TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Republicação n.º 5/2025

Sumário: Proferido nos autos da Fiscalização Sucessiva da Constitucionalidade n.º 6/2015, requerida por um grupo de Deputados à Assembleia Nacional, tendo como objeto algumas normas do Decreto-Lei nº 43/90, de 29 de junho.

(Autos de Apreciação Sucessiva da Constitucionalidade n. 6/2015, Grupo de Deputados - Referente à norma dos artigos 1º a 3º e 5º da Tabela I, 3º, nº 2, e 15º a 17º da Tabela IV, e 3º, nº 2, e 17º a 22º da Tabela V, todos do Decreto-Lei nº 43/90, de 29 de junho, que, ao dependerem da utilização de uma base ad valorem no cálculo dos emolumentos devidos por atos de notariado, do registo predial e do registo comercial, seriam desconformes ao princípio da igualdade, ao princípio da proporcionalidade na restrição do direito à propriedade privada e ao princípio da justiça)

Declaração de Retificação de Erro Material de Segmento da Fundamentação do *Acórdão 122/2024, de 31 de dezembro*

Tendo-se verificado que no primeiro parágrafo da parte II referente à fundamentação do *Acórdão N. 122/2024, de 31 de dezembro*, ao invés de referir-se "a norma dos artigos 1º a 3º e 5º da Tabela I, 3º, nº 2, e 15º a 17º da Tabela IV, e 3º, nº 2, e 17º a 22º da Tabela V, todos do Decreto-Lei nº 43/90, de 29 de junho (…)", mencionou-se "a norma constante do artigo 15 do Decreto-Legislativo N. 5/2007, de 16 de outubro, que aprova o Código Laboral", o que configura um erro material manifesto, vem o Tribunal Constitucional, ao abrigo do artigo 576 do Código de Processo Civil,

1. Retificar o trecho identificado que passa a ter a seguinte redação: "O presente pedido de fiscalização sucessiva abstrata de constitucionalidade tem por objeto a norma dos artigos 1º a 3º e 5º da Tabela I, 3º, nº 2, e 15º a 17º da Tabela IV, e 3º, nº 2, e 17º a 22º da Tabela V, todos do Decreto-Lei nº 43/90, de 29 de junho, na exata medida em que dependem da utilização de uma base *ad valorem* no cálculo dos emolumentos devidos por atos de notariado, do registo predial e do registo comercial";

2. Determinar a reforma do *Acórdão 122/2024*, *de 31 de dezembro*, nos termos definidos pelo parágrafo anterior e a subsequente disponibilização, na íntegra, desta versão na página do Tribunal e no jornal oficial da República.

Cidade da Praia, 13.02.2025

Pelo Tribunal,

A2025/S1/BO18/13491 | Republicação n.º 5/2025

Os Juízes Conselheiros

José Pina Delgado

Aristides R. Lima

João Pinto Semedo

Republicação do Acórdão n.º 122/2024

Cópia:

Do acórdão proferido nos autos da Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade n.º 6/2015, requerida por **um grupo de Deputados à Assembleia Nacional**, tendo como objeto as **normas dos artigos 1º a 3º e 5º da Tabela I, 3º, nº 2, e 15º a 17º da Tabela IV, e 3º, nº 2, e 17º a 22º da Tabela V, todos do Decreto-Lei nº 43/90, de 29 de junho.**

Acórdão n.º 122/2024

(Autos de Apreciação Sucessiva da Constitucionalidade N. 6/2015, Grupo de Deputados - Referente à norma dos artigos 1º a 3º e 5º da Tabela I, 3º, nº 2, e 15º a 17º da Tabela IV, e 3º, nº 2, e 17º a 22º da Tabela V, todos do Decreto-Lei nº 43/90, de 29 de junho, que, ao dependerem da utilização de uma base ad valorem no cálculo dos emolumentos devidos por atos de notariado, do registo predial e do registo comercial, seriam desconformes ao princípio da igualdade, ao princípio da proporcionalidade na restrição do direito à propriedade privada e ao princípio da justiça)

I. Relatório

1. Um Grupo de Deputados à Assembleia Nacional deu entrada na secretaria do Supremo Tribunal de Justiça a um pedido de fiscalização sucessiva abstrata de constitucionalidade e legalidade tendo por objeto os artigos 1º a 3º e 5º da Tabela I, 3º, número 2 e ,15 a 17 da tabela IV, e 3º, número 2, e 17 a 22 da Tabela V, todos do Decreto-lei n. 43/90, de 29 de junho, ao abrigo dos artigos 275 da Constituição, 11, alínea c), e 57 a 62 e 69 e ss. da Lei N. 56/VI/2005, de 28 de fevereiro, apresentando para tal os argumentos que abaixo se sumariza da seguinte forma:

1.1. O Decreto-Lei 43/90, de 29 de junho, atualizou as tabelas de emolumentos notariais e dos registos civil, criminal, predial, comercial, da propriedade automóvel, da identificação civil e dos atos de nacionalidade, utilizando uma técnica essencialmente pautal, característica do século XIX, que se tornou invulgar na disciplina legal dos modernos tributos públicos.

1.1.1. Assim, na estruturação dos emolumentos do notariado, do registo predial e do registo comercial, o legislador do Decreto-Lei 43/90 empregou bases *ad valorem*, fazendo incidir tais

A2025/S1/BO18/13491 | Republicação n.º 5/2025

emolumentos sobre o valor dos atos ou sobre o valor do património dos contribuintes, tendo por base a riqueza que estes manifestem, fazendo com que os utentes dos serviços de registos e notariado passassem a pagar mais ou menos, conforme os valores em causa, independentemente dos custos suportados pelos serviços do notariado e dos registos predial e comercial, com os atos solicitados pelos particulares;

1.1.2. Para esse efeito estabeleceu no artigo 5º da Tabela I do Decreto-Lei em análise, os valores aplicáveis a escritura pública, no artigo 3º, número 2, da Tabela IV, os valores aplicáveis no caso de inscrição no registo predial, e no artigo 3º, número 2, da Tabela V, os valores aplicáveis para inscrição no registo comercial;

1.1.3. Para empregar a base de cálculo *ad valorem* o legislador foi obrigado a fixar regras de determinação do valor dos bens que constituem o objeto dos atos a tributar com emolumentos através dos artigos 1º a 3º da Tabela I, 15 a 17, da Tabela IV, e 17 a 22 da Tabela V, que devem ser consideradas estreitamente ligados aos correspondentes artigos 5º e 3º, número 2, e ao princípio do cálculo dos emolumentos *ad valorem*, que seriam deles instrumentais;

1.1.4. Afirmam serem os emolumentos notariais e de registos tributos públicos e explicam os conceitos de imposto e taxas por entenderem ser estas as categorias mais importantes de tributos públicos, realçando o facto de o imposto ser um tributo unilateral e a taxa um tributo bilateral ou comutativo;

1.1.5. Discorrem sobre a característica bilateral da taxa e indicam que a mesma resulta da interpretação *a contrario senso* do disposto no número 1 do artigo 93 da Constituição da República de Cabo Verde (CRCV). Em jeito de conclusão dizem que os emolumentos notariais e de registo predial e comercial correspondem, incontestavelmente, ao conceito legal de taxas;

1.1.6. Arrematam que se houvesse dúvidas sobre a qualificação dos emolumentos como taxas, elas ficaram desvanecidas pelo disposto no artigo 13, parágrafo primeiro, alínea b), do RGTE.

1.2. Na sua perspetiva, impõe-se ao legislador, ao criar e disciplinar tributos públicos, que estes respeitem o princípio da igualdade tributária, que é uma decorrência do princípio geral da igualdade consagrado no artigo [24] da CRCV.

1.2.1. O que significa que estaria vedado ao legislador e à administração introduzir diferenciações entre os contribuintes que assentem nos critérios constantes do artigo [24] atrás referido;

1.2.2. Uma vez que impostos e taxas se diferenciam por pressupostos e finalidades diversas, os critérios através dos quais se concretiza a igualdade não podem ser os mesmos para um e outro.

1.2.3. Que, aliás, seria consensual que, em relação aos impostos, a igualdade tributária se concretiza forçosamente pelo princípio da capacidade contributiva, que não tendo sido

A2025/S1/BO18/13491 | Republicação n.º 5/2025

expressamente consagrado na CRCV, decorre, no entanto, do disposto no artigo 93, e teria sido claramente assumido no artigo 1º e 4º do Código Geral Tributário (CGT);

1.2.4. E que, já em relação às taxas, o princípio da igualdade tributária teria a sua concretização através do princípio da equivalência;

1.2.5. Tendo por base essa premissa, em relação às taxas, afirmam, ainda, que o princípio da equivalência tem como corolário que "a estrutura das taxas se deve adequar tanto quanto possível ao custo ou valor das prestações administrativas feitas ao particular, excluindo-se em regra, diferenciações administrativas que lhe sejam alheias";

1.2.6. Assim, a base de incidência da taxa deve ser estabelecida de modo que não se onere de forma diferente prestações com o mesmo custo ou valor, ou de modo igual prestações com custo ou valor diferente;

1.2.7. Nesse sentido, o entendimento seria de que o critério de capacidade contributiva só poderá ser aceite como critério complementar de desagravamento em casos concretos devidamente fundamentados no princípio da justiça, relativamente a sujeitos passivos que demonstrem reduzido poder económico.

1.3. Além disso, o princípio da equivalência,

1.3.1. Teria como corolário "a exigência de que o montante das taxas não exceda de modo significativo o custo ou valor das prestações administrativas que se destinam a compensar ou remunerar";

1.3.2. Ao que se deveria acrescer o facto de que este princípio constitui uma projeção do princípio da igualdade tributária e não apenas da proibição do excesso ou da proporcionalidade.

1.3.3 Dizem que ao nível da legislação ordinária, mais recentemente, o princípio da equivalência ganhou concretização no RGTE, designadamente no seu artigo 8º, onde se estabeleceu que "a criação de taxas a favor de entidades públicas está subordinada entre outros, ao princípio da "equivalência jurídica" com "utilidades concretas prestadas aos particulares e geradas pela actividade do Estado ou outras entidades públicas ou resultantes de investimentos públicos". Ficou ainda estatuído no número 1 do artigo 9º que o valor das taxas "não deve ultrapassar o custo da atividade pública ou o benefício auferido pelo particular";

1.3.4. O que seria o mesmo que dizer que esse valor não pode "exceder, no seu conjunto, o custo real ou previsível do serviço ou actividade de que se trata ou, na sua falta, o valor da prestação recebida (artigo 16, número 2), tendo em consideração os custos directos e indirectos, os encargos financeiros, a amortização do imobilizado e, consoante os casos, os necessários para garantir a manutenção e um desenvolvimento razoável do serviço ou actividade por cuja

A2025/S1/BO18/13491 | Republicação n.º 5/2025

prestação ou realização se exige a taxa (artigo 16, número 3). Mesmo nos casos em que a taxa seja fixada com base em outros critérios, para "desincentivo à prática de certos actos ou operações", deve respeitar "a necessária proporcionalidade" (artigo 9º, número 2).

1.4. Com base nos argumentos acima apresentados entendem que a estruturação dos emolumentos notariais e registais como tributos *ad valorem* seria diretamente incompatível com a Constituição fiscal cabo-verdiana. Pois que, o princípio da equivalência, inerente à natureza, pressupostos e finalidades das taxas é mera emanação do princípio da igualdade consagrado no artigo [24º] da CRCV e do princípio da proporcionalidade aflorado em diversos preceitos constitucionais (artigos, 17, número 5, 55, número 3, 238, 240, número 2, 266 e 267, número 2).

1.5. Concluem alegando que o emprego de uma base *ad valorem* no cálculo dos emolumentos devidos por atos do notariado, de registo predial e do registo comercial leva a que os contribuintes paguem emolumentos muito diferentes por atos de custos substancialmente idênticos, violando com isso o princípio da igualdade tributária que decorre do artigo 24 da CRCV. Além disso, leva também a que os mesmos atinjam valores manifesta e grosseiramente desproporcionados aos custos subjacentes aos respetivos atos, violando o princípio constitucional da proporcionalidade.

1.6. Por isso, entendem que os artigos 5º da Tabela I e 3º, [nº 2], das Tabelas IV e V do Decreto-lei N. 43/90, bem como os artigos das mesmas tabelas inicialmente referidos que fixam o valor dos atos, são materialmente inconstitucionais, por violarem o princípio da igualdade consagrado no artigo [24º] da CRCV e o princípio da proporcionalidade, aflorado em vários preceitos constitucionais, designadamente, "no artigo 240º, n[úmero] 2 da CRCV".

1.7. Terminam pedindo que, nos termos dos artigos 279, número 1, e 280 da CRCV, seja declarada com força obrigatória geral a inconstitucionalidade material dos citados artigos 5º, da Tabela I, e 3º, número 2, das Tabelas IV e V, bem como os preceitos deles instrumentais dos artigos 1º a 3º da referida Tabela I, 15 e 17 da referida Tabela IV e 17 a 22 da referida Tabela V, todos do citado Decreto-Lei n. 43/90 de 29 de junho, por violação dos princípios constitucionais da igualdade e da proporcionalidade.

2. Na sequência, Sua Excelência o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, assumindo as vestes de Tribunal Constitucional, emitiu despacho dirigido a Sua Excelência o Sr. Primeiro Ministro para, no prazo de 30 dias, contados a partir da data de receção do referido ofício, se pronunciar, querendo, sobre o assunto, em conformidade com o disposto no artigo 60 da Lei N. 56/VI/2005, de 28 de fevereiro.

A2025/S1/BO18/13491 | Republicação n.º 5/2025

2.1. Em resposta ao ofício acima mencionado, Sua Excelência o Primeiro-Ministro, em nome do Governo, endereçou ao Supremo Tribunal de Justiça, enquanto Tribunal Constitucional, uma peça de 4 de novembro de 2009, contendo a sua assinatura, onde basicamente esgrime os seguintes argumentos:

2.2. Sobre o princípio da igualdade tributária,

2.2.1. Que, "(…) defende o Governo que a fixação de taxas *ad valorem* não viola o princípio da igualdade tributária, por ser legítima a cobrança de valores diferenciados sobre actos praticados relativamente a bens de valor diferenciado, pois que tal distinção não assenta, em nenhum momento na capacidade contributiva ou na riqueza do cidadão, mas antes no valor do bem sobre o qual é praticado o acto, acto este que [é] tão mais custoso quanto mais valioso [for] o bem" (…);

2.2.2. E que seria "absolutamente natural e adequado às acepções positiva e negativa do princípio de igualdade tributária, que os emolumentos reflitam um diferente grau de complexidade do acto notarial ou registal a praticar, pois quanto maior o impacto e os riscos a ela inerentes para a segurança jurídica, mais complexa e exigente é a actividade de supervisão e, consequentemente, maiores os custos desse serviço, uma vez que se verifica um acréscimo proporcional dos procedimentos de supervisão quanto maior seja o valor da operação".

2.3. Em relação ao princípio da proporcionalidade, que:

2.3.1. Não haveria um princípio vector constitucional, diretamente assumido, que imponha a proporcionalidade das taxas;

2.3.2. Antes seria o artigo 176 da Constituição da República de Cabo Verde, na alínea i) do seu número 1, que remetia para a lei ordinária a fixação de um regime geral que contenha os princípios de fixação de taxas.

3. Na jurisdição constitucional, o pedido conheceu a seguinte tramitação:

3.1. Recebido pela secretaria do STJ no dia 30 de setembro de 2009, foi no dia 26 de outubro de 2015 remetido ao Tribunal Constitucional;

3.2. Foi, em seguida, devidamente autuado e numerado com conclusão no dia 29 de outubro de 2015 para um dos juízes desta Corte;

3.3. A particularidade de seus efeitos da norma impugnada terem sido bloqueados com a intervenção do próprio legislador em 2009, fez com que deixasse de ser processo prioritário, ficando posteriormente à disposição na secretaria para que qualquer Gabinete promovesse a sua apreciação e julgamento nos termos da *Deliberação 1/2024*.

A2025/S1/BO18/13491 | Republicação n.º 5/2025

II. Fundamentação

1. O presente pedido de fiscalização sucessiva abstrata de constitucionalidade tem por objeto a norma dos artigos 1º a 3º e 5º da Tabela I, 3º, nº 2, e 15º a 17º da Tabela IV, e 3º, nº 2, e 17º a 22º da Tabela V, todos do Decreto-Lei nº 43/90, de 29 de junho, na exata medida em que dependem da utilização de uma base *ad valorem* no cálculo dos emolumentos devidos por atos de notariado, do registo predial e do registo comercial.

2. Impõe-se, antes de mais, como é habitual, referenciar, ainda que brevemente, os pressupostos de admissibilidade que foram verificados inicialmente por Sua Excelência o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça que à data da interposição do presente recurso de fiscalização de constitucionalidade exercia funções de Tribunal Constitucional, por força do disposto no artigo 294, número 1, da Constituição da República de Cabo Verde.

2.1. Quanto à competência do Tribunal, é evidente que o Tribunal Constitucional é órgão competente para a apreciação do pedido formulado. Com efeito, nos termos do artigo 215 da Constituição "[o] Tribunal Constitucional é o tribunal ao qual compete, especificamente, administrar a Justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional, designadamente, no que se refere a: a) fiscalização da constitucionalidade e legalidade". Por outro lado, a Lei N. 56/VI/2005, de 28 de fevereiro, que estabelece a competência, a organização e o funcionamento do Tribunal Constitucional, o estatuto dos seus juízes e os processos da sua jurisdição, adiante designada LTC, estabelece no seu artigo 11, que compete especificamente ao Tribunal Constitucional, em matéria de fiscalização da constitucionalidade e da legalidade: "c) a fiscalização abstrata e concreta da constitucionalidade das normas e resoluções de conteúdo normativo ou individual e concreto" e (…) "e) a fiscalização sucessiva abstrata da legalidade das resoluções de conteúdo normativo ou individual e concreto".

2.2. Não se coloca igualmente problemas de legitimidade, posto que, nos termos do artigo 280 da CRCV, então em vigor, membros do Parlamento, desde que correspondentes a um quarto de deputados – em número de dezoito – estão providos de legitimidade para exercer o poder funcional de suscitar a apreciação e declaração de inconstitucionalidade e de ilegalidade de quaisquer normas ou resoluções de conteúdo material normativo ou individual e concreto.

2.3. No concernente à tempestividade, por o pedido de fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade ou legalidade de normas ou resoluções poder ser colocado a todo o tempo, conforme dispõe o número 1 do artigo 70 da LTC, muito pouco haveria a acrescentar neste particular.

3. Ultrapassada esta fase de apreciação dos pressupostos de admissibilidade do recurso, cumpre, pois, analisar o pedido dos ilustres Deputados que subscreveram o presente pedido de fiscalização

A2025/S1/BO18/13491 | Republicação n.º 5/2025

abstrata sucessiva de constitucionalidade, respondendo basicamente a uma questão, que se desdobra numa apreciação de conformidade normativa com três parâmetros essenciais:

3.1. As normas dos artigos 1º a 3º e 5º da Tabela I, 3º, número 2, e 15 a 17 da Tabela IV, e 3º, número 2, e 17 a 22 da Tabela V, todos do Decreto-Lei N. 34/90, de 29 de junho, ao dependerem da utilização de uma base *ad valorem* no cálculo dos emolumentos devidos por atos de notariado, do registo predial e do registo comercial, levando a que os contribuintes pagassem emolumentos muito diferentes por atos de custos substancialmente idênticos, seria desconforme ao princípio da igualdade consagrado no atual artigo 24 da CRCV?

3.2. As normas dos artigos 1º a 3º e 5º da Tabela I, 3º, número 2, e 15 a 17 da Tabela IV, e 3º, número 2, e 17 a 22 da Tabela V, todos do Decreto-Lei N. 34/90, de 29 de junho, ao dependerem da utilização de uma base *ad valorem* no cálculo dos emolumentos devidos por atos de notariado, do registo predial e do registo comercial, levando a que os mesmos atinjam valores manifesta e grosseiramente desproporcionados aos custos subjacentes aos respetivos atos, sejam desconforme ao princípio constitucional da proporcionalidade da restrição do direito à propriedade privada?

3.3. A que se pode acrescentar a de se saber as normas dos artigos 1º a 3º e 5º da Tabela I, 3º, número 2, e 15 a 17 da Tabela IV, e 3º, número 2, e 17 a 22 da Tabela V, todos do Decreto-Lei N. 34/90, de 29 de junho, ao dependerem da utilização de uma base *ad valorem* no cálculo dos emolumentos devidos por atos de notariado, do registo predial e do registo comercial, concedendo um poder à administração de impor uma contraprestação financeira substancialmente superior por um ato com custo determinável não seriam desconformes ao princípio da justiça inscrito nos artigos 1º e 240 da Constituição da República?

3.4. Contudo, antes de se enfrentar estas questões coloca-se um problema preliminar, potencialmente prejudicial traduzida na necessidade de se apreciar se um escrutínio incidente sobre uma norma inserta num diploma revogado, materialmente substituída por norma com teor completamente diferente, isto é, formal e substancialmente expurgada do ordenamento jurídico interno por ação do legislador, teria alguma utilidade.

3.4.1. O entendimento que o Tribunal acolheu sobre a inutilidade superveniente da lide, um instituto da processualística civil, que deve ser adotado com as devidas adaptações, foi de que ela estaria associada aos casos em que de uma decisão não se projeta qualquer efeito subjetivo benéfico ou que dela não exista qualquer interesse público sistémico na apreciação de uma determinada questão jurídica (*Acórdão 116/2023, de 10 de julho, Joel Brito e Rider Tavares v. STJ, Admissão a trâmite de ato do Supremo Tribunal de Justiça de, através do Acórdão 48/2022, de 28 de abril, ter rejeitado deferir o pedido de habeas corpus por eles colocado por prisão ilegal, com fundamento em que não havia sido ultrapassado o limite máximo de subsistência de prisão preventiva, porque a decisão condenatória, mesmo ocorrendo interposição de recurso de amparo, já havia transitado em julgado, transformando o seu estatuto no de condenados,* Rel:

A2025/S1/BO18/13491 | Republicação n.º 5/2025

JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial,* I Série, N. 81, 1 de agosto de 2023, pp. 1595-1602, 12; *Acórdão 18/2024, de 28 de fevereiro, Marcelino Nunes v. STJ*, Rel: JC Pinto Semedo, publicado no *Boletim Oficial,* I Série, N. 21, 14 de março de 2024, pp. 566-572, 11.5.8);

3.4.2. Esta jurisprudência para ser aplicada a uma ação de fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade pressupõe que sejam promovidos certos ajustamentos pelo facto de não haver propriamente lide, mas um processo de natureza objetiva no âmbito do qual o interesse público é supremo. No sentido de que mesmo inexistindo lide no sentido mais rigoroso do termo, as circunstâncias da sua apreciação podem ser tais que um pronunciamento judicial não tem o condão de produzir qualquer efeito de caráter subjetivo ou sistémico. Subjetivo porque, o legislador constituinte, mesmo em relação aos processos objetivos, não deixa de ter certas preocupações com interesses dos titulares de posições jurídicas fundamentais, nomeadamente quando leva-os em conta ao desenvolver o regime dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade do artigo 285 da Lei Fundamental; objetivo, tendo em conta que o Tribunal Constitucional protege a Constituição não só através da fiscalização de uma norma específica que seja levada ao seu conhecimento, mas também por meio de pronunciamentos hermenêuticos que conduzem à delimitação do âmbito das normas constitucionais, ao esclarecimento sobre o seu conteúdo e sobre a sua harmonização com as outras normas fundamentais, contribuindo, assim, para precaver a repetição de soluções normativas incompatíveis com a Constituição e fazer a pedagogia constitucional que lhe cabe. Como, de resto, é o sentido que se pode extrair da norma expressa da Lei do Tribunal Constitucional que veda a desistência de pedido de fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade (artigo 59);

3.4.3. Neste caso concreto, ainda podem existir certos direitos e interesses subjetivos passíveis de terem sido afetados pela norma desafiada nos presentes autos, que se manteve em vigor durante um certo período de tempo, dentro do qual certas relações jurídicas se materializaram. Ainda que muitas delas, considerando o tempo decorrido, já tenham sido ultrapassadas, ou por preclusão do direito de ação ou de recurso ou por fixação de caso julgado que protege a decisão jurídica dos efeitos normais de uma decisão de inconstitucionalidade, dado o tempo que muitas vezes marca esses processos judiciais, não é absolutamente líquido que neste momento não haverá situações potencialmente atingidas por eventual decisão positiva de inconstitucionalidade;

3.4.4. Finalmente, na medida em que a natureza das funções do Tribunal Constitucional não é somente decidir questões específicas que lhe tenham sido trazidas, mas também interpretar a Constituição, delimitar os direitos e promover a pedagogia constitucional, e que, sem prejuízo da norma desafiada já não estar em vigor, a possibilidade real de soluções estruturalmente similares ou com efeitos análogos poderem ser adotadas no futuro sempre justificaria um pronunciamento deste Coletivo.

3.5. Sobretudo, por remeter à Constituição Fiscal, a respeito da qual a jurisdição constitucional no geral e o Tribunal Constitucional já se tinham pronunciado algumas vezes, relevando a mesma ter

A2025/S1/BO18/13491 | Republicação n.º 5/2025

uma importância fundamental para o harmonioso funcionamento desta República Liberal, Democrática e Social, na medida em que se trata definir as regras para, de um lado, o Estado ter os recursos necessários ao seu funcionamento, e do outro, preservar nesse processo um direito conatural a esse modelo de comunidade política centrada na pessoa humana, o direito à propriedade privada.

3.5.1. Num sentido em que os elementos republicanos do Estado impelem a pessoa, assumindo a qualidade de cidadão e seu coproprietário, a assumir o seu dever de contribuir para a sua subsistência, o seu engrandecimento e sua perenidade com o seu labor e recursos, em que o elemento social impõe que ela se solidarize com os seus pares, mas em que, como indivíduo, pode invocar certos limites em relação à privação compulsória do seu património para efeitos de financiamento do Estado;

3.5.2. Neste sentido, os maiores cuidados devem ser tomados, considerando que o modelo de organização adotado pela comunidade política cabo-verdiana em 1991 e vertido para a Constituição de 1992, em oposição ao que vigeu durante os primeiros quinze anos, ao centrar-se na liberdade individual, nomeadamente de desenvolvimento da personalidade e de iniciativa económica, por natureza limita a amplitude dos recursos que o Estado pode ir buscar aos particulares através da tributação (na linha do incontornável F.A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, Chicago, The University of Chicago Press, 1960, pp. 449-450), sob pena de consubstanciar situação de apropriação de propriedade privada sem pagamento de justa indemnização, que nos parece vedada pelo artigo 69, parágrafo terceiro, da Lei Fundamental;

3.5.3. Limites que se prendem à necessidade de se financiar o seu funcionamento e investimentos nas áreas clássicas de sua atuação, como a justiça e a segurança – externa e interna –, à realização das tarefas que lhe são mandatadas pela Constituição, nos termos do artigo 7º, e, finalmente, as de concretização do núcleo essencial dos direitos sociais (educação, habitação, saúde, fruição cultural) e das esferas de proteção potencial dos direitos de pessoas vulneráveis (crianças, jovens, pessoas com deficiência, idosos), na intensidade que se revele razoável e compatível com o direito à propriedade privada e com as demais liberdades individuais;

3.5.4. Tanto num sentido genérico, considerando que quanto mais se atribui responsabilidades sociais ao Estado, mais estruturas ele concebe para as realizar, mais recurso vai buscar aos particulares e mais ele se agiganta em relação às pessoas e em relação à sociedade civil, como num sentido mais específico, porque ao atuar assim ele priva os indivíduos de recursos produtivos essenciais para a proteção da sua própria liberdade e para o desenvolvimento da sua personalidade. Nesta conformidade, não se deixa de recuperar a icónica análise de Adam Smith, pensador segundo o qual "[t]odo o imposto deve ser arquitetado tão bem que tire o mínimo possível do bolso das pessoas para além do que traz para o erário público. Um imposto pode tirar ou afastar do bolso das pessoas muito mais do que arrecada para o tesouro público das quatro maneiras seguintes. Em primeiro lugar, o seu lançamento poderá requerer um grande número de

A2025/S1/BO18/13491 | Republicação n.º 5/2025

oficiais cujos ordenados podem consumir a maior parte do produto do imposto e cujos emolumentos podem impor outra taxa adicional sobre o povo. Em segundo lugar, pode obstruir a iniciativa das pessoas e desencorajá-las de se aplicarem em certos ramos de negócio que poderiam garantir sustento e emprego a grande número de pessoas. Enquanto obriga as pessoas a pagar, pode deste modo diminuir o u talvez destruir alguns dos fundos que poderiam proporcionar-lhes a fazer tal. Em terceiro lugar, pela confiscação e outras sanções em que incorrem esses infelizes, tentando, sem êxito, evadir-se dos impostos, pode muitas vezes levá-los à ruina, e desse modo acabar com o benefício que a comunidade poderia ter recebido do investimento dos seus capitais. Um imposto pouco judicioso oferece uma grande tentação para a fraude. Mas as sanções para a fraude devem aumentar na proporção da tentativa. A lei, contrária a todos os princípios da justiça, cria primeiro a tentação e depois pune aqueles que a ela cedem. Geralmente encarece a punição em proporção com a própria circunstância que deve certamente aliviá-la- a tentação de cometer o crime. Em quarto lugar, ao sujeitar o povo a frequentes inspecções e a o exame odioso dos cobradores de impostos, pode expô-lo a desnecessárias dificuldades, vexames e opressões. E embora o vexame não seja, rigorosamente falando, uma despesa, é certamente equivalente ao custo pelo qual todo o homem estaria disposto a redimir-se dele. É numa ou noutra destas quatro diferentes maneiras que os impostos são frequentemente mais onerosos para as pessoas do que benéficos para o soberano" (*Inquérito sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*, Luís Cristovão de Aguiar (trad.), Lisboa, FCG, 2016, pp. 487-488);

3.5.5. Por conseguinte, já não numa perspetiva forsthoffiana originária, exposta nos anos trinta de triste memória (v. *Die Werwaltung als Leitungsträger* (trechos), reproduzido em Arthur Jacobson & Bernhard Schlink (eds.), *Weimar. A Jurisprudence of Crisis* , Berkeley/Los Angeles/London, University of California Press, 2000, pp. 326-327), de um Estado provedor dos mais ínfimos serviços aos membros da comunidade política assente numa vasta burocracia administrativa que atrofia a iniciativa individual, transforma-se num fim em si mesmo e contribui para a espoliação económica do esforço individual das pessoas em nome de alegados interesses superiores da comunidade, mais tarde ajustada ao Estado Constitucional Democrático e Social pelo próprio no pós-Guerra (Ernst Forsthoff, "La previsión existencial en la Edad Técnica", *Documentación Administrativa*, v. 100, 1966, pp. 13-27, que aceitava as "enormes possibilidades de potenciação do poder do Estado que radica na dependência do indivíduo em relação à previsão existencial"). Mas, nos limites de um Estado Fiscal rawlsiano, isto é, tendente a garantir a igualdade de oportunidades entre todas as pessoas e assegurar um patamar existencial mínimo. Nesta estrita medida, legitimando o poder de tributação do Estado, sem, no entanto, ultrapassar a esfera protegida de liberdades e direitos intrínsecos da pessoa humana. Como o saudoso John Rawls, escreveu na sua *Teoria da Justiça* "[c]ada pessoa possui uma inviolabilidade fundada na justiça que nem sequer o bem-estar de toda a sociedade pode ultrapassar. Por este motivo, a justiça nega que a perda da liberdade de alguns é justificada por um bem maior gerado para outros. Não admite que os sacrifícios impostos a uns poucos sejam compensados pela maior soma de

A2025/S1/BO18/13491 | Republicação n.º 5/2025

vantagens usufruídas por muitos [Each person possesses and inviolability founded on justice that even the welfare of society as a whole cannot override. For this reason, justice denies that the loss of freedom for some is made right by a greater good shared by others. It does not allow that the sacrifices imposed on a few are outweighed by the larger sum of advantages enjoyed by many]" (John Rawls, *A Theory of Justice*, Original Edition, Cambridge, Mass/London, Belknap Press, 1971, p. 3).

3.5.6. Neste contexto, como parecem sugerir os requerentes, o controlo do poder tributário do Estado deve ser uma preocupação premente, sobretudo dos tribunais, que se constituem no último baluarte de proteção do direito à propriedade privada. Estando relativamente ultrapassadas as questões de competência constitucional para a criação de impostos e taxas que deram o mote a vários desafios de inconstitucionalidade orgânica decididos pelo Supremo Tribunal de Justiça enquanto Tribunal Constitucional (*Acórdão 05/2002, de 13 de maio; Acórdão 13/2006, de 9 de novembro; Parecer 24/08, de 5 de dezembro; Acórdão 11/2011, de 12 de julho*), a importância de questões mais substantivas tenderá a ser mais frequente. Neste sentido, também este Tribunal Constitucional, que, no cumprimento desta função constitucional clássica deve assegurar, quando chamado a se pronunciar, que os tributos tenham finalidade legítima, que sejam necessários para, nos termos do artigo 93, número 1, da Lei Fundamental, "satisfazer as necessidades financeiras do Estado e demais entidades públicas, realizar os objetivos da política económica e social do Estado e garantir uma justa repartição dos rendimentos e da riqueza", e que o seu valor concreto seja fixado de modo proporcional e correto, o que implica num duplo controlo de finalidade e de intensidade.

4. Com este contexto em mente e tendo ficado ultrapassada a questão prévia, mantendo-se o Tribunal habilitado a conhecer as questões de fundo fixadas através do memorando apresentado, nomeadamente a de se saber pode haver desconformidade das norma dos artigos 1º a 3º e 5º da Tabela I, 3º, número 2, e 15 a 17 da Tabela IV, e 3º, número 2, e 17 a 22 da Tabela V, todos do Decreto-Lei N. 34/90, de 29 de junho, ao dependerem da utilização de uma base *ad valorem* no cálculo dos emolumentos devidos por atos de notariado, do registo predial e do registo comercial, levarem a que os contribuintes pagassem emolumentos muito diferentes por atos de custos substancialmente idênticos, com o uma violação do princípio da igualdade.

4.1. Não é a primeira vez que o Tribunal avalia possível violação do princípio da igualdade, já que 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,

A2025/S1/BO18/13491 | Republicação n.º 5/2025

4.1.1. "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 se teve que se pronunciar sobre o princípio da igualdade ou o direito homónimo. (…) Para as que contemplarem discriminações suspeitas, as previstas pelo artigo 24 ou estruturalmente equivalentes, que dizem respeito a caraterísticas não voluntárias e imutáveis da pessoa ou que se associam ontologicamente ao seu ser em razão de opção legítima, um escrutínio estrito, em que a inconstitucionalidade é presumida, o que somente pode[…] ser ilidido por uma justificação tão forte do poder legislativo democrático que o Tribunal considere tratar-se de medida inevitável para a realização de um interesse público supremo ou a única forma de preservar direitos individuais dos próprios afetados. As diferenciações quase-suspeitas, baseadas em características transitórias, mas de caráter identitário ou que tenham a ver com o livre desenvolvimento da sua personalidade, que vão sendo assumidas por um ser humano, em que a inconstitucionalidade é presumida, porém cujo tratamento diferenciado exige o contrapeso de interesses públicos fortes, mas menos perentórios do que os supremos como justificação ou a existência de outros direitos de menor importância, requerem a aplicação de um escrutínio de intensidade média, o suficiente para avaliar, além da natureza da diferenciação, o grau do interesse público justificante que foi apresentado pelo Estado. Diferenciações ordinárias para contornar direitos ligados à igualdade, que acontecem com alguma frequência na vida social e económica e, que, destarte, exigem simplesmente a apresentação e a certificação pelo Tribunal de uma razão não arbitrária para o tratamento diferenciado, assente não em interesse público supremo ou forte, mas simplesmente relevante, e/ou na preservação de qualquer direito fundamental. Exige, pois, um escrutínio de nível médio-baixo. Por fim, diferenciações simples, não relacionadas a discriminações, mas de tratamento diferenciado pela lei, [em que ocorre] mero efeito irradiador do princípio da igualdade pelo sistema, bastando justificação sobre a finalidade da medida, promovendo-se juízo de mera razoabilidade e de racionalidade meio–fim, com notória deferência à legítima vontade de conformação que for feito pelo legislador democrático e cabendo a quem desafia a sua constitucionalidade demonstrar que a medida não é razoável ou que aquele propósito não é legítimo por inexistência de interesse público simples identificável. Ficaria, para estas situações, reservado um escrutínio de nível básico e fraco";

4.1.2. 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. 2033-2054 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. 672-682, 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

A2025/S1/BO18/13491 | Republicação n.º 5/2025

situação que comporta algumas semelhanças com o caso em apreço;

4.1.3. 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*, Red. José Pina Delgado; Aristides R. Lima e João Pinto Semedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 100, 15 de outubro de 2021, pp. 2508-2570, 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 nº 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 nº 42/VII/ 2009, de 27 de julho, na medida em que estabeleceria as bases do regime da função pública, relativamente ao modo de vinculação jurídica à função pública e à conversão dos contratos administrativos de provimento em contratos de trabalho a termo certo, de 27 de julho,* Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial,* I Série, N. 65, 1 de julho de 2022, pp. 1618-1637, 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 Juízes 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, *passim*.

4.1.4. Por entender que nenhum motivo ponderoso existe no sentido de levar o Tribunal a alterar a sua posição vai-se manter a mesma ideia proferida relativamente ao princípio/direito à igualdade nestes acórdãos e parecer, pelas razões já expostas, nos termos seguintes:

4.2. O pedido formulado pelos Requerentes remete à possibilidade de haver uma inconstitucionalidade material por desconformidade do critério de fixação do tributo instaurado pelas normas desafiadas com o princípio da igualdade, nomeadamente na suas dimensões de igualdade tributária e de equivalência tributária.

A2025/S1/BO18/13491 | Republicação n.º 5/2025

4.2.1. Neste sentido, é de se reter que, em qualquer caso desta natureza, é convocável à discussão, pelo menos *prima facie*, não só o princípio da igualdade, como também potencialmente uma das suas dimensões subjetivas, o direito a não se ser discriminado, o qual tem a ver com matéria já tratada pelo Tribunal Constitucional no âmbito do *Acórdão 7/2016, de 21 abril de 2016 (sobre a constitucionalidade da limitação de capacidade eleitoral passiva de magistrado para aceder ao cargo de Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura Judicial)*, Rel: JC Pina Delgado.

4.2.2. Fundam-se nas situações previstas pelo artigo 24 e as que, não estando, lhe sejam materialmente equivalentes, atendendo, nomeadamente, ao sentido normativo-abstrato da Constituição, do que decorre da história dos cabo-verdianos e dos desafios que a sociedade arquipelágica enfrenta;

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

4.2.4. 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;

4.2.5. Assim sendo, em situações nas quais não existem razões justificantes para legitimar tratamentos desiguais, independentemente dos sujeitos em causa, poderá haver violação do princípio da igualdade. Isso determina que, no mínimo, qualquer tratamento desigual promovido pelo legislador tenha na sua base uma finalidade racional que a legitime e 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.

A2025/S1/BO18/13491 | Republicação n.º 5/2025

4.3. No caso em apreço, o escrutínio a ser levado a cabo seria o de nível básico e fraco, que tem por objeto, "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.

4.3.1. Uma vez definido o critério, o passo seguinte seria aplicá-lo à situação concreta, tendo presente que os Senhores Deputados entendem que as normas dos artigos 1º a 3º e 5º da Tabela I, 3º, número 2, e 15 a 17 da Tabela IV, e 3º, número 2, e 17 a 22 da Tabela V, todos do Decreto-Lei N. 34/90, de 29 de junho, ao dependerem da utilização de uma base *ad valorem* no cálculo dos emolumentos devidos por atos de notariado, do registo predial e do registo comercial, levando a que os contribuintes pagassem emolumentos muito diferentes por atos de custos substancialmente idênticos, seria desconforme ao princípio da igualdade consagrado no artigo 24 da CRCV. Alegam para tanto que os emolumentos notariais e de registos teriam natureza de taxa tendo em conta a sua característica de bilateralidade ou comutatividade indicando que esse entendimento decorre da interpretação *a contrario senso* do disposto no nº 1 do artigo 93 da Constituição da República de Cabo verde e que poderia ser confirmado pelo disposto no artigo 13, parágrafo primeiro, alínea b), do RGTE. Enquanto taxas, o princípio da igualdade tributária, decorreria do princípio da igualdade consagrado no artigo 24 da CRCV e teria a sua concretização através do princípio da equivalência, tendo por isso que se adequar, tanto quanto possível, ao custo ou valor das prestações administrativas feitas ao particular, excluindo-se em regra diferenciações administrativas que lhe sejam alheias. Por isso, a base da incidência dessas taxas deveria ser estabelecida de modo a não onerarem de forma diferente prestações com o mesmo custo e valor, ou de modo igual, prestações com custo ou valor diferente, como seria o caso;

4.3.2. Por sua vez, o Governo, entidade produtora da norma, apresentou argumento no sentido que a fixação de taxas *ad valorem* não violaria o princípio da igualdade tributária, por ser legítima a cobrança de valores diferenciados sobre atos praticados relativamente a bens de valor diferenciado, pois que tal distinção não assentaria em nenhum momento na capacidade contributiva ou na riqueza do cidadão, mas, antes, no valor do bem sobre o qual seria praticado o ato, ato que seria tão mais custoso quanto mais valioso fosse o bem. E que seria absolutamente natural e adequado às aceções positiva e negativa do princípio de igualdade tributária que os emolumentos refletissem um diferente grau de complexidade do ato notarial ou registal a praticar, pois quanto maior fosse o impacto e os riscos a eles inerentes para segurança jurídica, mais complexa e exigente seria a atividade de supervisão e, consequentemente, maiores os custos

A2025/S1/BO18/13491 | Republicação n.º 5/2025

desse serviço, uma vez que se verificaria um acréscimo proporcional dos procedimentos de supervisão quanto maior fosse o valor da operação.

4.4. A Constituição Fiscal cabo-verdiana em si, não é das mais desenvolvidas,

4.4.1. Mas, ainda assim, contém um dispositivo de organização genérica do sistema fiscal – o artigo 93 – que dispõe a respeito das suas finalidades (número 1), fixa a forma de criação e a estrutura de um dos tributos que o compõem, o imposto (número 2), estabelece uma garantia de não pagamento de impostos não criados nos termos da Constituição ou cuja liquidação e cobrança não se façam nos termos da lei (número 3), outra de, aprovado o orçamento de Estado para o ano económico-fiscal, não alargamento de base incidência ou agravação da taxa de impostos nesse ano (número 4); e, finalmente, uma terceira, de não retroatividade da leis fiscais, salvo nos casos de serem mais favoráveis para o contribuinte (número 6), e a possibilidade de lançamento de impostos municipais (número 5);

4.4.2. Verifica-se da mesma que o sistema fiscal cabo-verdiano se assenta sobretudo num tributo, o imposto – também mencionado pelo artigo 176, alínea r) – mas também se refere, embora, sem grandes desenvolvimentos, às taxas e às demais contribuições financeiras a favor das autoridades públicas ao definir as matérias de competência relativamente reservada na Assembleia Nacional no artigo 177, alínea i), da Constituição. Note-se que o dever fundamental previsto pelo artigo 85, alínea h) tanto abarca os impostos, como as contribuições, desde que estabelecidos nos termos da lei.

4.5. Se se consegue entender bem o que foi articulado, a base de sustentação dos argumentos dos requerentes decorre de noções conceptuais e dogmáticas de natureza tributária que teriam sido incorporadas pelo legislador constituinte,

4.5.1. As quais partiriam da distinção entre o imposto, um tributo unilateral, coativo, e pecuniário, criado pelo Estado para recolher recursos necessários ao seu funcionamento e atividades, e a taxa, um tributo marcado pela sua bilateralidade, que, não obstante, ser coativo e pecuniário, acaba por se traduzir num contraprestação pecuniária por um serviço público prestado;

4.5.2. Sendo aceitável pressupor-se que esta distinção foi considerada pelo legislador e, sem prejuízo da sua aplicação ao caso concreto, não pode o Tribunal Constitucional, no quadro desta equação, limitar-se a essa clássica divisão tripartida, na medida em que, desde que persiga objetivos constitucionalmente legítimos, o legislador poderá, a partir dali, conceber outras espécies de tributos e formatar um que, em simultâneo, porte naturezas distintas, na medida em que também vise objetivos diferentes, nomeadamente de contraprestação pecuniária por um serviço prestado pelo Estado e de meio de dissuasão de certos comportamentos, dentre outros;

A2025/S1/BO18/13491 | Republicação n.º 5/2025

4.5.3. Neste sentido, a predisposição do Tribunal Constitucional para aceitar a refração do princípio da igualdade do artigo 1º da Constituição na sua dimensão de equivalência tributária que limita os valores fixados para as taxas, limita-se aos casos em que esse tributo tenha a natureza exclusiva de uma taxa, na medida que o legislador com ela não vise qualquer finalidade parafiscal, extrafiscal ou arrecadatória geral;

4.6. O tributo estabelecido pelo Decreto-Lei N. 34/90, de 29 de junho,

4.6.1. Destinar-se-ia, em princípio, a garantir uma contraprestação pecuniária por serviços de natureza registal e notarial do Estado;

4.6.2. Porém, assim não é tão líquido porque no Preâmbulo do mesmo faz-se consagrar finalidades de arrecadação de recursos para a melhoria do próprio serviço, nomeadamente ao associar "o atual desfasamento entre as receitas emolumentares cobradas e o volume de despesas inadiáveis que comprometem seriamente qualquer política idealizada de reestruturação dos serviços e agilização de procedimentos em direta sintonia com o surto demográfico, a pressão da procura e o bem servir", o que, na verdade, parece afastar os emolumentos em causa da natureza de uma simples taxa, assumindo-se mais como um tributo complexo destinado simultaneamente a garantir uma contraprestação pecuniária por serviços públicos prestados e a arrecadar recursos para financiar o próprio serviço;

4.6.3. Se se partir do princípio de que assim é, em tese, os limites colocados pelo princípio da igualdade formal não seriam necessariamente predominantes, considerando que, em sede de impostos, o princípio que prevalece é o da capacidade contributiva, que conduz a critérios progressivos de imposição de tributos através de impostos, os quais, evidentemente, dependem de se considerar o valor do património, dos bens ou do consumo de cada contribuinte;

4.6.4. Neste caso concreto, visando a entidade prolatora da norma uma finalidade que transcende a mera fixação do valor da contraprestação pelo serviço fornecido pelo Estado, sendo isso assumido claramente pelo diploma, não parece a este Tribunal Constitucional que se possa equacionar uma possível desconformidade com o princípio da igualdade, que ocorreria se, independentemente da sua nomenclatura, os emolumentos em questão, pela sua estrutura e finalidades, fossem desenhados como meras taxas.

4.7. Foi isso que, de resto, aconteceu quando se abandonou essa perspetiva anos mais tarde ao assumir-se legalmente o princípio de que os emolumentos registais e notariais são meras taxas, já que, conforme se dispõe no Preâmbulo, seriam estruturados "em função do custo aproximado dos atos tributáveis", remetendo à Lei 21/VII/2008, de 14 de janeiro, que estabelece o regime geral de taxas, o que não era o caso do diploma ora desafiado. Isso, com base num novo modelo económico oposto a este último, já que no entendimento do legislador de 2009, o "princípio *ad valorem* pode assim ser entendido como um fator constrangedor do funcionamento de uma

A2025/S1/BO18/13491 | Republicação n.º 5/2025

moderna economia de mercado e desvantagem competitiva, num cenário de forte dinamismo de crescimento do país, com uma economia que evolui em dimensão e diversidade, e na qual novos setores ganharam protagonismo. É neste enquadramento que o presente diploma vem eliminar a prática de tributação *ad valorem* que vem sendo seguida desde 1990, subordinando os emolumentos dos Registos, Notariado e Identificação ao princípio da equivalência e estruturando-se em função do custo aproximado dos atos tributáveis em detrimento da sua atualização".

4.8. Não o sendo nessa altura, e não sendo constitucionalmente vedado o lançamento de tributos com a natureza híbrida com que ficou consagrado, no sentido de se constituir numa contraprestação por um serviço prestado, mas também como forma angariação de recursos entre os usuários do serviço pelo seu desenvolvimento e aprimoramento, as únicas razões que podiam, *prima facie*, obrigar o Tribunal Constitucional a intervir seriam se o legislador tivesse camuflado o lançamento de um imposto, atribuindo-lhe, através de uma burla de etiquetas, a nomenclatura de taxa e associando-a à prestação de um serviço, neste sentido facilitando a sua coleta, ou se a finalidade do tributo fosse, *de per se*, ilegítima, o que não é o caso, pelo menos no momento em que o mesmo foi lançado.

4.8.1. Posto que, por um lado, a finalidade do tributo ficou expressamente consagrada, não se deixando de a assumir clara e inequivocamente, o que lhe sustenta perante qualquer tentativa do que se tem chamando de abuso de formas jurídicas, através da manipulação conceitual, trasvestindo impostos ou contribuições especiais de meras taxas;

4.8.2. Num momento, em que, em função da desadequação das estruturas registais e notariais próprias de um modelo de economia fechada ainda estavam presentes, em contexto no qual o Estado não tinha muita margem para recolher os recursos para o seu aprimoramento através das receitas arrecadadas através dos impostos, mas em que, para operar o seu objetivo de extroversão da economia, carecia de o materializar de alguma forma;

4.8.3. É verdade que a partir de certa altura esse contexto deixou de existir, sendo razoável entender-se que tal necessidade foi ultrapassada, de sorte a conduzir a uma abusiva tributação que decorrendo de um facto gerador típico de uma taxa – a prestação de um serviço público – estendia a sua finalidade para obter recursos destinados ao desenvolvimento do mesmo sistema no âmbito do qual ele é fornecido. Tendo a este propósito o legislador articulado argumentação no sentido de que a sua preservação posterior teve que ver com a necessidade de se garantir o respeito pelos princípios da fé pública notarial e registal, da prioridade nos registos públicos, da imparcialidade e independência e da responsabilidade profissional dos Notários e Conservadores, que lhes seria inerente, para efeitos de se garantir o controle da legalidade desses atos, a publicidade dos registos, a preservação de arquivos e registos eletrónicos, a fiscalização e supervisão e a certificação digital e tecnológica quando possível e necessária;

4.8.4. Ficaria, naturalmente, a questão de se saber se, uma vez instalados os mecanismos que

A2025/S1/BO18/13491 | Republicação n.º 5/2025

garantiriam a fé pública e a segurança jurídica dos atos visados, seria justificada uma discrepância acentuada entre os valores pagos pela prática de atos similares pelos mesmos serviços do Estado, mas ainda assim o Tribunal Constitucional não entende que os efeitos sobre princípio da igualdade sejam tão evidentes ao ponto de levar-lhe a considerar que as normas dos artigos 1º a 3º e 5º da Tabela I, 3º, número 2, e 15 a 17 da Tabela IV, e 3º, número 2, e 17 a 22 da Tabela V, todos do Decreto-Lei N. 34/90, de 29 de junho, ao dependerem da utilização de uma base *ad valorem* no cálculo dos emolumentos devidos por atos de notariado, do registo predial e do registo comercial, levando a que os contribuintes pagassem emolumentos muito diferentes por atos de custos substancialmente idênticos, seriam desconforme ao princípio da igualdade consagrado no artigo 24 da CRCV.

5. Do que não decorre que elas não possam ser incompatíveis com o princípio da proporcionalidade, o que não depende do critério aplicável, mas antes dos valores concretamente fixados.

5.1. Em relação à segunda questão a responder por esta Corte, de acordo com os Ilustres Deputados requerentes, estaria em causa o princípio da proporcionalidade, na medida em que a utilização de uma base *ad valorem* no cálculo dos emolumentos devidos por atos de notariado, do registo predial e de registo comercial, levaria a que os mesmos atingissem valores manifesta e grosseiramente desproporcionados aos custos subjacentes aos respetivos atos. De onde se deduziria um efeito contrário à obrigação de proporcionalidade no estabelecimento de tais emolumentos e de impedimento de imposição de sacrifícios excessivos aos direitos patrimoniais dos particulares de acederem aos serviços aos quais seriam aplicáveis tais taxas;

5.2. Como já se chegou a discutir neste Tribunal, no quadro de uma relação jurídico-tributária a questão da proporcionalidade vem diretamente associada a um controlo de intensidade na restrição de um direito fundamental em espécie, o direito à propriedade privada.

5.2.1. Optando-se por invocar outras normas constitucionais dever-se-ia começar pela lembrança do artigo 69, de acordo com o qual "é garantido a todos o direito à propriedade privada (…)", o qual, mesmo estando no título de direitos económicos, sociais e culturais, é um direito *sui generis*, que, pelo menos, pode e deve ser considerado como um direito, liberdade e garantia análogo, beneficiando do regime especial de proteção que a Constituição reconhece aos que portam tal natureza. Assim, sendo evidente que o direito à propriedade privada é garantido nos termos da Constituição e da Lei, o facto é que qualquer restrição que venha a ser feita ao direito de propriedade deve conformar-se, como qualquer outra, às condições previstas pelo número 5 do artigo 17 da Lei Básica, nomeadamente e decisivamente, como se irá analisar dentro de instantes, ao princípio da proporcionalidade. Já o *Parecer 2/2018, de 27 de junho, relativa à 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, 4.2.3, havia reconhecido a esse direito "um

A2025/S1/BO18/13491 | Republicação n.º 5/2025

estatuto especial e a suscetibilidade de gozar de um regime de proteção paralelo ao que se reserva aos direitos, liberdades e garantias, seja por ser um direito, liberdade análogo ou um direito *sui generis* intimamente associado à liberdade";

5.2.2. Aliás, a este propósito a abordagem de uma questão fiscal desta natureza sem se partir do direito à propriedade privada vai em contrapé até do que a jurisdição constitucional cabo-verdiana já tinha estabelecido, nomeadamente através do importante *Acórdão N. 11/11, de 12 de julho*, Rel: JC Manuel Alfredo Semedo, p. 21, em que, articulou-se pronunciamento de grande valor doutrinário, sublinhando-se que "a sujeição do imposto à reserva de lei transporta consigo a manifestação de uma premente exigência de controlo democrático do poder tributário do Estado, por parte daqueles que vão consentir com a intromissão pública na propriedade privada, embora justificada para a realização de fins sociais, conquanto que com respeito pela igualdade e justiça tributárias (…)";

5.2.3. E, diga-se, num sistema como o nosso, não há possibilidade de conferir, por *contranatura*, qualquer prioridade ao dever fundamental de pagar impostos e contribuições devidas a entidades estatais sobre o direito fundamental, particularmente em se tratando de um direito, liberdade e garantia. Estes podem até complementar um sistema geral de proteção de direitos fundamentais, mas nunca podem estar no centro de uma Constituição estruturalmente liberal, precisamente porque têm no seu bojo, aspeto que é relevante para o caso em apreciação, a colocação da pessoa como meio para a realização dos interesses do Estado ou da coletividade, estejam estes ligados à sua manutenção financeira ou ao seu desenvolvimento, transformando-o em sujeito passivo de uma relação jusfundamental, o que só se admite excecionalmente e em doses contidas, pois, de contrário, gera um ataque exatamente ao núcleo do princípio da dignidade da pessoa e a decorrente proibição de sua instrumentalização, ainda que seja para prosseguir fins arguivelmente nobres. Assim, nunca seria constitucionalmente legítimo colocar no centro desta discussão o dever fundamental de pagar impostos, mas antes a afetação ao direito à propriedade privada;

5.2.4. Mais ainda se dermos a devida atenção à ligação entre o direito à propriedade privada e a proteção das liberdades individuais e da manutenção da independência das pessoas em relação ao Estado, lembrando o que disse um compatriota de Santo Antão de nome Manuel da Silva Ferreira que protestava precisamente contra um desenvolvimento legislativo que as colocavam em risco ao atacar-se a sua propriedade: "[c]omo agricultor, vi em perigo a minha sobrevivência e a de todos quantos do mesmo ramo viviam, pela introdução da lei de bases da Reforma Agrária, que não foram mais do que uma tentativa de destruir todos quantos tinham uma vida independente" (in: Onésimo Silveira, *Tortura em nome do Partido Único*, Mindelo, Terra Nova/Ponto e Vírgula, 1991, p. 103);

5.2.5. A construção do regime de proteção constitucional da propriedade privada na Constituição de 1992, até pelo contraste que manifesta em relação à antiga ordem constitucional, não deixa de ser tributário deste contexto de rutura axiológica em que, à negação de relevância da propriedade

A2025/S1/BO18/13491 | Republicação n.º 5/2025

privada e da iniciativa se contrapõe a sua centralidade, seja do ponto de vista subjetivo, seja instrumentalmente como fator de promoção do desenvolvimento nacional;

5.2.6. Não nos podemos esquecer que ele se desenvolveu como reação à ordem económico-constitucional da I República. Mesmo atendendo à revisão de 1988, caraterizou-se por ser uma economia estatizada assente numa filosofia não-liberal, o que é atestado pela análise de Liriam Tiujo, "A Constituição Económica Cabo-Verdiana" in: José Pina Delgado & Mário Ramos Silva (orgs.), *Estudos Comemorativos do XX Aniversário da Constituição de Cabo Verde*, Praia, Edições ISCJS, 2013, pp. 165-166, que chama a atenção para a "a assunção pelo Estado das rédeas económicas", que, no seu entender, "foi dominante, como se pode constatar das medidas políticas e legislativas adotadas" e considerando ainda que "[e]m termos concretos, a actuação estadual pode ser observada pelo papel preponderante que desempenhou na constituição de um sector produtivo público nacional, quer pela criação *ab initio* de empresas públicas, quer por processos de nacionalização ou similares, iniciados antes mesmo de 1980, com a "transformação" de unidades produtivas existentes em propriedade e iniciativa públicas". *Mutatis mutandis* é o que também conclui o estudo histórico-constitucional de Mário Silva, *Contributo para a História Político-Constitucional de Cabo Verde 1974-1992*, Coimbra/Praia, Almedina/ISCJS, 2015, para quem, ancorando-se num princípio da economia estatizada, "o Estado foi intervindo na economia, controlando toda a atividade económica, criando empresas públicas e mistas em quase todos os setores, nacionalizando e expropriando propriedades privadas. Deste modo, o setor estatal passou a ser o sector dominante da economia, e as empresas privadas não encontravam espaços de intervenção" (p.138)

5.2.7. Em oposição, a ordem económico-constitucional de 1992, alterando o paradigma, tem nas suas bases nem mais nem menos do que a liberdade individual, pois, como assevera, mais eloquentemente a autora Liriam Tiujo, "A Constituição Económica Cabo-Verdiana", p. 168: "[a] resposta a esta questão está, primeiramente, relacionada com a assunção pela ordem constitucional do princípio da liberdade individual aplicado a todas as esferas da vida, dentre as quais a económica. Nesta linha, pretende-se que os indivíduos possam livremente realizar-se neste domínio, em particular, fazendo uso de todas as suas capacidades para ofertarem bens e serviços no mercado, assim como para escolherem os bens e serviços que correspondam às suas necessidades (e ao incontornável limite de suas reais possibilidades). Esse modelo cujas decisões económicas ficam precipuamente a cargo dos indivíduos permite que as trocas se perpetuem e que o espaço denominado «mercado» seja constituído com base nas suas próprias regras, parâmetros de valoração e dinâmica de funcionamento. Esse pressuposto filosófico encontra tradução jurídica na consagração dos direitos fundamentais económicos, i.e., a livre iniciativa e a propriedade privada".

5.2.8. Aliás, a tradução do sistema que é feita por académicos, é corroborada pela prática constitucional se atentarmos às motivações do poder constituinte de 1992, pois é de se lembrar

A2025/S1/BO18/13491 | Republicação n.º 5/2025

que na apresentação do Projeto de Lei Constitucional, o Presidente da Assembleia dizia que "a obra que se propõe realizar com a alteração da Lei Fundamental, é o corolário lógico de todo o processo de transição do regime monopartidário para o regime plural democrático, em que se impõe adequar a Constituição à nova situação política expurgando-a dos conteúdos já ultrapassados e plasmando neles os valores democráticos que a Sociedade conquistou e que espelham, no seu conjunto o rosto do novo regime implantado no País. Sem se deter na problemática da amplitude da alteração a fazer-se, parece ser pacífico que ela deverá corresponder à profundidade das transformações políticas já operadas e à dimensão das reformas preconizadas para os setores económico, social e cultural, fixando na Constituição, para além do mais, os princípios, os objetivos, e a ideia de sociedade que se quer construir e ainda o tipo de desenvolvimento que se propõe para Cabo Verde" (*Actas referentes à Sessão Parlamentar de Aprovação da Versão Originária da Constituição de 1992*, Praia, AN, 1992, p. 4), o que, atendendo aos debates subsequentes parece ter captado a vontade constituinte nesta matéria específica.

5.3. O princípio da proporcionalidade já conta com uma longa presença em decisões tiradas no âmbito de pedidos de fiscalização abstrata da constitucionalidade apreciados por esta Corte Constitucional:

5.3.1. Com efeito, a partir do *Acórdão 7/2016, de 21 de abril, proferido no Processo de Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade nº 8/2015 referente ao impedimento de magistrado judicial aceder a cargo de Vice-Presidente do CSMJ*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 35, de 10 de maio de 2016, pp. 1124-1251, 4.3.2. este Tribunal adotou um controlo de intensidade, na perspetiva de uma norma restritiva dever ser idónea, o mais benigna possível e na justa medida, remetendo para os subprincípios da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido restrito.

5.3.2. O que dependeria, desde logo, de se proceder à identificação da finalidade legítima do ato restritivo do acesso ao direito;

5.4. O Governo justificou esta medida alegando que não haveria um princípio constitucional que impusesse a proporcionalidade das taxas e que seria, antes, o artigo 176 da Constituição da República, na alínea i), do seu número 1, então em vigor, a remeter para a lei ordinária a fixação de um regime geral que contenha os princípios de fixação de taxas;

5.4.1. Justificação que, desde logo, parece ser incoerente com o que consta do próprio Preâmbulo do diploma, e, não fosse ter sido tecida em prejuízo de si próprio, já seria suficiente para conduzir a desconformidade com o princípio da proporcionalidade por inidoneidade do meio, na medida em que, visando arrecadar recursos para desenvolver o sistema de notariado e registos, apresenta uma justificação meramente formal e indefensável do ponto de vista constitucional;

A2025/S1/BO18/13491 | Republicação n.º 5/2025

5.4.2. Pela simples razão de que de uma autorização constitucional de desenvolvimento de qualquer regime jurídico não resulta uma liberdade de conformação total para o legislador, nomeadamente quanto está em causa afetação a direitos fundamentais, como acontece no caso concreto, estando, como está, em causa o direito à propriedade privada;

5.4.3. Situação em que a restrição a esse direito, ainda que legítima, tem a sua intensidade controlada pelo princípio da proporcionalidade, como, decorre claramente do artigo 17, parágrafo quinto, da Lei Fundamental, nos termos do qual, as "leis restritivas (…) deverão limitar-se ao necessário para a salvaguarda de outros direitos fundamentais constitucionalmente protegidos";

5.4.4. Sendo assim, qualquer tributo, na medida em que incide sobre o âmbito do direito à propriedade privada de um titular de direitos, só é legítimo se, além das demais condições previstas pela mesma disposição, for proporcional, o mesmo acontecendo com o valor fixado para definir as obrigações de cada sujeito fiscal.

5.5. Lembrando o teste de proporcionalidade adotado por esta Corte desde o *Acórdão 7/2016, de 21 de abril, proferido no Processo de Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade nº 8/2015, referente ao impedimento de magistrado judicial aceder a cargo de Vice-Presidente do CSMJ*, Rel: JC Pina Delgado, marcado pela avaliação da adequação, necessidade e equilíbrio da medida e da também denominada proporcionalidade em sentido restrito, identificada a finalidade legítima com base no qual o poder público opera e fixados os direitos afetados por meio da restrição legal, o passo seguinte seria determinar se as normas ao abrigo das quais a administração atuou seriam proporcionais.

5.5.1. O que dependeria de um juízo de racionalidade do qual resultasse uma conexão entre a finalidade por ela pretendida e a afetação concreta ao direito, no sentido de haver suscetibilidade de ser meio que pode materializá-la, não cabendo ao julgador fazer juízos sobre medidas preferenciais no seu entendimento ou endossar o raciocínio do legislador, sufragando a tese da neutralidade relativa. No caso concreto, a medida que se está a escrutinar consubstancia-se na aplicação de um tributo destinado, primeiro, a constituir-se em contraprestação pecuniária por um serviço prestados pelos notários e conservadores, relativos à prática de atos notariais, e de registo predial e comercial, e, secundariamente, a arrecadar recursos visando o desenvolvimento o próprio sistema registal. Se se considerar esta segunda dimensão, pode-se considerar que a medida, pelo menos no momento em que foi aprovada, era adequada;

5.5.2. No que tange à necessidade da mesma, esta estaria dependente de ser o meio menos afetante do direito que o legislador poderia utilizar para atingir a mesma finalidade legítima que se propôs e que deve resultar da comparação entre o meio utilizado e outros meios hipoteticamente disponíveis, tendo presente que havendo meios menos afetantes, devendo ser escolhido aquele que permitindo atingir a finalidade proposta, seria o que menos afetaria o direito. E aqui, emerge um problema de fundo, já que se até se podia considerar que, em 1990, no

A2025/S1/BO18/13491 | Republicação n.º 5/2025

quadro de uma economia de mercado inexistente, em que se tentava atrair investimentos para adequar e reforçar o sistema registal e notarial, na medida em que este fora montado para servir um modelo económico centralizado e estatizado, num contexto em que o Estado não tinha muitos recursos disponíveis ou a possibilidade de criar impostos ou aumentar a incidência fiscal por essa via, não haveria outra medida menos restritiva para obter tais meios financeiros, o facto é que, volvidos mais de quinze anos, dificilmente tal contexto, por natureza transitório, podia continuar a sustentar a medida concreta adotada de utilizar uma base *ad valorem* de tributação no quadro da prestação de um serviço como o meio menos restritivo de uma finalidade que, com o tempo, ia naturalmente se esvaindo. Por conseguinte, no mínimo, haveria uma situação em que uma norma restritiva originariamente necessária vai deslizando rumo à inconstitucionalidade pelo facto de haver uma alteração fundamental das circunstâncias no quadro da qual ela deixa de ser o meio menos restritivo (v. *Acórdão 13/2016, de 7 de julho, Rel: JC Pina Delgado, Proferido no Processo de Fiscalização Sucessiva da Constitucionalidade nº 1/2016 referente à Inconstitucionalidade de certas Normas Restritivas do Código Eleitoral,* publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 43, 27 de julho de 2016, pp. 1421-1476, também reproduzido em *Coletânea de Decisões do Tribunal Constitucional*, Praia, INCV, 2016, v. I (2015-2016), pp. 115-266, 2.8.9);

5.5.3. Em relação ao escrutínio da proporcionalidade em sentido estrito, que se deve fazer para verificar se a medida seria equilibrada – na justa medida – na perspetiva de se inquirir se o legislador teria logrado, por via de ponderação abstrata, encontrar um balanceamento próprio, constitucionalmente aceitável, entre benefícios relacionados ao bem jurídico – no caso concreto as finalidades públicas acima mencionadas – e o sacrifício que impõe ao direito com a norma restritiva; considerando os efeitos da própria operação sobre o direito, à luz da concretização do bem jurídico que a justifica, não podendo ser aceites resultados que ataquem excessivamente o direito; dependendo o resultado desse juízo da atribuição de pesos às vantagens geradas para o interesse público que o legislador pretende concretizar com a norma, de um lado, e a privação que se impõe ao direito numa determinada situação, do outro, a conclusão a que se chegaria no caso concreto é de que não se teria observado também a proporcionalidade em sentido restrito e por isso tais normas seriam inconstitucionais porque a aplicação da base *ad valorem* inscrita nas alíneas impugnadas, ao acrescerem por cada 1.000 escudos ou fração o pagamento de valores adicionais, ainda que fixados de forma decrescente, impõem um sacrifício excessivo aos titulares desse direito à propriedade privada, sem que se consiga encontrar nas justificações articuladas pelo entidade prolatora da norma interesses públicos que pudessem justificar, em concreto, o montante tributável, pois nem sequer a continua modernização dos registos e notariado constituir-se-ia em motivo suficiente;

5.5.4. Assim, segundo o disposto no número 1 do artigo 1º da Tabela I do Decreto-Lei nº 43/90 de 29 de junho, "os valores dos actos notarias é, em geral, o dos bens que constituem o seu objeto". Isso implicaria que um mesmo ato notarial tanto pudesse ter o valor de 1000$00 (mil

A2025/S1/BO18/13491 | Republicação n.º 5/2025

escudos) ou menos se fosse esse o valor do bem, ou 1000000$00 (um milhão de escudos) ou mais, porque sendo esse o valor do bem, o valor a ser pago pela prática do ato seria o do valor do seu objeto, como estipulado na lei. Além disso, de acordo com o artigo 5º da mesma Tabela I, "se o acto que constitui objeto de escritura for de valor determinado, aos emolumentos previstos no artigo anterior (artigo 4º) acrescem sobre o total do valor por cada lauda de 1000$00 ou fração": a) Até 1000 000$00 – 12$00; b) De 1 000 000$00 – até 10 000 000$00 – 8$00; c) Acima de 10 000 000$00 – 6$00; d) Acima de 20 000 000$00 – 4$00. Assim sendo, no caso de uma escritura pública de compra e venda de um imóvel no valor de 10,000,000$00 (dez mil contos), seriam pagos só de emolumentos notarias o valor de 80 000$00 (oitenta mil escudos). Porém, se o valor do imóvel sujeito ao mesmo ato de registo fosse de 50,000,0000$00 (cinquenta mil contos), já o valor a ser pago com base no artigo 5º da Tabela I seria de 300,000$00 (trezentos mil escudos). Portanto, como se pode ver pelo exemplo acima, pela prática do mesmo ato de escritura pública, seriam pagos valores com uma diferença de 220,000$00 (duzentos e vinte mil escudos).

5.6. Portanto, perante o que vem estatuído no Regime Geral de Taxas do Estado (RGTE), e o acima explanado, a conclusão a que se chegaria seria a de que os valores emolumentares fixados estariam em contradição com o princípio constitucional da proporcionalidade, aplicável também à esfera fiscal.

6. A terceira questão estaria relacionada com o facto de um conjunto de normas das Tabelas I, IV e V do Decreto-lei N. 34/90, de 29 de junho, estarem dependentes da utilização de uma base *ad valorem* para calcular os emolumentos devidos por atos de notariado, do registo predial e do registo comercial, concedendo à Administração um poder para impor uma contraprestação financeira substancialmente superior por um ato com custo determinável. O que decorreria do entendimento de que tal situação não seria conforme ao princípio da justiça.

6.1. Este princípio encontra-se expressamente consagrado no texto fundamental, já que o artigo 240 da Constituição da República, prevê que "[a] administração prossegue o interesse público, com respeito pelo princípio da justiça", que, de todos os invocados, é o mais denso e, provavelmente, o mais difícil de concretizar, até porque, no fundo, também revelador de um princípio constitucional estruturante reconhecido pelo número 3 do artigo 1º da Constituição redigido em termos segundo os quais "A República de Cabo Verde (…) tem como objetivo fundamental (…) a construção de uma sociedade livre, justa e solidária".

6.2. Poderia haver a perspetiva de se abordar o princípio da justiça a partir de uma dimensão mais processual, que, no caso concreto, acabaria por se confundir com a compatibilidade formal do ato com a Constituição;

6.2.1. Contudo, primeiro, o princípio da justiça não tem uma dimensão exclusivamente procedimental. Isso, por um motivo de base que se deve lembrar. Caso o princípio da justiça conhecesse somente uma dimensão procedimental, haveria uma debilitação notória da proteção

A2025/S1/BO18/13491 | Republicação n.º 5/2025

dos particulares em face do poder tributário do Estado. Felizmente, é também um princípio substantivo, que tem conteúdo, ainda que marcado por uma textura porosa. Para um Estado Material de Direito, o princípio do *No taxation without representation* não é suficiente, pois as soluções em matéria fiscal devem ser substantivamente justas;

6.2.2. Segundo, o princípio da justiça é manifestação de vontade do legislador constituinte, não se podendo pressupor que foi inserido no texto constitucional de modo inconscientemente ou para efeitos de mera ornamentação; e é mencionado explicitamente, ao contrário de muitos outros princípios que, justificadamente, o Tribunal Constitucional tem reconhecido como fazendo parte da ordem fundamental, como o princípio da proteção da confiança, tantas vezes aplicado por este Tribunal;

6.2.3. E não é só em relação à administração pública (o já citado artigo 240 (1) ou à função pública - (art. 241(1): "[o] pessoal da Administração Pública e os demais agentes do Estado e de outras entidades públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público definido pelos órgãos competentes, devendo, no exercício das suas funções, agir com especial respeito pelos princípios de justiça, (…)") – que se faz alusão à justiça e ao justo na Constituição, mas em inúmeras ocasiões, nomeadamente em sede de princípios constitucionais estruturantes, como já se fez menção. Apesar de, em certas situações, o sentido da expressão justiça apelar sobretudo à sua dimensão formal, orgânica e institucional, noutras se aposta precisamente num conteúdo substantivo;

6.2.4. Desde logo, o Preâmbulo já estabelece que "[e]sta Lei Constitucional vem, assim, formalmente corporizar as profundas mudanças políticas operadas no país e propiciar as condições institucionais para o exercício do poder e da cidadania num clima de liberdade, de paz e de justiça, fundamentos de todo o desenvolvimento económico, social e cultural de Cabo Verde";

6.2.5. No artigo 1º, considera-se que "Cabo Verde é uma República soberana, unitária e democrática, que garante o respeito pela dignidade da pessoa humana e reconhece a inviolabilidade e inalienabilidade dos direitos humanos como fundamento de toda a comunidade humana, da paz e da justiça" (para 1º), e que "[a] República de Cabo Verde assenta na vontade popular e tem como objectivo fundamental a realização da democracia económica, política, social e cultural e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária" (para 3º), mencionando-se igualmente que os "[o]s trabalhadores têm direito a justa retribuição segundo a quantidade, natureza e qualidade do trabalho prestado" (art 62 (1)), que "[o] despedimento sem justa causa é ilegal, constituindo-se a entidade empregadora no dever de justa indemnização ao trabalhador despedido, nos termos da lei" (art 63 (3)), que a "[a] requisição ou expropriação por utilidade pública só podem ser efectuadas com base na lei e sempre mediante o pagamento da justa indemnização" (art. 69 (3)); que "[o] sistema fiscal é estruturado com vista a satisfazer as necessidades financeiras do Estado e demais entidades públicas, realizar os objectivos da política económica e social do Estado e garantir uma justa repartição dos rendimentos e da riqueza" (art.

A2025/S1/BO18/13491 | Republicação n.º 5/2025

93 (1) e que "[a] lei define o património das autarquias locais e estabelece o regime das finanças locais, tendo em vista a justa repartição de recursos públicos entre o Estado e as autarquias, (…)" (art. 233 (2));

6.2.6. O próprio Tribunal Constitucional já tinha aplicado o princípio da justa repartição de receitas entre o Estado e os municípios para declarar a inconstitucionalidade de uma norma, o artigo 13 da última versão da Lei da Taxa Ecológica (*Acórdão 1/2017, de 12 de janeiro, 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, pp. 218-260, especialmente 258-259), e, antes, ao abrigo da consideração de que o Estado de Direito é um Estado Ético, o Supremo Tribunal de Justiça nas vestes de Corte Constitucional também o fez, referindo-se ao "tratamento equitativo a todos os intervenientes afetados pelo aumento da carga fiscal. Nem podia deixar de ser assim porque o Estado de Direito é um Estado Ético" (*Acórdão 13/2006, de 9 de novembro*, Supremo Tribunal de Justiça enquanto Tribunal Constitucional, Autos de Fiscalização Sucessiva da Constitucionalidade, Rel: Ile., p. 8).

6.3.Terceiro, conforme já se tinha admitido no *Parecer 1/2018, de 7 de maio, Autos de Apreciação Preventiva da Constitucionalidade da norma do artigo 2º do ato legislativo que procede à segunda alteração à Lei nº 88/VI/2006, em que é requerente S. E. o Presidente da República e entidade produtora da norma impugnada a Assembleia Nacional de Cabo Verde* , Rel: JC Aristides Lima, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 28, 11 de maio de 2018, pp. 655-664, na senda da Declaração de Voto anexa ao *Acórdão 8/2017, de 29 de junho, autos de Fiscalização Concreta da Constitucionalidade n.º 9/2015, em que é recorrente a Sal Hotéis, S.A. e recorrido o Supremo Tribunal de Justiça*, Rel: JC Aristides Lima, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 42, 21 de julho de 2017, pp. 903-925, não é entendimento do Tribunal Constitucional que se possa tratar o princípio da justiça como uma fórmula vazia, sem conteúdo, precisamente porque não se pode presumir que o legislador constituinte reproduz na Constituição enfeites sem funcionalidade nenhuma.

6.3.1. Mesmo que se considere as dificuldades que são colocadas por expressões dessa natureza, a partir do momento que estão na Constituição delas emana um mandado/to destinado aos juízes deste e de outros tribunais de densificação, fixação de condições técnicas de sua aplicação, objetivação e, finalmente, concretização efetiva. É o que tem acontecido com vários outros princípios normalmente utilizados pelo Tribunal Constitucional e que não são menos polissémicos, sendo esta a natureza própria de normas com tal textura aberta. Não se pode dizer que o termo "justiça" seja mais complexo do que os conceitos de proporcionalidade, da confiança legítima, da igualdade, até de dignidade da pessoa humana, todos densificadas por este Tribunal com base nessa mesma abordagem;

A2025/S1/BO18/13491 | Republicação n.º 5/2025

6.3.2. Haverá um receio legítimo de haver manipulação do princípio da justiça através da inserção de entendimentos particulares sobre o seu conteúdo, nomeadamente porque aquilo que pode corresponder ao conceito de justiça de uns poderá não ser algo partilhado por todos os integrantes da Comunidade Política. Mas, se é este o problema, ele também se aplica aos outros conceitos vagos que pululam na Constituição como os mencionados no parágrafo anterior;

6.3.3. Em relação a estes fazemos o que devemos: tenta-se recortá-los, inferimos o seu conteúdo, por mínimo que seja, e, sobretudo estabelecemos parâmetros com alguma racionalidade para reduzir a sua permeabilidade a manipulação e instrumentalização por nós próprios, os juízes, tentando garantir o máximo de objetividade na sua aplicação, mesmo quando isso afronte as nossas inclinações, preconceitos ou filosofias morais ou políticas. O mesmo pode ser feito em relação ao princípio da justiça e até, neste caso, já se tinha delineado tal objetivo, quando se discutiu o princípio da justa distribuição;

6.3.4. Na ocasião, entendeu-se que "[n]aturalmente, está-se perante uma expressão com teor extremamente aberto e dir-se-á difícil de densificar, pelo menos se o objetivo for fazê-lo de modo geral, abstrato e conceitual. A definição do justo poderá depender de um determinado contexto e da operação de certas condicionantes, de modo a ser possível de determinar com especificidade somente perante situações concretas" (*Acórdão 1/2017, de 12 de janeiro, 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, 4.2). Reconhecendo-se, é certo, as dificuldades de densificação e a necessidade de se estabelecer parâmetros situação a situação, o Tribunal não se coibiu de o fazer pronunciando-se no sentido de que "[n]o que tange ao preceito constitucional é razoável pressupor-se que, numa das suas dimensões, as das relações entre os Estados e as autarquias, neste caso os Municípios, deverá haver uma distribuição dos recursos arrecadados que leve em consideração o nível de atribuições, as responsabilidades assumidas, as necessidades concretas de satisfação dos interesses das populações e uma determinada quota nos recursos públicos, naturalmente proporcional ao total arrecadado pela República. Neste particular, o sentido mais provável de justa repartição de recursos é o de equilíbrio baseado na correlação entre responsabilidades perante as populações e o acesso a recursos" (*Ibid*., 4.3.);

6.4. Terceiro, em última instância, o princípio da justiça não é o simples somatório do princípio da igualdade, do princípio da proporcionalidade e do princípio da imparcialidade, sem que dele decorra qualquer conteúdo autónomo e não sobreposto a outras diretrizes constitucionais, porque se assim fosse não seria necessário fazer qualquer menção ao princípio da justiça, bastaria as referências ao princípio da igualdade, à proporcionalidade e à imparcialidade. Claro que tratar de forma discriminatória é tratar de forma injusta, do mesmo modo que sacrificar direitos e interesses legítimos de forma excessiva é, em princípio, injusto. Mas não é só isso. É muito mais.

6.4.1. É seguramente tratar as pessoas, mesmo as jurídicas, de modo processualmente justo, de acordo com procedimentos pré-estabelecidos, que lhe garantem um conjunto de direitos de

A2025/S1/BO18/13491 | Republicação n.º 5/2025

defesa, de contraditório, de auscultação, etc.. Todavia, não se pode reduzir o princípio da justiça a essa esfera, e apesar de ser correto afirmar-se que os tribunais revelam alguma contenção nesta matéria, não é menos verdade que várias jurisdições constitucionais um pouco por todo o Mundo aplicam princípios similares como os equivalentes *principle of fairness*, *principle of substantive justice*, *principle of reasonableness*, ou critérios de justiça baseados na noção de *substantive due process*, ou, ainda, o princípio da moralidade da administração, em que se apela a noções de justiça institucional e comunitária para controlar atos dos poderes públicos, particularmente da administração;

6.4.2. Neste contexto, no quadro do modelo de Estado que a Comunidade Política Nacional adotou para si própria, não é possível, de um ponto de vista lógico, dissociar a dimensão procedimental e a substantiva, já que se interpenetram e energizam-se mutuamente, sem que seja possível separá-las já que mesmo a construção das garantias formais e processuais corresponde também à concretização de valores constitucionais e políticos substantivos;

6.4.3. E isso é inevitável porque, independentemente das nossas conceções individuais a respeito da conexão necessária entre Direito e Moral à luz da teoria jurídica geral, o facto é que o nosso Estado de Direito Democrático foi construído a partir de convicções éticas, clama por uma legitimação externa baseada na sua correção moral e visa a criação de uma sociedade justa, como se estabelece explicitamente, no número 3 do artigo 1º da Lei Fundamental, enquanto princípio constitucional estruturante da República. Não podia, aliás, a justiça ficar amputada da sua incontornável dimensão substantiva num Estado Material de Direito, que, por definição, comporta valores fundamentais, portanto com uma essência própria e bem definida ligada as bases que estruturam a Constituição, as conceções de base moral dos direitos humanos e da democracia e os valores da dignidade da pessoa humana, da liberdade e da solidariedade;

6.4.4. Naturalmente, a densificação dessa dimensão substantiva do princípio da justiça não pode decorrer de conceções éticas de cada pessoa, mormente de justiça, mas de categorias que se infere da própria Constituição e das suas instituições bem assim como das tradições públicas partilhadas pela nação cabo-verdiana desde as mais priscas eras em que foi moldando os princípios comportamentais que integram o seu *ethos*.

6.5. Tendo estes dois parâmetros na sua base, ou seja, os valores fundamentais que enformam o conceito constitucional de justiça política e as tradições éticas da nação, uma norma que habilita um comportamento da administração – neste caso, fiscal – viola o princípio da justiça quando permite que ela possa agir ancorada em máximas de ação incompatíveis com os valores institucionais públicos adotados pela Comunidade Política Cabo-verdiana, ou quando legitima a sua atuação com motivações notoriamente incorretas e maliciosas ou ainda quando justifica conduta, que, independentemente da sua boa vontade, leva a que se atinjam resultados manifestamente iníquos.

A2025/S1/BO18/13491 | Republicação n.º 5/2025

6.6. Aplicando esses critérios ao caso concreto, verifica-se que conjunto de normas das Tabelas I, IV e V do Decreto-lei N. 34/90, de 29 de junho, estarem dependentes da utilização de uma base *ad valorem* para calcular os emolumentos devidos por atos de notariado, do registo predial e do registo comercial, concedendo à Administração um poder para impor uma contraprestação financeira substancialmente superior por um ato com custo determinável.

6.6.1. Não parece que, em si, a máxima que determina a conduta do poder legislativo ao conceder tal poder à administração, seja ontologicamente incompatível com os valores institucionais públicos adotados pela Comunidade Política Cabo-Verdiana, não havendo suficientes elementos que pudessem conduzir à conclusão de que originariamente a máxima de se tentar arrecadar recursos para efeitos de modernização de um serviço a partir da tributação *ad valorem* dos seus usuários fosse incompatível com valores públicos institucionais nacionais, já o mesmo não acontecendo com a sua manutenção por tempo indeterminado; ´

6.6.2. E, se por outro lado, não se pode acusar o poder público de uma atuação baseada em motivações notoriamente incorretas e maliciosas no momento em que a medida legislativa foi incorporada ao ordenamento jurídico, parece indiscutível que a preservação dessa medida conduziu a resultados manifestamente iníquos, obrigando utentes de serviços de registos e notariado a suportar de modo desequilibrado os custos por uma modernização e adaptação permanente de estruturas destinadas a prestar um serviço público indispensável para indivíduos e empresas, através de contribuições que, dependendo do valor do bem, poderiam ascender a vários milhares de escudos cabo-verdianos, tendo como contrapartida o fornecimento de serviços com custo objetivo muito inferior.

6.7. Por esta razão, o Tribunal Constitucional entende que o conjunto de normas das Tabelas I, IV e V do Decreto-lei N. 34/90, de 29 de junho, são desconformes ao princípio constitucional da justiça.

III. Decisão

Pelo exposto, os Juízes Conselheiros do Tribunal Constitucional reunidos em plenário decidem declarar a inconstitucionalidade das normas dos artigos 1º a 3º e 5º da Tabela I, 3º, número 2, e 15 a 17 da Tabela IV, e 3º, número 2, e 17 a 22 da Tabela V, todos do Decreto-Lei n. 34/90, de 29 de junho, porque, ao dependerem da utilização de uma base *ad valorem* no cálculo dos emolumentos devidos por atos de notariado, do registo predial e do registo comercial, levando a que os contribuintes pagassem valores muito diferentes por atos de custo substancialmente idênticos, por desconformidade com o princípio da proporcionalidade na restrição do direito à propriedade privada e por desconformidade com o princípio da justiça.

Registe, notifique e publique.

Praia, 30 de dezembro de 2024

A2025/S1/BO18/13491 | Republicação n.º 5/2025

Pelo Tribunal:

José Pina Delgado

Aristides R. Lima

João Pinto Semedo

Está conforme

Secretaria Judicial do Tribunal Constitucional, aos 30 de dezembro de 2024. — O Secretário, *João Borges.*

A2025/S1/BO18/13491 | Republicação n.º 5/2025