acórdão 48/2021, de 04 de novembro, Provedor de Justiça – Normas constantes dos números 1 e 3 do artigo 25 e número 4 do artigo 101 da Lei n.º 42/VII/2009, de 27 de julho, que estabelece as bases do regime da função pública, relativamente ao modo de vinculação jurídica do emprego na função pública, por via do contrato individual de trabalho a termo certo e à conversão dos contratos administrativos de provimento em contratos de trabalho a termo certo e da omissão de mecanismos de desenvolvimento profissional dos funcionários públicos em regime de emprego no Plano de Cargos, Carreiras e Salários, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 9/2013, de 26 de fevereiro, Rel: JC Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 5, 17 de janeiro de 2021, pp. 84-86, 3.3.2, e no 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, 6.5.1.

[...].

9.2. *O princípio da separação e da interdependência dos poderes na atualidade é um princípio e uma técnica de organização da Comunidade Política justificado ao mesmo tempo por razões ontológicas e por razões pragmáticas.*

9.2.1. *Ontológicas, na medida em que resultam da opção por um Estado limitado, onde não só o poder não é exercido de legibus solutus, mas em que também se evita a sua concentração nas mesmas fontes para se impedir que sejam utilizados concertadamente para atacar os direitos dos indivíduos, na medida em que, usando o raciocínio exposto por uma célebre obra da especialidade, dar-se-ia aos titulares de cada entidade a justificação e os mecanismos para controlarem-se uns aos outros, usando a ambição para se controlar a ambição. Literalmente, “[a] maior segurança contra a concentração gradual de poderes no mesmo órgão consiste em atribuir àqueles que lideram cada um deles os meios constitucionais necessários e os motivos pessoais para resistir a qualquer expansão dos outros. (...). A ambição deve ser usada para contrariar a ambição”] “The great security against a gradual concentration of the several powers in the same department, consists in giving to those who administer each department the necessary constitutional means and personal motives to resist encroachments of the others. (...). Ambition must be made to counteract ambition” (J[ames] Madison, “The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments” in: Alexander Hamilton; James Madison & John Jay, *The Federalist Papers*, Clinton Rossiter (ed.), New York, Penguin, 1961 [orig. 1787], p. 318-319).*

*Ou, como antes já dizia o eterno Montesquieu, sendo uma “experiência eterna que todo o homem que tem poder é levado a dele abusar”, pois “vai até onde encontrar limites”, para que não se possa “abusar do poder, é preciso que pela disposição das coisas, o poder trave o poder” (“De l’Esprit des Lois” in: *Oeuvres complètes*, Paris, Gallimard, 1951, l. XI, cap. IV. Por isso, quando se reúne na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura o poder legislativo e o poder executivo não há liberdade (...)) e também não a há quando “o poder de julgar não está separado do poder legislativo e do poder de executivo. Se ele é agregado ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdades dos cidadãos será arbitrário: porque o juiz seria legislador. Se ele é agregado ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor” (Ibid.).*

Evitando, tanto a acumulação de funções, como a usurpação de poderes por parte de titulares de órgão a eles estranhos (Acórdão 27/2017, de 14 de dezembro, um grupo de Deputados à Assembleia Nacional integrantes da Bancada Parlamentar do PAICV v. Normas contidas na Lei n.º 5/IX/2016, de 30 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2017, Rel: JCP Pinto Semedo, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 82, 29 de dezembro de 2017, pp. 1784-1819, 7);

9.2.2. *Pragmáticas, porque estabelecem as condições para que as diversas funções do Estado*

sejam exercidas por órgãos com perfil apropriado e especialmente vocacionados para o efeito, o mesmo ocorrendo em relação à atuação concertada que devem fazer para que se criem as condições legislativas e de formulação de políticas públicas necessárias a satisfazer as necessidades sociais e económicas da comunidade, que sejam consideradas tarefas do Estado ou direitos económicos, sociais e culturais das pessoas;

9.2.3. Neste mesmo sentido já se havia pronunciado o Tribunal Constitucional no supramencionado Acórdão 27/2017, de 14 de dezembro, Um grupo de Deputados à Assembleia Nacional integrantes da Bancada Parlamentar do PAICV v. Normas contidas na Lei n.º 5/IX/2016, de 30 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2017, Rel. JCP Pinto Semedo, 2.7, quando asseverou que “[o] princípio da prescrição normativa da competência é, numa ordem constitucional de Estado de Direito, manifestação de duas ideias mais fundadas: a de limitação do poder público como garantia da liberdade das pessoas e da separação de poderes e articulação dos órgãos do Estado entre si e entre eles e os órgãos de quaisquer entidades ou instituições públicas”.

9.3. Projeta-se ela numa perspetiva ampla que não se reduz somente à separação dos poderes dos órgãos de soberania, mas abarca, conforme representado pelo artigo 2º, parágrafo segundo, da Lei Fundamental, a separação entre o poder central e o poder local, cuja autonomia é protegida por uma garantia institucional (Acórdão n.º 1/2017, de 12 de janeiro, sobre a Constitucionalidade do Artigo 13 da Lei da Taxa Ecológica que Estabelece o Regime de Gestão, Consignação e Destinação das Receitas Arrecadadas, Rel: JC Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, n. 10, 27 de fevereiro de 2017, pp. 218-260, 1.1.5), pela separação do poder secular republicano do poder espiritual representado pelas Igrejas, e do poder civil do poder militar, neste particular com subordinação deste em relação àquele.

9.4. Através de uma estrutura normativa complexa que faz sobrepor:

9.4.1. A tradicional visão da separação de poderes como mera divisão funcional de poderes proveniente do entendimento clássico inspirado nas instituições gregas e romanas antigas, e teorizado pelos principais teóricos do Estado da Antiguidade como Aristóteles, “A Constituição de Atenas” in: Aristóteles, Poética/Organon/Política/A Constituição de Atenas, Terezinha Deutsch (tradução), São Paulo, Nova Cultural, 1999, p. 290; Cícero, “Tratado da República” in: Do Orador e Textos Vários, Fernando Couto (tradução) Porto, Resjurídica, s.d., l. II, p. 158, e Políbius, The Histories, W.R. Paton (tradução), Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1974, l. VI. Do que não decorre que já não se concebesse um sistema de freios e contrapesos, porque, como explicado por este último, o elemento monárquico (representado pelo Cônsul), o elemento aristocrático (representado pelo Senado) e o elemento democrático (representado pelas Assembleias Populares), apesar de articulados e cooperativos, nenhum deles sendo absoluto, fiscalizar-se-iam mutuamente “porque, [em tais casos], qualquer impulso agressivo [de um] é seguramente controlado pelos outros [que] (...) desde o início temem a interferência dos outros

(...)”;

9.4.2. *A concessão da separação tendencialmente estanque de poderes resultante do liberalismo clássico exposto, por exemplo, nas opus magnum de Locke (“The Second Treatise of Government. An Essay Concerning the True Original, Extent, and End of Civil Government” in: Two Treatises of Government, Peter Laslett (ed.), Cambridge, UK, Cambridge University Press, 1988, cap. VII, especialmente § 88-89) e do Barão de Montesquieu (op. cit.), ambas já ultrapassadas, como o Tribunal já havia considerado, respetivamente no Parecer 2/2020, de 10 de fevereiro, Presidente da República – Lei de Autorização Legislativa para aprovação de um novo regime de crimes de consumo e tráfico de estupefacientes, 7.2.3, e no Acórdão 27/2017, de 14 de dezembro, Um grupo de Deputados à Assembleia Nacional integrantes da Bancada Parlamentar do PAICV v. Normas contidas na Lei n.º 5/IX/2016, de 30 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2017, 2;*

9.4.3. *O ideário da separação com interpenetração dos poderes articulado pelo pensamento liberal-republicano e vertido pioneiramente para a Constituição dos Estados Unidos aprovada em 1787 marcada por freios e contrapesos e por mecanismos de intervenção definida pela Constituição dos órgãos em relação aos outros;*

9.4.4. *Até à assunção plena de uma cooperação e coordenação intensa dos poderes soberanos típicas dos Estados prestacionais para efeitos de materialização eficaz das funções do Estado, especialmente as económicas e as sociais (v. Peter Häberle, Direitos Fundamentais no Estado Prestacional, Fabiana Kelbert & Michael Donath (tradutores), Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2019).*

9.5. *Emergindo, então, o princípio da separação e da interdependência dos poderes, cujo núcleo continua a ser o postulado da equiprimordialidade entre os órgãos de soberania e a sua não-subordinação mútua, na medida em que todos recebem da Lei Fundamental potestades diferentes, mas de igual valor.*

9.5.1. *Esse princípio entendido como separação entre os órgãos que recebem parcela do poder soberano, e interdependência entre os mesmos, é marcado por uma realidade compósita a qual, ainda que partindo do mesmo ventre, e correspondendo a uma mesma realidade, não deixa de ter características passíveis de autonomização, sendo que a sua dimensão de separação continua a ser a sua vertente básica. Contudo, temperada por várias soluções concretas que, justificadas a partir da necessidade de se estabelecer controlos mútuos entre os poderes ou como forma de garantir maior capacidade pública de materialização das funções ou dos deveres do Estado, estabelecem o quadro de interpenetração dos poderes nas esferas uns dos outros;*

9.5.2. *Permitindo evidenciar que a base do princípio é ainda a separação de poderes, sendo acessória e meramente instrumental a dimensão da interdependência;*

9.5.3. Como, de resto, a teoria liberal mais madura do século XVIII admitiu plenamente, encontrando tais soluções plena representação no *Federalista*, escrito por James Madison, o qual expressou entendimento de que “a máxima política ali examinada não requer que os departamentos legislativo, executivo e judiciário estejam integralmente desligados um do outro. (...) a não ser que estes departamentos estejam conectados e ligados um ao outro para que garanta a cada um controlo sobre os outros, o grau de separação que esta máxima requer; o grau de separação, tão essencial para um sistema livre, nunca seria garantido na prática/political apothegm there examined does not require that the legislative, executive, and judiciary departments should be wholly unconnected with each other. I shall undertake, in the next place, to show that unless these departments be so far connected and blended as to give to each a constitutional control over the others, the degree of separation which the maxim requires, as essential to a free government, can never in practice be duly maintained” (J[ames] Madison, “These Departments Should not be So Far Separated as to Have no Constitutional Control over Each Other” in: Alexander Hamilton; James Madison & John Jay, *The Federalist Papers*, p. 305 e ss);

9.5.4. Levando o Tribunal Constitucional a concluir em aresto anterior que “hodiernamente já se estabilizou entendimento de que o princípio da separação dos poderes não pode ser total ao ponto de originar situação em que não exista a interpenetração entre os mesmos que garanta, no mínimo, as bases do controlo mútuo, não se aceitando qualquer perspetiva assente numa separação estanque (Acórdão 2/2018, de 27 de junho, *Presidente da República v. Assembleia Nacional, Fiscalização Preventiva da Lei de autorização legislativa para alteração do Código de Empresas Comerciais e autonomização de um Código de Sociedades Comerciais*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 44, 2 de julho de 2018, pp. 1141-1156, 3.2);

9.5.5. Ou quando, através do Parecer 2/2020, de 10 de fevereiro, *Presidente da República v. Assembleia Nacional, PR – Lei de Autorização Legislativa para aprovação de um novo regime de crimes de consumo e tráfico de estupefacientes*, Rel: JC Pina Delgado, 7.2.3, destacou-se que esse princípio “na atualidade é claramente uma fórmula de estruturação da comunidade política que, além do controlo mútuo que propicia entre os poderes, tenta potenciar a eficácia do seu funcionamento, dividindo tendencialmente as tarefas do Estado de Cabo Verde, num quadro de cooperação, controlo mútuo e equilíbrio entre os órgãos de soberania. Nos seus termos, a função legislativa, a executiva e a judicial são tendencialmente alocadas a órgãos diferentes, (...)”;

9.5.6. Do que decorrem consequências várias, nomeadamente de que esses poderes previstos pela Constituição de intervenção de um poder em relação ao outro devem ser sempre interpretados restritivamente e nunca devem ser utilizados de tal forma a privar os seus congéneres das condições necessárias ao exercício das suas funções, requerendo, o mais das vezes, o exercício de alguma autorrestrição e concordância prática na sua utilização. Como, de

resto, o Tribunal Constitucional asseverou recentemente quando assentou, através do Acórdão 43/2022, de 04 de outubro, *Amadeu Oliveira v. STJ*, sobre a violação do direito à liberdade sobre o corpo, Rel: JC Aristides R. Lima, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 2, 5 de janeiro de 2023, pp. 62-71, 4.3.8.6.2, que “num sistema de organização do poder com base no princípio da separação de poderes como é o cabo-verdiano, os titulares de órgãos de soberania também estão vinculados ao princípio da lealdade constitucional, significando este princípio que devem exercer plenamente as suas funções, mas ao mesmo tempo respeitar a ordem de competências definidas pela Constituição para os diversos órgãos de soberania”, nomeadamente em relação aos tribunais. E como também aplicou ao declinar convite para escrutinar alegada inconstitucionalidade por omissão do poder legislativo, articulando o entendimento de acordo com o qual “a Corte Constitucional não pode em caso algum atender a pedidos do tipo daquele que foi formulado pelo requerente, no sentido de apreciar e declarar inconstitucional uma omissão legislativa do poder legislativo, sob pena de violação grosseira e grave do princípio da soberania popular, um dos princípios vetores que move a nossa República, e até do princípio da separação de poderes, ingerindo na esfera política reservada ao legislador democrático” (Acórdão 48/2021, de 4 de novembro (Autos de Apreciação Sucessiva da Constitucionalidade nº 2/2019, concernente à constitucionalidade das normas constantes dos números 1 e 3 do artigo 25 e número 4 do artigo 101 da Lei nº 42/VII/2009, de 27 de julho que estabelece as bases do regime da função pública, relativamente ao modo de vinculação jurídica do emprego na função pública, por via do contrato individual de trabalho a termo certo e à conversão dos contratos administrativos de provimento em contratos de trabalho a termo certo e da omissão de mecanismos de desenvolvimento profissional dos funcionários públicos em regime de emprego no Plano de Cargos, Carreiras e Salários, aprovado pelo Decreto-Lei nº 9/2013, de 26 de fevereiro), Rel: JC Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 5, de 17 de janeiro de 2022, pp. 84-86). No mesmo diapasão nalgumas circunstâncias poderá levar a que se tenha alguma deferência em relação às práticas internas de exercício intraorgânico de poderes como também o Tribunal já havia asseverado (Parecer 2/2020, de 10 de fevereiro, Presidente da República – Lei de Autorização Legislativa para aprovação de um novo regime de crimes de consumo e tráfico de estupefacientes, Rel: JC Pina Delgado, 6.6; Acórdão 17/2023, de 1 de março, Relativo aos Autos de Fiscalização Sucessiva da Constitucionalidade e da Legalidade da Resolução nº 3/X/2021, da Comissão Permanente da Assembleia Nacional, publicada no BO nº 114, II Série, de 19 de julho, que procedeu a autorização para detenção fora de flagrante delito do Deputado Amadeu Oliveira, com vista à apresentação do mesmo a primeiro interrogatório judicial, Rel: JC Aristides Lima, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 27, de 15 de março de 2023, pp. 743-752, 2.1.4);

9.5.7. Por outro lado, ela não deixa de impor aos órgãos de controlo um cuidado especial quando há situação que pressuponha a interação entre os órgãos de soberania para evitar que o núcleo essencial dos poderes de cada um seja esvaziado ou adulterado pela utilização ilegítima ou excessiva dos poderes dos outros.

9.6. Porém, mais do que modelos ideais, de projeção de uma determinada filosofia constitucional ou de portar inevitáveis características dogmáticas, o princípio da separação e da interdependência dos poderes é contextual e normativo, sobretudo na sua dimensão de interdependência, pois a fixação específica dos poderes alocados a cada órgão de soberania depende, fora do núcleo básico que resulta da natureza de cada um deles, em particular de opções tomadas pelo legislador constituinte e vertidas para a Lei Fundamental; especialmente os poderes de controlo mútuo de uns em relação aos outros e a definição das situações em que a validade de um ato jurídico-público deva necessariamente resultar de concertação obrigatória entre eles ou alguns deles”.

5.3. É, pois, chegado o momento de discorrer sobre o objeto da norma vertida para o número 2 do artigo 20.º do ato legislativo que aprova o PCFR e estabelece o Estatuto do Pessoal Docente e que foi enviado ao Presidente da República para promulgação como Lei.

A questão que se coloca é a de saber se a Constituição da República de Cabo Verde reserva ao Governo, a título de exclusividade, o monopólio de dispor sobre matérias administrativas que também podem ser objeto de regulamentos.

Nos termos da Lei Fundamental, *são regulamentos os atos normativos praticados pelo Governo e demais entidades públicas no exercício de funções administrativas*, conforme o n.º 1 do seu artigo 268.º.

5.4. A questão suprarreferida não pode ser solucionada adequadamente sem que se tenha em consideração a regra que preside à distribuição de competências entre a Assembleia Nacional e o Governo.

A Constituição da República de Cabo Verde concebe a Assembleia Nacional como o principal órgão legislativo. Por isso, confere-lhe competência política e legislativa genérica. Significa que a Assembleia Nacional pode *fazer leis sobre todas as matérias, exceto as da competência exclusiva do Governo*, atento o disposto na alínea b) do artigo 175.º da CRCV.

No quadro da Constituição e do princípio da separação e interdependência de poderes, o Governo tem apenas a competência exclusiva para, no exercício de funções legislativas, fazer e aprovar decretos-leis e outros atos normativos sobre a sua própria organização e funcionamento.

A competência legislativa exclusiva do Governo prevista no artigo no n.º 1 do artigo 204.º, conjugado com o disposto no n.º 4 do artigo 187.º da CRCV, insere-se naquilo que certa doutrina apelida de poder de auto-organização ou de uma autêntica reserva de decreto-lei ou seja, um complexo de competências atribuídas ao Governo para legislar sobre a sua organização, incluindo as atribuições, as competências dos seus membros e os mecanismos de coordenação entre eles, bem como a estrutura, as competências e a coordenação dos respetivos serviços de apoio.

Portanto, ao Governo só se reserva em exclusivo a competência para, no exercício de funções legislativas, fazer e aprovar decretos-lei e outros atos normativos sobre a sua organização e funcionamento.

Significa que a Lei Fundamental não confere ao Governo uma reserva de competência administrativa, a não ser quando esta se relaciona com a sua própria organização. Esse entendimento resulta ainda da forma como a Constituição lhe atribui competência administrativa. Ora, nos termos do artigo 205.º, compete ao Governo, no exercício de funções administrativas, designadamente: a) *elaborar e executar o orçamento do Estado*; b) *Fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis*. Se o legislador constituinte quisesse atribuir-lhe competência exclusiva em relação a matérias de natureza administrativa tê-lo-ia dito expressamente, de resto, como procedeu ao conferir-lhe a competência exclusiva para fazer e aprovar decretos-lei e outros atos normativos sobre a sua organização e funcionamento.

5.5. A atribuição ao Governo, no exercício da competência administrativa, de um genérico poder regulamentar não corresponde a uma qualquer reserva de lei, no sentido de à lei ou à lei dimanada da Assembleia da República, que é órgão legislativo por excelência, ficar subtraída a possibilidade de dispor sobre matéria administrativa.

Mesmo sendo constitucionalmente atribuído ao Governo o núcleo essencial da função administrativa, enquanto órgão superior da Administração Pública (art.º 185.º da CRCV) e com competência correspondente ao núcleo essencial de função administrativa (artigos 185º e 205º), isso não significa que matéria suscetível de ser objeto de atividade administrativa não possa, igualmente, ser objeto de Lei da Assembleia Nacional. Pois, existindo entre nós o primado da Assembleia Nacional e a residualidade das competências do Governo e num contexto onde a Lei Fundamental não oferece qualquer critério material seguro que permita estabelecer uma linha divisória entre matérias legislativas e matérias administrativas, qualquer dúvida ou conflito entre o Parlamento, enquanto assembleia que representa todos os cidadãos cabo-verdianos (nº 1 do artigo 140.º da CRCV) e o Governo como órgão que define, dirige e executa a política geral interna e externa do país, e é o órgão superior da Administração Pública (artigo 185.º da CRCV) deve ser dirimido a favor da Assembleia Nacional.

O Parecer n.º 2/2018, de 27 de junho, *Presidente da República v. Assembleia Nacional, Fiscalização Preventiva da Lei de autorização legislativa para alteração do Código de Empresas Comerciais e autonomização de um Código de Sociedades Comerciais*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 44, 2 de julho de 2018, pp. 1141-1156, 3.2, já tinha emitido orientação nesse sentido:

“Assim sendo, não se pode, de facto, concluir que a Assembleia Nacional, no caso concreto, tenha aprovado uma lei de autorização legislativa em relação a matéria que não era da sua competência reservada, significando que o ato legislativo objeto deste escrutínio não padece do

vício indicado, do que resulta que as normas que contém não sejam organicamente inconstitucionais. Precisamente porque a presença de normas de direitos, liberdades e garantias é tão forte e transversal no tocante ao objeto das iniciativas legislativas em causa que muito dificilmente se poderia dissociá-la das mesmas, e porque, pelo menos num caso, autoriza-se legislação que poderá incidir sobre definição de crimes e penas. Aliás, em relação às dimensões analisadas, mesmo que dúvidas houvesse, face à primazia do Parlamento no exercício da função legislativa, elas seriam dirimidas em benefício da existência de reserva de competência em seu favor. Portanto, entende esta Corte Constitucional que tal entendimento se projetaria em situações de fronteiras, que não são estranhas ao domínio constitucional em razão da porosidade das suas normas, que o Governo possa agir ad cautelam, obtendo a devida autorização legislativa da Assembleia Nacional antes de aprovar o diploma.

5.6. Qual é a matéria objeto da norma constante do n.º 2 do artigo 20.º do diploma preambular que aprova o Plano de Carreiras, Funções e Remunerações (PCFR) e estabelece o Estatuto do Pessoal Docente?

A norma em apreço dispõe sobre a manutenção em vigor de regulamentos publicados ao abrigo da legislação revogada pelo ato legislativo que contém as normas sindicadas, quando exista nela igual habilitação legal.

Dispor, em abstrato, sobre a vigência de regulamentos, não parece constituir matéria administrativa que esteja reservada ao Governo, na medida em que ao aprovar a norma sindicada não se editou nenhum regulamento administrativo.

Trata-se de matéria sobre a qual a Assembleia Nacional pode legislar, como efetivamente ocorreu quando aprovou o Código de Procedimento Administrativo através do Decreto-Legislativo n.º 1/2023, de 02 de outubro, que, nos termos do artigo 136.º, estabelece que:

1. *Os regulamentos sujeitos a termo ou condição resolutiva caducam com a verificação destes;*
2. *Os regulamentos de execução caducam com a revogação das leis que regulamenta, salvo na medida em que sejam compatíveis com a lei nova e enquanto não houver regulamentação desta.*

A norma vertida para o n.º 2 do artigo 20.º porta, sem qualquer dúvida, carácter legislativo e não regulamentar.

Trata-se, efetivamente, de uma disposição legal que se destina a regular uma situação nova, provida de generalidade e abstração, características essenciais da lei em sentido material.

A norma objeto da presente verificação de conformidade constitucional limita-se a estabelecer diretrizes que orientam a ação do Executivo relativamente a regulamentos adotados à luz do Decreto-Lei sobre o Estatuto do Pessoal Docente que foi revogado, e que deve ser encarado como

um exercício legítimo da função legislativa.

5.7 Uma outra interpretação possível e que não contraria a Constituição seria entender que ao editar a norma do n.º 2 do artigo 20.º do ato legislativo em apreço, quis o legislador conformar a regra geral sobre a vigência dos regulamentos administrativos à situação especial e urgente dado o contexto e as vicissitudes deste processo legislativo, evitando, deste modo, que houvesse um certo vazio regulamentar enquanto o Governo não adotasse novos regulamentos.

Ainda que se entenda que o Parlamento, através desta lei, alterou o regime de caducidade dos regulamentos, nada o impedia de assim proceder. Pois, em Cabo Verde e por força do artigo 268.º da CRCV, as leis, os decretos-legislativos e os decretos-leis têm o mesmo valor, querendo com isso dizer que uma lei posterior pode revogar total ou parcialmente uma lei, um decreto-legislativo ou um decreto-lei anterior.

5.8. Situação diferente seria se a Assembleia Nacional dispusesse no sentido de considerar em concreto quais os regulamentos que ficam em vigor, impedindo o Governo de analisar caso a caso e decidir quais são os regulamentos que devem manter-se em vigor ou até de editar novos regulamentos. Portanto, não se verifica qualquer congelamento da competência administrativa regulamentar do Governo.

No processo legislativo que conduziu à aprovação do diploma preambular que aprova o PCFR e estabelece o Estatuto do Pessoal Docente não se pode perder de vista que foi o Governo quem assumiu a iniciativa de apresentar a proposta de lei ao Parlamento, tendo a mesma sido aprovada pelos deputados à Assembleia Nacional.

5.9. Por todas estas razões, não parece que dispor sobre a vigência deregulamentos editados ao abrigo de uma legislação revogada pelo Parlamento objeto dum ato material e formalmente legislativo que não era da competência legislativa exclusiva do Governopode ter violado a norma constitucional do artigo 205.º, alínea b), que atribui competência ao Governo para fazer regulamentos necessários à boa execução das leis, nem tão-pouco o princípio da separação e interdependência de poderes do n.º 2 do artigo 119.º da CRCV.

Daqui decorre que, mesmo havendo que considerar que fazer regulamentos necessários à boa execução das leis seja um espaço próprio e típico de atuação do Governo, mormente como órgão superior da administração pública (artigo 182º), tal não significa que o legislador parlamentar não possa pré-ocupar esse espaço no uso dos seus amplos poderes de conformação. Ponto é que se contenha no limite funcional que representa a proibição de uma pura substituição do Executivo.

Tinha ficado consignado no Parecer n.º 1/2024, de 21 de março que : *mais do que modelos ideais, de projeção de uma determinada filosofia constitucional ou de portar inevitáveis características dogmáticas, o princípio da separação e da interdependência dos poderes é contextual e normativo, sobretudo na sua dimensão de interdependência, pois a fixação específica dos*

poderes alocados a cada órgão de soberania depende, fora do núcleo básico que resulta da natureza de cada um deles, em particular de opções tomadas pelo legislador constituinte e vertidas para a Lei Fundamental; especialmente os poderes de controlo mútuo de uns em relação aos outros e a definição das situações em que a validade de um ato jurídico-público deva necessariamente resultar de concertação obrigatória entre eles ou alguns deles.

5.10. Quem vê as coisas na perspetiva que vem de ser descrita, não poderá, pois, deixar de logo concluir que a norma do n.º 2 do artigo 20.º do ato legislativo enviado ao Senhor Presidente da República para promulgação como lei, ao dispor sobre a manutenção em vigor de regulamentos aprovados ao abrigo da legislação revogada, quando exista habilitação legal, não implica uma intromissão ilegítima do legislador parlamentar na área da administração, ou seja, não é desconforme àquela nuclear reserva funcional do Governo.

Por tudo o que fica exposto, o Tribunal Constitucional não se pronuncia pela inconstitucionalidade da norma do n.º 2 do artigo 20.º do diploma preambular que aprova o Plano de Carreiras, Funções e Remunerações e estabelece o Estatuto do Pessoal Docente, quando confrontada com o disposto na alínea b) do artigo 205.º da CRCV, que confere ao Governo a competência para fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis, nem se mostra incompatível com o princípio da separação e interdependência de poderes que os órgãos de soberania devem respeitar nas suas relações recíprocas e no exercício de funções, conforme o n.º 2 do artigo 119.º da Constituição da República de Cabo Verde.

III - Decisão

Nestes termos, os Juízes Conselheiros do Tribunal Constitucional, reunidos em plenário, tendo apreciado o pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade das normas constantes dos n.ºs 6 dos artigos 6.º e 9.º e do n.º 2 do artigo 20.º do diploma preambular que aprova o Plano de Carreiras, Funções e Remunerações (PCFR) e estabelece o Estatuto do Pessoal Docente e que suscitaram dúvidas ao Senhor Presidente da República sobre a sua conformidade com a Lei Fundamental, decidem:

- a) Não se pronunciar pela inconstitucionalidade da norma do n.º 6 do artigo 6.º do diploma preambular que aprova o Plano de Carreiras, Funções e Remunerações e estabelece o Estatuto do Pessoal Docente, quando confrontada com o princípio da igualdade do artigo 24.º e com o direito a não ser prejudicado na colocação, carreira, emprego ou atividade pública ou privada, nem nos benefícios sociais a que tenha direito, por desempenhar cargos públicos ou exercer os seus direitos políticos previsto no n.º 2 do artigo 56.º, ambos da Constituição da República de Cabo Verde;
- b) Não se pronunciar pela inconstitucionalidade da norma do n.º 6 do artigo 9.º do diploma preambular que aprova o Plano de Carreiras, Funções e Remunerações e

estabelece o Estatuto do Pessoal Docente, quando confrontada com o princípio da igualdade do artigo 24.º e com o direito a não ser prejudicado no desenvolvimento profissional por desempenhar cargos públicos ou exercer os direitos políticos previsto no n.º 2 do artigo 56.º, ambos da Constituição da República de Cabo Verde;

c) Não se pronunciar pela inconstitucionalidade da norma do n.º 2 do artigo 20.º do diploma preambular que aprova o Plano de Carreiras, Funções e Remunerações e estabelece o Estatuto do Pessoal Docente, quando confrontada com o disposto na alínea b) do artigo 205.º, que confere ao Governo a competência para fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis, e com o n.º 2 do artigo 119.º, que consagra o princípio da separação e interdependência de poderes, ambos da Constituição da República de Cabo Verde.

Registe, notifique e publique.

Praia, 27 de fevereiro de 2025

João Pinto Semedo (Relator)

Aristides R. Lima

José Pina Delgado

Está conforme

Secretaria Judicial do Tribunal Constitucional, aos 27 de fevereiro de 2025. — O Secretário, *João Borges*.