



**Cópia:**

Do acórdão proferido nos autos de recurso contencioso do ato administrativo praticado pela **Comissão Nacional de Eleições**, registados sob o n.º 03/2017, em que é recorrente **Joaquim Jaime Monteiro**.

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## ACÓRDÃO N.º 7/2018

**Joaquim Jaime Monteiro v. CNE – Recurso de deliberação da CNE (sobre recusa de concessão de subvenção de campanha eleitoral decorrente de aplicação de norma inconstitucional)**

### I. Relatório

1. O Senhor Joaquim Jaime Monteiro, candidato às eleições presidenciais de 2016, interpõe recurso de deliberação da Comissão Nacional de Eleições que se recusa a atribuir-lhe uma subvenção destinada ao pagamento de despesas de campanha com base na aplicação dos artigos 124, n.º 3, e 390, do Código Eleitoral, alegando que, em relação à questão de fundo, a norma aplicada é materialmente inconstitucional.

1.1. Enfrenta também uma questão preliminar de admissibilidade que considera poder não ser líquida à luz do que é prescrito pela lei, nomeadamente se se considerar o que explicitamente dispõe o número 1 do artigo 20 do Código Eleitoral.

1.1.1. Defende, contudo, tese de acordo com a qual, em específico, a deliberação que impugna é matéria eleitoral, um conceito que, não sendo, no seu entender, determinado pelo legislador, à luz de uma interpretação teleológica que considere que os objetivos das normas e do próprio instrumento jurídico codificador mencionado são o de regular todos os aspetos e momentos que tenham a ver com as eleições de titulares de cargos políticos eletivos.

1.1.2. Portanto, como diz, a conclusão natural é que as decisões a respeito do financiamento da campanha farão parte dessa noção “*compreensiva*”, ficando abarcados pelo conceito de “*matérias respeitantes ao processo eleitoral*”, pois “*direta e necessariamente funcionalizadas e integradas no processo (eleitoral), nesse sentido*”

*posicionando-se também a doutrina brasileira perante a ausência de definição legal [cita Helton Characosque da Silva]*”.

1.1.3. Daí concluir o segmento sustentando que *“não parece levantar-se dúvidas considerar que o objeto do presente recurso – i.e., um despacho da CNE recusando a atribuição da subvenção de campanha – faz parte do conjunto de matérias legalmente qualificáveis como referentes ao processo eleitoral e, portanto, subsumíveis ao artigo 20.º n.º 1 do Código Eleitoral e não ao art. 20.º n.º 2 do mesmo Código”*.

1.2. Em relação à questão de fundo, a discussão que promove centra-se na tese da inconstitucionalidade do artigo 390 do Código Eleitoral, percorrendo argumentativamente os seguintes momentos:

1.2.1. Aparentemente parte de duas premissas: a primeira de que, com efeito, a norma que consta do dispositivo mencionado e impugnado é categórica ao estabelecer que o pagamento pelo erário público de subvenção destinada a participar nas despesas de campanha tem como condição de base a obtenção de 10% dos votos expressos.

1.2.2. O objetivo de tal norma seria o de evitar a banalização das candidaturas e, neste caso, recorrendo a doutrina nacional, garantir que as candidaturas tenham o mínimo de apoio social que lhes confere seriedade e credibilidade.

1.2.3. Todavia, na prática, arrazoa, têm, na sua base, uma discriminação entre candidaturas “idóneas” e “não-idóneas”; “credíveis” e “não-credíveis”, o que na sua opinião seria solução constitucionalmente ilegítima por violação do princípio da igualdade, designadamente por ser arbitrária, pois justificada unicamente enquanto manifestação da vontade do legislador ou, alternativamente, com base na ideia, sem sustentação constitucional, de que há votos valorativamente superiores aos outros, porque uns, com fulcro no critério dos 10%, não seriam suficientemente sérios.

No seu entender, tal justificação seria inaceitável pois implicaria em derivar a seriedade e a dignidade do facto de alguém estar alinhado ou não com correntes maioritárias e desconsiderar que no Estado de Direito Democrático quando um ato do poder público (restringindo direitos) atinge as minorias é imperioso que esteja ancorado em razões especialmente relevantes e objetivamente justificáveis.

É isso que não acontece com o artigo que se coloca em crise, pois tem como efeito desincentivar que as minorias sociais e políticas possam participar de forma ativa ou passiva no processo eleitoral, sem que haja base constitucional que legitime a criação de tais barreiras adicionais, que classifica de discriminatórias, sendo que as devidas diferenciações já decorreriam do próprio cálculo das subvenções a atribuir, de acordo com o número de votos obtidos por cada candidato presidencial.

1.2.4. Ademais, ao considerar irrelevante uma corrente política qualquer que represente menos de 10% dos eleitores nega o princípio da democracia pluralista decorrente do número 2 do artigo 2º da Constituição, do qual também decorre um efeito de as candidaturas poderem gozar dos mesmos direitos, devendo ter acesso aos mesmos recursos atribuídos às maiorias, ainda que numa base proporcional.

Tal entendimento seria reforçado ainda pelo artigo 99, número 5, da Constituição que reconhece o princípio da igualdade de oportunidades entre as candidaturas, o que evidentemente é negado quando há, no seu entender, discriminação entre os candidatos com base “*em preconceitos constitucionalmente inaceitáveis*”, i.e., de uma noção *obscura* de “seriedade” ou “não seriedade”, sendo ainda sintomático que tal regra não se aplica aos partidos políticos.

1.2.5. Por fim, alega que, mesmo que não se considere que se está perante situação de discriminação injustificada, a fasquia colocada pela norma põe em causa e de forma inequívoca o princípio da proporcionalidade. Estando em causa um direito tal exigência seria indispensável. No caso concreto, citando doutrina nacional, tal exigência seria excessiva, até porque a prática política cabo-verdiana tem demonstrado que há candidatos indubitavelmente sérios que não obtiveram tal *score* eleitoral. Aliás, bastaria, na sua opinião fazer o exercício de considerar que “*tendo em conta o número de eleitores inscritos na última eleição presidencial, ou seja, 314.084, teria por consequência levar a considerar que um candidato que obtivesse 31.407 votos, por não alcançar essa barreira dos 10% seria um candidato “não sério”, para se concluir pelo “absurdo” da solução legal.*

1.3. Posto o que conclui no seguinte sentido:

“I- *O Recorrente pugna pela inconstitucionalidade da norma presente no artigo 390.º do Código Eleitoral aprovado pela Lei n.º 92/V/99, e alterado pela Lei 56/VII/2010.*

*II- A referida norma é materialmente inconstitucional por pôr em causa o **princípio da igualdade** consagrado no artigo 24.º da Constituição Cabo-verdiana; por pôr em causa a imposição constitucional dirigida ao Estado para que este garanta **a existência de uma democracia materialmente pluralista**, por força do artigo 2.º n.º 2 da Constituição e, outrossim, por pôr em causa o **princípio da proporcionalidade**, presente no artigo 17.º n.º 5 da Constituição.*

*III- Porquanto, deve este Tribunal revogar a deliberação tomada em reunião plenária da Comissão Nacional de Eleições, datada de 14 de Junho de 2017 (deliberação 07/CNE/2007) na parte em que aquela Comissão indeferia liminarmente o pedido de subvenção apresentado pelo Recorrente com base [trecho suprimido] [no] artigo 390.º do Código Eleitoral, pois, a mesma se mostra assente, em norma materialmente inconstitucional”.*

2. No Tribunal Constitucional, os principais momentos de sua tramitação se registam nos seguintes termos:

2.1. Tendo dado entrada na secretaria no dia 4 de julho, foi distribuído a 12 ao JC Aristides R. Lima, que assumiu a posição de relator.

2.2. No dia 26, apresentou-se o projeto de acórdão, tendo sido marcada sessão de julgamento para o dia 31, ambos de julho.

2.3. Nesse dia, competentemente lavrado em ata, apresentou-se projeto de acórdão da lavra do ilustre relator, que, no geral, após douta apresentação e fundamentação propendia para a não admissão do recurso por incompetência do Tribunal Constitucional, já que “sendo ponto assente que a matéria de prestação de contas e do financiamento pós-eleitoral sobre a qual incidiu a deliberação da CNE não integra conceptualmente o processo eleitoral em geral, mormente o seu núcleo duro só se pode recorrer para o Supremo Tribunal de Justiça, nos termos do nº 2 do artigo 20º do CE. Assim sendo, o Tribunal Constitucional não é órgão competente para conhecer do recurso”. Contudo, posição distinta foi assumida pelo 1º Adjunto e pelo Presidente do Tribunal, de modo que a tese apresentada ficou em minoria, passando a relatoria para aquele, JC Pina Delgado.

2.4. Este, no dia 4 de agosto, para efeitos de obtenção de mais informações, documentação e esclarecer alguns elementos das peças, ordenou que fossem solicitados

tais elementos à Assembleia Nacional, à Comissão Nacional de Eleições e ao Ministério dos Negócios Estrangeiros e Comunidades.

2.5. A Comissão Nacional de Eleições respondeu a 11 de agosto por via eletrónica, conforme f. 34 dos Autos, e, depois, a 22 de dezembro de 2017, foi recebida informação solicitada ao Ministério dos Negócios Estrangeiros e Comunidades, tendo também chegado, entretanto, a 6 de dezembro, os elementos solicitados à Assembleia Nacional.

2.6. Depois de analisada as questões a responder pelo Tribunal, o relator submeteu, para discussão, nova proposta de acórdão a 22 de março de 2018.

2.7. No dia seguinte, o Senhor Juiz Presidente do Tribunal agendou sessão para o dia 29 de março para realização do debate sobre as questões que ainda não tinham sido debatidas. Esta realizou-se nesse dia, com exclusão das questões já tratadas e que tinham gerado a divergência que deu origem à mudança de relator, nomeadamente em relação à competência do Tribunal e à questão de se saber se a via processual seguida pelo recorrente era ou não idónea para colocar questão de constitucionalidade. Na sequência do debate complementar adotou-se o presente acórdão.

## **II. Fundamentação**

1. De todo o exposto, decorrem duas questões que o Tribunal Constitucional deverá responder:

1.1. Preliminarmente, se o recurso preenche todas as condições para ser admitido;

1.2. Caso a resposta seja positiva, se o ato impugnado da Comissão Nacional de Eleições se ancora em norma inconstitucional.

2. Para responder a estas duas questões convém reter a factualidade apurada:

2.1. O Senhor Joaquim Jaime Monteiro, candidato às eleições presidenciais realizadas a 2 de outubro de 2016, requereu a 21 de dezembro do mesmo ano à CNE “*a atribuição da correspondente subvenção eleitoral do Estado a que tem direito*”, comprometendo-se “*a entregar as contas discriminadas da sua candidatura e campanha eleitoral*”.

2.2. Obteve, conforme resultados oficiais publicados no Boletim Oficial um total de 4.278 votos, correspondentes a uma percentagem de 3,41% do total de sufrágios expressos (Edital nº 1CNE/PR/2016, de 11 de outubro, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, nº 58, 11 de outubro, pp. 1973-1975, com versão retificada publicada no *Boletim Oficial*, I Série, nº 59, 14 de outubro, pp. 2011-2012).

2.3. A CNE respondeu-lhe que só se podia pronunciar depois de receber as contas discriminadas.

2.4. O recorrente dirigiu requerimento à CNE a 6 de junho de 2016 solicitando resposta ao seu pedido.

2.5. Por meio da deliberação nº 7/CNE/2017, adotada na Reunião Plenária de 12 de junho, a CNE deliberou no sentido de devolver as contas de “*candidatura e campanha ao candidato nos termos do art. 131º/2 do CE, para efeitos de regularização, notificando, desde já, o candidato para apresentar no prazo de 15 dias novas contas regularizadas*” e que “*pelo facto de não ter atingido o mínimo de 10% dos votos validamente expressos na eleição do Presidente da República ocorrida no dia 2 de outubro de 2016, o mesmo não tem direito a comparticipação do Estado, através da subvenção nessa mesma eleição, nos termos resultante[s] da leitura conjugada das normas previstas pelos artigos 390º e 124, nº 3, ambos do CE*” (ff. 13).

2.6. Dessa deliberação, o recorrente terá, conforme alega, sido notificado, por correio eletrónico, a 27 de junho, mas dúvida se colocou sobre este elemento decisivo para se apurar a tempestividade do recurso porque a resposta apresentada pela CNE que subiu com o recurso continha passagem segundo a qual “*o recorrente foi notificado através de carta registada com aviso de receção expedida no dia 16 de junho e recebida no dia 17 de junho do ano em curso*”, o que ia na contramão de facto alegado pelo recorrente de que a deliberação lhe teria sido notificada a “*27 de junho*”. Tal discrepância mereceu um pedido de esclarecimento dirigido à CNE, a qual, assumindo o lapso na sua resposta, remeteu à documentação anexa à petição de recurso que aponta a data alegada pelo recorrente como a correta.

2.7. O recurso deu entrada a 30 de junho no aparelho de telecópia da CNE, com posterior envio e receção de versão impressa, no dia 3 de julho desse mesmo ano.

3. Fixados os factos, urge, de modo preliminar e prejudicial, discutir se o recurso é admissível, o que, pressupõe, desde logo, avaliar se o Tribunal é competente, se o recorrente tem legitimidade e se o recurso foi interposto de modo tempestivo.

No que diz respeito à competência, entende o Tribunal que é pacífico que qualquer reflexão deverá considerar como elemento central o artigo 20 do Código Eleitoral, sem se negar que, com efeito, poderá suscitar dúvidas hermenêuticas razoáveis a qualquer intérprete cuidadoso. Não terá sido por outro motivo que o próprio recorrente dedica parte da sua douta peça a discutir esta questão.

O artigo em causa tem uma redação conforme a qual *“Das deliberações da Comissão Nacional de Eleições em matéria de processo eleitoral, que não sejam tomadas como assembleia de apuramento, cabe recurso contencioso a interpor no prazo de três dias, para o Tribunal Constitucional que decidirá no prazo de sete dias. 2. Dos atos administrativos da Comissão Nacional de Eleições não abrangidos pelo disposto no número anterior, cabe recurso contencioso para o Supremo Tribunal de Justiça”*.

Não deixa de ser razoável levantar dúvidas sobre o âmbito de aplicação desta disposição, sobretudo se lida isoladamente, sem o contexto justificador. Destarte, competirá a este Tribunal decidir, em última instância, sobre a sua competência para decidir esta questão, ao abrigo do que é prescrito pela alínea d) 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: (...) resolução de conflitos de jurisdição, nos termos da lei”*), e pela alínea b) do artigo 18 da Lei do Tribunal Constitucional, nos termos do qual *“os conflitos de jurisdição entre as instâncias superiores da administração da justiça (...), que não sendo um conflito de competências, é matéria preliminar ao escrutínio que poderá promover”*.

3.1. Considerá-lo, todavia, não dispensa que se parta, como não poderia deixar de ser, das bases constitucionais que servem de guia e que esse preceito ajuda a concretizar, em primeiro lugar verificando o papel que a Lei Fundamental reserva aos dois tribunais que, do ponto de vista constitucional, e atendendo à matéria em causa, poderão, pela sua natureza, estar envolvidos com a impugnação de deliberações da Comissão Nacional de Eleições, ou seja, o Tribunal Constitucional e o Supremo Tribunal de Justiça.

Isto porque esse órgão administrativo especial tanto pode intervir em matéria de eleições, como pode empreender atos administrativos comuns, inevitáveis em qualquer entidade que porte tal natureza e em qualquer unidade do Estado.

3.1.1. A Constituição estabelece, na alínea a) do número 1 do artigo 215 que 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: (...) c) jurisdição em matéria de eleições (...) nos termos da lei”*, e no número 1 do artigo 216 que *“o Supremo Tribunal de Justiça é o órgão superior da hierarquia dos Tribunais Judiciais, Administrativos, Fiscais e Aduaneiros e do Tribunal Militar de Instância”*.

A solução do legislador é mais do que óbvia, é decorrente de uma orientação clara da Constituição. Esta vai no sentido de garantir ao Tribunal Constitucional jurisdição em relação a qualquer deliberação tomada pela Comissão Nacional de Eleições que tenha a ver com as eleições. É isso que decorre do segmento *“jurisdição em matéria de eleições (...)”*, matéria que, em nenhum momento, é atribuída pela Constituição a outro tipo de tribunais. A jurisdição do Tribunal Constitucional em matéria eleitoral é plena e pode dizer-se que a Carta Magna consagra nessa matéria um princípio da unicidade da jurisdição em matéria eleitoral. O que não significa que, como princípio, não possa comportar exceções assentes em justificações suficientes para legitimar a privação do Tribunal Constitucional da sua jurisdição eleitoral e a justificar a atribuição pontual de competências nessa matéria a outros órgãos judiciais.

3.1.2. Na realidade, a opção do legislador constituinte estriba-se, primeiro, na natureza do Tribunal Constitucional enquanto órgão jurisdicional especial, com uma natural vocação para a proteção da Constituição e dos seus pilares essenciais, os direitos fundamentais e a soberania popular, os quais, como teoriza Jürgen Habermas, se interpenetram numa relação de equiprimordialidade, na medida em que traduzem a essência do seu papel constitucional e uma atuação sistemática no sentido da apreciação de situações de violação objetiva à Constituição, de desconsideração de preceitos consagradores de direitos pelos poderes públicos ou de situações atentatórias à democracia.

Com efeito, os tribunais constitucionais não são iguais a outros órgãos judiciais, daí a sua especialidade. Desempenham, com base na legislação aplicável, uma função política no sentido mais essencial da expressão, que, evidentemente, não tem nada a ver com



qualquer dimensão político-partidária, mas com o facto de dizer respeito à estrutura e aos princípios básicos de uma *poleis*, na sua aceção mais pura, o de uma comunidade política organizada e estruturada a partir de certos pilares, os quais comportam os valores que ela concebeu, adotou, nutre, projeta e defende.

Estes valores, na forma como são espelhados na Constituição, são, na sua base, a ideia de que o indivíduo, enquanto pessoa humana, possui dignidade e direitos, que devem ser forçosamente reconhecidos pelo Estado, e de que, como cidadão da República e membro da Comunidade Política, lhe é garantida a possibilidade de participar da gestão da coisa pública. Por conseguinte, nada mais natural que um tribunal criado precisamente para exercer esta função receba do legislador constituinte poderes jurisdicionais nesse domínio.

Segundo, há evidentes vantagens da concentração jurisdicional num único órgão que, além de estar habituado a fazer as operações jurídicas delicadas que marcam a apreciação de normas constitucionais ou para-constitucionais como são as eleitorais, poderá evitar a proliferação de sensibilidades e entendimentos a respeito de uma matéria que, pela sua natureza, exige alguma estabilidade, seja em momentos eleitorais, seja em momentos pré ou pós-eleitorais.

Nesta conformidade, a remissão à lei que consta do texto constitucional, não pode ser considerada como uma autorização geral de conformação do regime pelo legislador ordinário. Outrossim, a opção pela concentração dessas competências no Tribunal Constitucional em detrimento de outros órgãos judiciais está feita. O que se remete à lei é a densificação do regime processual nas suas demais componentes, nomeadamente em termos de legitimidade processual, prazos, pressupostos e requisitos processuais, tramitação, etc. Portanto, sempre seria inconstitucional, se, sem razão aparente, não havendo qualquer sobreposição com matérias que pela sua natureza pertencem a outros órgãos judiciários, o legislador ordinário viesse a suprimir a jurisdição da Corte Constitucional, atribuindo-a a esses outros.

3.1.3. Por conseguinte, um dos critérios determinantes para se determinar a jurisdição do Tribunal Constitucional é a natureza da matéria associada a um facto gerador que ocorre precisamente no período eleitoral e que dele é parte integrante, o momento da campanha eleitoral.

Neste sentido, a Constituição garantiu uma notória centralidade ao Tribunal Constitucional, que só excepcionalmente poderia ser contrariada por via de lei, nomeadamente em casos nos quais haveria uma tradição histórica que pudesse ser considerada na interpretação da intenção do legislador no tocante à interpretação da norma legal que tem por objeto a determinação de competência da Corte, ou ainda nos casos em que seria claramente inadequado ao Tribunal Constitucional julgar um primeira instância uma determinada questão, como são os penais, por não ser um tribunal vocacionado para a determinação primária de factos e de produção de provas e, sobretudo, porque, assim, não seria possível garantir, como determinado pela Constituição e pelo Direito Internacional aplicável, o direito subjetivo ao duplo-grau de jurisdição nessa matéria.

Com a exceção de tais situações, o legislador ordinário não possui, à luz da Constituição, margem para simplesmente excluir da jurisdição do Tribunal Constitucional matéria tipicamente jurídico-política como é indubitavelmente esta. E, mesmo aqui, sem se afastar completamente a jurisdição do Tribunal Constitucional porque, dada a natureza da matéria, criminal, portanto umbilicalmente ligada a garantias fundamentais, sempre seria possível a sua intervenção cruzada na sequência de um recurso de amparo. Portanto, do ponto de vista constitucional, projeta-se um princípio da unicidade da jurisdição em matéria eleitoral que só pode ser ajustada muito excepcionalmente e ainda dentro de um quadro que sempre preserve a possibilidade de intervenção desta Cúria, no mínimo, a título recursal; jamais a sua exclusão pura e simples.

Na situação ora em análise não há qualquer razão especial que pudesse em abstrato determinar a exclusão da competência do Tribunal Constitucional, nem, diga-se, a consequente inclusão desta matéria essencialmente constitucional debaixo da jurisdição de um tribunal judicial, cuja natureza é diferente, não obstante a sua importância inquestionável. Aliás, tal entendimento, entre nós, resulta das percepções dos próprios órgãos judiciais, os quais, no quadro do longo processo de reforma da justiça, sempre propugnaram pela sua desoneração de incumbências jurisdicionais jurídico-políticas para que pudessem se concentrar nas questões que tipicamente são alocadas aos tribunais judiciais, como decorre até de um dos relatórios sobre o Estado da Justiça, em que se reflete claramente o espírito que animou o desenvolvimento do regime ao concluir-se que *“cerca de quinze anos após a criação do Tribunal Constitucional, em sede da revisão constitucional de 1999, esse órgão continua por ser instalado e que, decorrentemente,*

*mantém-se inalterada, impondo a desoneração da jurisdição constitucional, bem como das implicações políticas a ela inerentes, para (re)assumir a sua vocação de tribunal exclusivamente judicial, tal como decorre das mais recentes diretrizes constitucionais para a justiça” (Relatório sobre o Estado da Justiça, Praia, CSMJ, 2013-2014, p. 35).*

Ora, sendo assim, mesmo que se admita que a redação que foi utilizada nos dois parágrafos do Código Eleitoral não seja a mais clara, o facto é que a projecção da norma constitucional mencionada seria tão forte que ou bem se procederia a uma interpretação conforme à Constituição ou bem o Tribunal teria de, no âmbito deste tipo de processo, desaplicá-la por inconstitucional.

3.2. Não é caso para tanto, designadamente porque não parece a este Tribunal que uma conclusão de que é incompetente nesta matéria e que havia sido privado da sua jurisdição natural pelo legislador ordinário possa sequer decorre de uma interpretação da lei que, por hipótese, não levasse em consideração a Lei Fundamental. Registe-se, outra vez, a forma como o preceito está construído: *“Das deliberações da Comissão Nacional de Eleições em matéria de processo eleitoral, que não sejam tomadas como assembleia de apuramento, cabe recurso contencioso a interpor no prazo de três dias, para o Tribunal Constitucional que decidirá no prazo de sete dias. 2. Dos atos administrativos da Comissão Nacional de Eleições não abrangidos pelo disposto no número anterior, cabe recurso contencioso para o Supremo Tribunal de Justiça”*.

3.2.1. Do ponto de vista legal, a atual redação foi inserida no Código Eleitoral pela Lei 12/VII/2007, de 22 de junho. Antes, o artigo singelamente estabelecia que *“Dos actos administrativos praticados pela Comissão Nacional de Eleições cabe recurso contencioso para o Supremo Tribunal de Justiça nos termos da Lei”*, o que já, desde logo, parece indicar atos administrativos comuns.

3.2.2. Aquela alteração que ainda consta do Código Eleitoral foi antecedida pela própria Lei do Tribunal Constitucional, todavia esta limitara-se, à primeira vista, a incluir um preceito epigrafado de *“recursos de atos da administração eleitoral”*, usando, para o efeito a seguinte construção jurídica: *“1. A interposição de recurso contencioso de deliberações da Comissão Nacional de Eleições faz-se por meio de requerimento apresentado nessa Comissão, contendo a alegação do recorrente e a indicação das peças de que pretende certidão. 2. O prazo para a interposição do recurso é de dois dias, a contar*

*da data do conhecimento pelo recorrente da deliberação em causa. 3. A Comissão Nacional de Eleições remeterá imediatamente os autos, devidamente instruídos, ao Tribunal Constitucional, podendo sustentar a sua posição. 4. Se o entender necessário, o Tribunal Constitucional ouvirá outros eventuais interessados, em prazo que fixará, não superior a dois dias. 5. O Tribunal Constitucional decidirá o recurso, em prazo que assegure utilidade à decisão, mas nunca superior a cinco dias. 6. O disposto nos números anteriores é aplicável ao recurso interposto de decisões de outros órgãos da administração eleitoral”.*

Como se pode facilmente depreender, não pareceria haver, do ponto de vista da lei específica do Tribunal Constitucional, adoção de uma posição nesta matéria no segmento em apreço, limitando-se o ato legislativo a estabelecer o *iter* processual referente à tramitação geral desse tipo de recurso. Contudo, se se analisar com mais vagar a sistemática utilizada pelo legislador aquela disposição integra um título chamado de outros processos eleitorais que, além do contencioso de apresentação de candidaturas e do contencioso eleitoral, inclui igualmente os recursos de atos da administração eleitoral e o recurso de aplicação de coimas.

No primeiro caso, usa-se redação segundo a qual “*a interposição de recurso contencioso de deliberações da Comissão Nacional de Eleições*” integra-se num artigo, cuja epígrafe é “recursos de atos da administração eleitoral”, que reconhece jurisdição nesta matéria ao Tribunal Constitucional e não parece contemplar em relação a qualquer matéria eleitoral exceções, as quais, em todo o caso, tratando-se da norma especial que regula a matéria não poderia vir a ser contrariada pela lei geral eleitoral a menos que existisse alguma razão constitucionalmente forte que o justificasse ou, alternativamente, que se expusesse de forma clara uma vontade de alteração da parte do legislador democrático. Nem uma coisa nem a outra se verifica.

Além disso, na outra dimensão recortada, verifica-se que as coimas podem ser aplicadas, nos termos do Código Eleitoral, mesmo em circunstâncias ocorridas depois da publicação dos resultados eleitorais, sendo situações que mantêm um nexo de causalidade evidente com o contexto eleitoral. Dentre elas estão os casos de possível aplicação de coima por contabilização irregular (artigo 332), financiamentos proibidos (artigo 333) e não-prestação de contas (artigo 334), que, por motivos óbvios, têm como facto gerador eventos localizados dentro período de campanha eleitoral, mas que se projetam para fora dele,

nomeadamente por serem escrutinados no momento subsequente à apresentação das contas de campanha. Não havendo dúvidas que, face à Lei própria do Tribunal Constitucional, caberia recurso contencioso de tais decisões da competência da CNE para este Pretório, o que é evidente se se considerar que o número 1 do artigo 121 fixa de forma clara que “*das deliberações do Conselho Nacional de Eleições que apliquem coimas caber recurso para o Tribunal Constitucional*”.

Está claro que outra disposição remete, em caso de omissão, para a legislação eleitoral. Trata-se do artigo 109 assim formulado: “*Em tudo quando não esteja expressamente regulado no presente Título [Processos Eleitorais], são aplicáveis aos processos nele previstos as disposições das leis eleitorais*”. A aplicação da cláusula de remissão depende, evidentemente, de haver lacuna – ausência de regulação –, um instituto diferente da opção por não regular ou por não adensar a regulação. Aquilo que parece decorrer desse preceito não é uma vontade de o legislador alterar o monopólio jurisdicional da Corte Constitucional decorrente da Lei Magna da República em matéria eleitoral. Outrossim, como dito, uma das referências que se fez no quadro dos trabalhos preparatórios que levaram à aprovação da revisão da lei eleitoral que introduziu essa redação, foi de ajustá-la ao regime que decorria da Lei do Tribunal Constitucional. E é nesta perspectiva de harmonização entre as duas leis e não de confrontação entre dois diplomas aprovados no espaço de dois anos que se deve analisar esta questão. Até porque é o próprio preceito a indicar que o *locus* básico de regulação de questões de competência do Tribunal é a sua própria Lei, autorizando-se o recurso a outros diplomas, em princípio, somente nos casos em que ela é silenciosa.

É preciso, assim, registar que não só não há qualquer elemento que sugira que o legislador pretendeu com a revisão do Código Eleitoral de 2007 retirar competência ao Tribunal nesta matéria, como, outrossim, um olhar sobre documentos que fazem parte dos trabalhos preparatórios indica, claramente, que tal intenção não foi considerada. Assim, por exemplo, anota-se numa das versões do projeto de lei decorrente de trabalho da Comissão Paritária que, relativamente ao artigo 20, “*a redação do número 1 que foi aceite nas suas linhas gerais, deve ser articulada com o disposto na Lei do Tribunal Constitucional*”. Naturalmente, a solução do legislador é mais do que óbvia, é decorrente de uma orientação clara da Constituição resultado de um princípio geral de concentração de questões eleitorais

no Tribunal tido por ser órgão mais vocacionado, em razão da densidade constitucional das matérias em causa, para lidar com este tipo de questões.

Além disso, mesmo numa perspectiva mais limitada, é o próprio legislador que parece ter incluído a matéria em questão dentro do processo eleitoral ou, no mínimo, como matéria inexoravelmente conexa com o processo eleitoral. Repare-se que a sistemática do diploma legal se desenvolve na parte relevante, o título IV do Código Eleitoral, chamada de “Disposições especiais aplicáveis à eleição do Presidente da República”, do seguinte modo: começa com um primeiro capítulo intitulado capacidade eleitoral ativa, segue até atingir à organização do processo eleitoral (VI), que abarca uma disposição única referente à marcação da data das eleições, prosseguindo com um capítulo sobre a apresentação de candidaturas (VII), subdividida em várias secções contendo disposições diversas, o estatuto dos candidatos, a desistência ou morte de candidato, campanha eleitoral, nomeadamente o segmento que integra o dispositivo sobre o seu financiamento, e a seguir o capítulo sobre o apuramento, o segundo sufrágio e o contencioso eleitoral.

Portanto, mesmo os sinais que nos são fornecidas pelo Código Eleitoral indicam-nos uma natural relação umbilical entre o processo eleitoral e questões que envolvem a campanha eleitoral, afinal a razão de ser das próprias subvenções, e que se reproduzem mesmo em outros segmentos do diploma, nomeadamente no título II relativo às disposições comuns aplicáveis à eleição do Presidente da República, dos Deputados à Assembleia Nacional e dos Titulares dos Órgãos Municipais que também integra por motivos evidentes a campanha eleitoral (Capítulo VII) e dentro desta o seu financiamento (secção V).

3.2.3. Para uma cabal apreciação desta disposição, não é, ainda, despiciendo lembrar que a Comissão Nacional de Eleições não só é um órgão administrativo eleitoral especial, como empreende atos administrativos de diversa natureza, alguns conexos com o processo eleitoral, outros sem associação direta aos mesmos, mas que são indispensáveis para o seu funcionamento. A primeira conclusão é inevitável à luz do artigo 10º do Código Eleitoral, segundo o qual “*A Comissão Nacional de Eleições é o órgão superior da administração eleitoral, com as competências definidas neste código e demais legislação*”, e do artigo 11 assim redigido: “*A Comissão Nacional de Eleições é um órgão independente e permanente que funciona junto da Assembleia Nacional*”. A segunda é natural, como decorre do próprio regimento desse órgão (aprovado pela Deliberação CNE nº 22/2015, de 5 de junho, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, nº 61, 2 de novembro, pp. 2054-2058),

nomeadamente porque a Comissão Nacional de Eleições, por meio dos seus órgãos, gere pessoal de suporte técnico e administrativo que integra as suas diversas unidades de apoio.

Além de ser, nos termos do artigo 10 do Código Eleitoral, “*o órgão superior da administração eleitoral*”, a Comissão Nacional de Eleições assume o papel previsto pelo mesmo diploma de Assembleia de Apuramento Geral nas eleições presidenciais. Das decisões que adote nesta qualidade cabe recurso ao Tribunal Constitucional.

Quando o legislador, no número 1, dispõe que “*Das deliberações da Comissão Nacional de Eleições em matéria de processo eleitoral, que não sejam tomadas como assembleia de apuramento geral cabe recurso contencioso (...) para o Tribunal Constitucional*”, isso não pode ser lido, ainda que só se considere o plano legal, sob pena de se contrariar o regime jurídico que rege as atividades deste Tribunal, nem no sentido de que em relação às que forem tomadas nessa qualidade não cabe recurso para o Tribunal Constitucional, nem no sentido de que outras decisões tomadas pela Comissão Nacional de Eleições em matéria eleitoral não são da competência desta Corte, mas, respetivamente, que sempre delas cabe recurso, sujeito a um regime de prazos diferentes, é certo, mas para o mesmo órgão judiciário, este.

Assim sendo, são da competência do Tribunal Constitucional os recursos de deliberação adotadas pela Comissão Nacional de Eleições em matéria de eleições, bem como dos atos em que esta mesma entidade atua como Assembleia de Apuramento Geral em eleições presidenciais. Só assim se justifica a expressão “*atos da CNE não abrangidos no número anterior*”. Não se pode, por conseguinte, negar que a jurisdição nesta matéria pertence ao Tribunal Constitucional, conforme expresso na Lei Fundamental e nos normativos ordinários aplicáveis. Outrossim, outra interpretação que muito dificilmente se ajustaria à jurisdição atribuída a este Pretório Constitucional pela nossa *Lex Suprema*.

4. Daí que se entende preenchido o pressuposto da competência do Tribunal Constitucional para conhecer a questão colocada pelo recorrente, como também será incontroverso que o Senhor Joaquim Monteiro, na qualidade de requerente de um pedido de concessão de subvenção eleitoral em razão da sua participação como candidato a pleito eleitoral presidencial que foi negado pela entidade competente – a Comissão Nacional de Eleições – possui legitimidade processual ativa para interpor este recurso, desde logo porque possui interesse direto em reagir à decisão administrativa em causa.

5. Todavia, não é tão cristalina a tempestividade do presente recurso, notando-se que o recorrente recebeu a notificação a 27 de junho passado e o recurso deu entrada no dia 30 do mesmo mês no aparelho de telecópia da Comissão Nacional de Eleições.

O Tribunal Constitucional já se havia pronunciado a respeito do prazo de recurso nesta esfera, considerando de se recorrer, não obstante o que se prevê na sua própria lei, em princípio aplicável enquanto lei especial, ao previsto pelo artigo 20º do Código Eleitoral de três dias, mais favorável ao recorrente. Isso atendendo à premissa que deve guiar tais considerações hermenêuticas de que se está a operar no âmbito de um sistema destinado a adotar a interpretação das normas processuais que mais favoreça o recorrente e que leva à adoção de sentidos que conduzam a decisões de mérito reconhecendo o devido efeito irradiador ao direito de acesso aos tribunais, uma norma de direito, liberdade e garantia.

Com base nesse na jurisprudência deste Tribunal (Acórdão nº 21/2016, *UCID v. AAG.SV*, Rel: JP Pinto Semedo, 16 de setembro, e Acórdão nº 22/2016, *Alcides Graça v. AAG-SV*, Rel: JC Pina Delgado, 16 de setembro de 2016, publicados no *Boletim Oficial*, I Série, nº 59, 14 de outubro, pp. 1986-2007, e reproduzidos em *Coletânea de Decisões do Tribunal Constitucional de Cabo Verde*, Praia, INCV, 2017, v. II, p. 285 e ss, ainda que a lei impusesse taxativamente um prazo recursal de dois dias, permitir-se-ia cumprir o ónus de submissão do recurso ao terceiro, atendendo à possibilidade aberta por norma aplicável por remissão, o artigo 138 do Código de Processo Civil, o qual dispõe que: “*Independentemente de justo impedimento, pode o ato processual ser praticado no primeiro dia útil subsequente ao termo do prazo, ficando a sua validade porém dependente do pagamento imediato de uma multa (...)*”. Note-se que esta solução da processualística civil nacional é perfeitamente compatível com a natureza do processo constitucional, no seio do qual, por motivos ainda mais fortes, a necessidade de se fazer a justiça material predomina, ainda que não anule, como é evidente, o formalismo processual normal.

Mais, mesmo que o recurso tivesse dado entrada fora deste prazo, caso fosse o determinado – e não é – ainda assim, perante a ausência de qualquer indicação taxativa e específica na Lei do Tribunal Constitucional sobre o prazo de recurso que interposto em momento e sobre questão que não exige que se imprima – em razão de notório interesse público – especial celeridade ao processo eleitoral, ainda seria – dada à especial natureza do processo constitucional - de se o admitir caso tivesse dado entrada em prazo razoável, ainda que depois dos três dias decorrentes da aplicação do preceito do Código Eleitoral.



No caso concreto, tendo sido notificado no dia 27 de junho, começando-se a contar o prazo a partir do dia seguinte, haveria que ter dado entrada no dia 30 de junho, considerando a interpretação mais adequada e que tem sido jurisprudência firme desta Corte. Tendo acontecido desta forma, conforme apurado, nada, a este nível, obsta a que seja conhecido e receba a devida decisão de mérito.

6. Perante os fundamentos que são alegados pelo recorrente, também urge responder a uma outra questão preliminar: a de se saber se, com este recurso, o recorrente requereu a este tribunal que procedesse a fiscalização concreta da constitucionalidade, o que, naturalmente, determinaria a conclusão de ter havido utilização de forma incorreta na interposição do recurso, além de colocar questões de se saber se se havia esgotado, como determina a lei, os recursos ordinários disponíveis, como este.

6.1. A este respeito, é bem verdade que, em abstrato, não é descabido considerar-se esta possibilidade, atendendo que a tese jurídica que percorre o recurso não se assenta no pressuposto de que o ato administrativo impugnado violou uma norma legal, mas, antes, que tal suporte não está conforme com a Constituição da República de acordo com fundamentos que desenvolve e que o Tribunal terá a oportunidade de lidar ao longo deste acórdão.

6.2. Mas, não parece que o recorrente tenha requerido uma fiscalização concreta da constitucionalidade, mas simplesmente a desaplicação de uma norma que ele julga inconstitucional e que foi aplicada por um órgão administrativo para lhe negar um direito que julga ter.

6.3. O Tribunal, a intervir, não o faria enquanto jurisdição constitucional, mas como órgão recursal em matéria eleitoral, com o potencial desfecho a ser não a declaração de inconstitucionalidade, mas a anulação do ato administrativo em causa, ainda que mediado por desaplicação de norma inconstitucional. A razão é que se ancoraria em norma legal, o artigo 390 do Código Eleitoral, o qual, por si, não dá margem a outra interpretação além daquela segundo a qual o recorrente não teria direito à subvenção prevista. Ainda que esteja vinculada pelas normas de direitos, liberdades e garantias, conforme artigo 18, e deva respeito na sua atuação à Constituição, nos termos do número 1 do artigo 240, a Comissão Nacional de Eleições, enquanto órgão da administração, ainda que especial, a menos que esteja perante uma inconstitucionalidade evidente que ponha em cheque valores

constitucionais supremos – por exemplo, o princípio da dignidade da pessoa humana – ou, alternativamente, face a situações igualmente evidentes em que não há tempo para suscitar, de modo útil, tal incidente perante órgãos especialmente vocacionados para o efeito, ou em contexto no qual já exista uma decisão do Tribunal Constitucional – como esta para o futuro – deverá guiar-se primacialmente pela lei. Havendo alguma dúvida constitucional, como aconteceu neste caso em que o requerente tem legitimidade recursal para aceder a órgão judiciário, este poderá colocar a questão de possível não aplicação de norma legal em razão de inconstitucionalidade, sem prejuízo de, suspeitando de tal efeito, o próprio órgão administrativo poder promover junto a entidade constitucionalmente habilitada a possibilidade de se pedir a fiscalização da constitucionalidade de tal norma.

6.4. Diferentemente, é o caso deste Tribunal que, como qualquer outro, é obrigado, em princípio, a conhecer qualquer questão de constitucionalidade que lhe seja colocada mesmo quando atua como mera jurisdição eleitoral e até *ex-officio* deixar de aplicar tais normas em casos concretos, pois, como estabelece o número 3 do artigo 211 da Lei Fundamental, “*os tribunais não podem aplicar normas contrárias à Constituição ou aos princípios nela consignados*”. Portanto, é nessa qualidade que o vai fazer, isto é, como órgão judicial de topo da jurisdição eleitoral, significando, ademais, que a sua atuação potencial será de mera avaliação de inconstitucionalidade de norma para propósitos de desaplicação, o que sempre afasta a possibilidade de emergirem efeitos *erga omnes* que decorreriam se se estivesse no quadro de um processo de fiscalização da constitucionalidade.

7. Sendo assim, a única dúvida que neste momento subsiste é de se saber se houve um ato recorrível, considerando que a Comissão Nacional de Eleições, ainda antes de aprovar as contas, simplesmente o candidato que não tinha direito a subvenção, o que exigiria que se apurasse, no mínimo, se houve uma decisão no sentido estrito da palavra e arguivelmente se se gerou algum efeito lesivo por motivos a seguir expostos.

7.1. A razão para tanto tem a ver com o facto de a Deliberação nº 07/CNE/2017, de 12 de junho de 2017 – perante um pedido datado de 21 de dezembro de 2016 – e que deu entrada dois dias depois assinado pelo candidato presidencial Joaquim Jaime Monteiro, a “*requerer a atribuição da correspondente subvenção do Estado a que tem direito*” (ff. 35), decidiu a respeito da forma como as contas foram apresentadas, mas, no que toca à questão específica que se trouxe a juízo, prestou-se mera informação “*ao candidato Joaquim*

*Monteiro, que, pelo facto de não ter atingido o mínimo de 10% dos votos validamente expressos na eleição do Presidente da República ocorrida no dia 2 de outubro de 2016, o mesmo não tem direito a comparticipação do Estado, através da subvenção, nas despesas de campanha efetuadas nessa mesma eleição, nos termos resultante da leitura conjugada das normas previstas nos artigos 390º e 124º n.º 3, ambos do CE”.*

7.2. Portanto, a questão a avaliar e decidir de modo ponderado relaciona-se à determinação da recorribilidade de deliberações da Comissão Nacional de Eleições, o que convoca necessariamente a alínea e) do artigo 245 da Lei Fundamental da República segundo o qual “*o particular, diretamente, ou por intermédio de associações ou organizações de defesa dos interesses difusos a que pertença, tem, nos termos da lei, direito a (...) requerer e obter tutela jurisdicional efetiva dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, nomeadamente através da impugnação de quaisquer atos administrativos que os lesem, independentemente da forma de que se revistam, de ações de reconhecimento judicial de direitos e interesses, de pedido de adoção de medidas cautelares adequadas e de imposição judicial à Administração de prática de atos administrativos legalmente devidos”, a qual, de forma clara indica a opção tomada pelo legislador constituinte de sujeitar a recurso qualquer conduta da administração que possa lesar um direito ou interesse legítimo de um titular de direito ou administrado.*

7.3. Os atos da Comissão Nacional de Eleições podem assumir as formas previstas pelo seu próprio regimento em dispositivo segundo o qual as “*deliberações da CNE assumem a forma de resolução, recomendação, parecer e informação, nos seguintes termos: a) resolução é a decisão final proferida sobre matéria da exclusiva competência da Comissão; b) Recomendação é o aconselhamento, sem carácter vinculativo, dirigido a um órgão da Administração ou a qualquer outra entidade, pública ou privada, no sentido de que adote determinada conduta; c) Parecer é o entendimento genérico da Comissão sobre qualquer matéria em que, legitimamente, intervenha, precedido de estudo preparatório e conformado por sua iniciativa ou solicitação de terceiros; d) informação é qualquer esclarecimento jurídico ou outro que a Comissão entenda prestar*”. Portanto, sendo o critério o da lesividade da conduta é com bases em tais premissas, e não na forma concreta, que o Tribunal apura se os atos previstos pelo Regimento da Comissão Nacional de Eleições são recorríveis ou não.

7.4. Não deixa de ser relevante trazer à colação que o Regime Geral de Regulamentos e Atos Administrativos, aprovado pelo Decreto-Legislativo nº 15/97, de 10 de novembro (publicado no *Boletim Oficial da República de Cabo Verde*, I Série, n. 43, de 10 de novembro de 1997, pp. 606-611) estabelece que “*considera-se que são atos administrativos as decisões e deliberações dos órgãos da Administração Pública que, ao abrigo de normas de direito público, visem efeitos jurídicos numa situação individual e concreta*”. Não subsiste a mínima dúvida de que o ato da Comissão Nacional de Eleições congrega os elementos previstos pela lei num duplo sentido.

7.5. Primeiro, trata-se de uma deliberação de um órgão da Administração Pública e visa produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta perfeitamente identificável que teve como destinatário o cidadão Joaquim Monteiro em razão de um pedido de concessão de subvenção; segundo, a ‘informação’ da Comissão Nacional de Eleições, considerando-se o pedido feito, além de ser formalmente constar de uma deliberação, mesmo que não fosse final, tem a natureza de uma decisão, pois perante um requerimento de pagamento de uma subvenção que o recorrente entende lhe caber em razão do direito aplicável, o órgão administrativo colegial por unanimidade responde-lhe apresentando-lhe uma interpretação sobre a mesma, que se dirige no sentido de o negar, precisamente porque, à luz da hermenêutica que dedica às disposições aplicáveis, considera que o requerente, na sua opinião, “*não tem direito a participação do Estado*”. Mais, uma decisão que, por si só, contempla a possibilidade de gerar lesão, no mínimo simbólica, do direito que o candidato julga ter, o que, por motivos evidentes, encaminha no sentido de se reforçar a ideia de que se trata de ato impugnável, direito que pode, pelos motivos expostos, ser exercido junto a este Tribunal.

8. Portanto, sendo assim, não há qualquer óbice a que o recurso seja conhecido por esta Corte, justificando que se passe à fase de mérito. Eis porque o Tribunal decide admitir o recurso.

### Mérito

Admitindo-se o recurso voltamo-nos em seguida para as questões substantivas que levanta, nomeadamente de se saber se a disposição que a Comissão Nacional de Eleições utilizou para negar a concessão o subsídio eleitoral ao recorrente seja materialmente inconstitucional, seja por ter violado o princípio da igualdade, seja porque configuraria uma

restrição desproporcional a um direito, liberdade e garantia ou ainda, eventualmente, pela sua incompatibilidade com o princípio da democracia pluralista, o qual se analisa na sequência.

*9. Da Possível Violação do Princípio da Democracia Pluralista pela norma que limita o acesso a subvenção eleitoral para efeitos de participação nas despesas eleitorais em razão do número de votos obtido*

Em relação a possível violação do princípio da democracia pluralista, é importante, em jeito de enquadramento necessário, tentar precisar mais um enunciado normativo aberto que estrutura e dá sentido à Constituição. Decorre, como é incontornável, do princípio democrático, já discutido várias vezes por esta Corte estando em causa questão eleitoral ou de proteção de direito e da Constituição.

9.1. Em si, o princípio democrático é uma manifestação da soberania popular, nos termos da qual o poder político originário está nas mãos do povo cabo-verdiano e só pode ser exercido em seu nome, cabendo-lhe, nos termos da Constituição, tomar, por si ou através dos seus representantes, as decisões fundamentais relativas à sua existência, já se tendo determinado que este poder deve ser efetivo (Acórdão nº 24/2016, de 20 de outubro, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial da República de Cabo Verde*, I Série, nº 61, 2 de novembro, pp. 2033-2054, e reproduzido na *Coletânea de Decisões do Tribunal Constitucional de Cabo Verde*, Praia, INCV, 2017, v. II (2016), pp. 21-82, 1.5.) Naturalmente, como já se disse várias vezes, não são prerrogativas decisórias ilimitadas, pois confrontáveis com outros princípios estruturantes, nomeadamente o do Estado de Direito e à ideia da República Social, e podendo ter de ceder perante a necessidade de se tutelar direitos ou de se proteger garantias institucionais (Acórdão nº 1/2017, de 12 de janeiro, Referente à 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 da República de Cabo Verde*, I Série, nº 10, 27 de fevereiro, pp. 218-260).

Vem a ser, neste contexto, o princípio da democracia pluralista uma decorrência daquele outro vetor material da Lei Fundamental, mas já numa versão qualificada do princípio democrático, a partir da qual emerge uma faceta determinada, que se representa pelo termo “pluralista”. O esforço necessário para se comprovar o seu acolhimento

constitucional está longe de ser hercúleo, pois explicitamente consagra-se no número 2 do artigo 2º da Constituição que “*A República de Cabo Verde reconhece e respeita, na organização do poder político, (...), a democracia pluralista, (...)*”. Trata-se de disposição que integra preceito em que o próprio legislador constituinte tenta dar conteúdo à conceção de Estado de Direito Democrático e, por esta via, ao princípio do Estado de Direito e ao Princípio Democrático, o que interessa. Assim sendo, é inevitável concluir que estabelece uma ligação entre o Princípio Democrático e o Princípio da Democracia Pluralista no sentido de que este seria um dos seus eixos constitutivos. A democracia para o legislador constituinte é uma democracia pluralista.

A questão decisiva é tentar realmente encontrar o conteúdo e os feixes normativos que tal princípio irradia, de tal modo a poder definir se a norma aplicada pela Comissão Nacional de Eleições que se reputa inconstitucional deverá ser desaplicada por este Tribunal por ser contrária ao princípio da democracia pluralista.

9.2. Para se desenvolver tal debate é necessário considerar duas alternativas. A primeira, de acordo com a qual, se está perante um princípio denso que se projeta de forma totalizante sobre todo o ordenamento jurídico, daí resultando que abarca não só uma dimensão negativa de os poderes públicos deverem desenvolver o regime jurídico da democracia, nomeadamente do ponto de vista eleitoral, de tal modo a reconhecer a pluralidade política que brota da própria sociedade ou se, além disso, dele resulta igualmente um dever de incentivar esse pluralismo e em que medida; a segunda, com uma textura mais formal e, logo, circunscrita à primeira dimensão, ou seja, de mero reconhecimento de dinâmicas sócio-políticas que inevitavelmente resultam de sociedades naturalmente plurais e que, como tais, projetam esse pluralismo para o sistema democrático na perspectiva de se apresentarem visões e propostas diferenciadas para a condução da Comunidade Política Cabo-verdiana.

A determinação das inclinações do legislador constituinte nesta matéria exige num primeiro momento que se lance um olhar para o Preâmbulo da Constituição, segmento em que se refere várias vezes à ideia da democracia pluralista.

Assim, diz-se que “*A proclamação da Independência Nacional constituiu-se num dos momentos mais altos da História da Nação Cabo-verdiana. Factor de identidade e revitalização da nossa condição de povo, sujeito às mesmas vicissitudes do destino, mas*

*comungando da tenaz esperança de criar nestas ilhas as condições de uma existência digna para todos os seus filhos, a Independência permitiu ainda que Cabo Verde passasse a membro de pleno direito da comunidade internacional. No entanto, a afirmação do Estado independente não coincidiu com a instauração do regime de democracia pluralista, tendo antes a organização do poder político obedecido à filosofia e princípios caracterizadores dos regimes de partido único*”.

*“Foi assim que a 28 de Setembro a Assembleia Nacional Popular aprovou a Lei Constitucional n.º 2/III/90 que, revogando o artigo 4.º da Constituição e institucionalizando o princípio do pluralismo, consubstanciou um novo tipo de regime político”.*

*“No entanto, o contexto histórico preciso em que, pela via da revisão parcial da Constituição, se reconheceu os partidos como principais instrumentos de formação da vontade política para a governação, conduziu a que a democracia pluralista continuasse a conviver com regras e princípios típicos do regime anterior”.*

*“A presente Lei Constitucional pretende, pois, dotar o país de um quadro normativo que valerá, não especialmente pela harmonia imprimida ao texto, mas pelo novo modelo instituído. A opção por uma Constituição de princípios estruturantes de uma democracia pluralista, deixando de fora as opções conjunturais de governação, permitirá a necessária estabilidade a um país de fracos recursos e a alternância política sem sobressaltos”.*

*Assim, “Assumindo plenamente o princípio da soberania popular, o presente texto da Constituição consagra um Estado de Direito Democrático com um vasto catálogo de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, a concepção da dignidade da pessoa humana como valor absoluto e sobrepondo-se ao próprio Estado, um sistema de governo de equilíbrio de poderes entre os diversos órgãos de soberania, um poder judicial forte e independente, um poder local cujos titulares dos órgãos são eleitos pelas comunidades e perante elas responsabilizados, uma Administração Pública ao serviço dos cidadãos e concebida como instrumento do desenvolvimento e um sistema de garantia de defesa da Constituição característico de um regime de democracia pluralista”.*

Não é despendendo considerar nesta empreitada de interpretação o número 1 do artigo 2.º da Constituição, segundo o qual “1. A República de Cabo Verde organiza-se em Estado de direito democrático assente nos princípios da soberania popular, no pluralismo

*de expressão e de organização política democrática e no respeito pelos direitos e liberdades fundamentais*”. O preceito constitucional invocado foi integrado à versão originária da Constituição, decorrendo de algum debate que resultou na fusão entre um dispositivo epigrafado de princípios fundamentais e outro designado de pluralismo político, sem se adiantar muitos argumentos e reflexões a respeito do conteúdo dos valores que o integram.

Esta expressão que se tenta compreender e extrair alguma significação normativa não pode deixar de ser entendida senão no contexto da transição para uma democracia multipartidária num primeiro momento (v., por todos, Fafali Koudawo, *Cabo Verde e Guiné Bissau. Da Democracia Revolucionária à Democracia Liberal*, Bissau, INEP, 2001), e da transformação da Constituição para acomodar alguns desses desenvolvimentos num segundo momento.

Neste sentido, é incontornável que se considere que, por fim, essa expressão visava marcar um contraste claro com um dos pilares da ordem constitucional anterior e que ainda sobrevivia no texto constitucional, mesmo depois da última revisão da Constituição de 1980, ocorrida em 1990: o conceito de democracia nacional revolucionária, uma categoria cujas origens, evolução e receção pelos mais insignes teóricos do Estado independente e pós colonial foram essências na história política e constitucional deste país.

9.3. E que remete, em última instância, a conceitos desenvolvidos a partir de categorias marxianas que remetem:

9.3.1. Ao século XIX e à rejeição por Karl Marx e Friedrich Engels (*Critica do Programa de Gotha*, trad., São Paulo, Boitempo, 2012) da democracia burguesa e dos seus defensores sociais-democratas como Lassalle contra quem antepunham a ditadura democrática do proletariado para tentar evitar qualquer ‘bastardização’ do movimento por ideias burguesas, pois “*Entre a sociedade capitalista e a comunista, situa-se o período da transformação revolucionária de uma na outra. A ele corresponde também um período político de transição, cujo Estado não pode ser senão a ditadura revolucionária do proletariado. Mas o programa é alheio tanto a esta última quanto ao futuro ordenamento estatal da sociedade comunista. Suas reivindicações políticas não contêm mais do que a velha cantilena democrática, conhecida de todos: sufrágio universal, legislação direta, direito do povo, milícia popular etc. São um mero eco do Partido Popular burguês, da*



*Liga da Paz e da Liberdade*” (p. 43). E como uma medida absolutamente essencial para conservar as conquistas revolucionárias dos trabalhadores, como resulta nesta parte de texto de Lenine de 1905 (“La Dictadura Revolucionaria Democrática del Proletariado y el Campesinato” in: *Obras Completas*, Madrid, Akal, 1976, tomo VIII, p. 309), quando diz que a “*defesa não é outra coisa que a ditadura revolucionária do proletariado e do campesinato*”.

9.3.2. Proposição essencial para se entender, já no século XX, esse conceito no quadro do debate travado por si, por Trotsky e vários outros contra os proponentes, como Karl Kautsky, de uma aproximação do socialismo à democracia burguesa multipartidária e de base parlamentar e o conseqüente rejeição da ideia da ditadura democrática (*The Dictatorship of the Proletariat*, trad., Manchester, National Labour Press, s.d., *passim*), que, ainda, pretendia uma conquista do poder e a sua manutenção com recurso ao sufrágio universal no quadro de um modelo democrático parlamentar burguês e que considerava a ideia da ditadura do proletariado, na prática exercida por um partido, no fundo, como antidemocrática (*Terrorismo e Comunismo*. Trad., Torino, Fratelli Bona, 1920, pp. 204-206), no que foi seguido por outro importante social democrata, Hans Kelsen (*Socialismo y Estado. Una Investigación sobre la Teoría Política del Marxismo*, trad., México, Siglo Veintiuno, 1982 [orig:1923], pp. 346-349) que a taxava de aristocrático-autoritária.

Trotsky, na sua obra homónima, *Terrorismo e Comunismo* (trad., Madrid, Fundación Federico Engels, 2005, 1ª edição de 1920), partindo de uma distinção de grande importância para a determinação do conceito que se pretende precisar, nos termos da qual “*não é sem razão que a palavra democracia tem no dicionário uma dupla significação. De um lado, designa o regime fundado no sufrágio universal e demais atributos da soberania popular formal. Do outro, designa as mesmas massas populares, na medida em que possuem uma vida pública. Nestes dois sentidos, a noção de democracia se eleva sobre as considerações de classe. Estas particularidades terminológicas têm um profundo significado político*” (p. 48), acaba por concluir que “*Kautsky dilui a questão da conquista do poder pelo proletariado numa conquista social-democrática no curso de uma futura campanha eleitoral. Segundo a ficção do parlamentarismo, o sufrágio universal expressa a vontade dos cidadãos pertencentes a todas as classes de uma sociedade e permite que o socialismo atinja uma maioria. Enquanto tal possibilidade teórica não se concretize, a minoria socialista deve inclinar-se perante a maioria burguesa. O fetichismo da maioria*

*parlamentar não implica somente na rejeição violenta da ditadura do proletariado, mas também do marxismo e da revolução no geral. Se é necessário subordinar o princípio da política socialista ao rito parlamentar de maioria e minorias não sobra margem nas democracias formais para a luta revolucionária” (p. 38).*

Lenine, mesmo antes, dizia que *“Nos parlamentos, apenas se palra, com o fim único de enganar o ‘povinho’. Isto é tão verdade que, mesmo na república russa, república democrática burguesa, todos esses vícios do parlamentarismo apareceram imediatamente, (...)”* (Vladimir Lenine, *O Estado e a Revolução*, trad., Porto, Vale Formoso, 1970, p. 53), além do que *“em sociedade capitalista, apenas há uma democracia truncada, miserável, falsificada, uma democracia unicamente para os ricos, para a minoria. A ditadura do proletariado, período de transição para o comunismo, estabelecerá pela primeira vez uma democracia para o povo, paralelamente à repressão contra uma maioria de exploradores. Somente o comunismo é capaz de realizar uma democracia realmente completa. E quanto mais completa ela for, mais depressa se tornará supérflua e se extinguirá por si própria”* (Ibid., p. 102).

9.3.3. Ademais, de um teórico do direito importante do período destacou-se, com interesse para o caso, que *“no direito de classe revolucionário o elemento de massa desempenha um papel importantíssimo (...)”* (P.I. Stucka, *La función revolucionaria del derecho y del Estado*, trad., Barcelona, Península, 1979, p. 285), sendo ainda de se registrar a racionalização mais tardia promovida por Andrey Vichinsky (org.), *The Law of the Soviet State*, trad., New York, MacMillan, 1948, p. 140 e ss, destacando o papel de liderança do Partido Comunista, dos soviets e das massas e a emergência de uma *“democracia superior”*, a *“mais democrática forma de autoridade da história do Mundo”* (p. 161).

9.4. Naturalmente, muitos desses conceitos foram recebidos em África e moldaram do ponto de vista estrutural muitas categorias que foram utilizadas para enquadrar a luta de libertação e perspetivar os Estados independentes Pós-Coloniais em muitas experiências regionais, sobretudo quando o processo que conseguiu a emancipação desses povos dependeu da utilização da força militar.

9.4.1. Não foi, contudo, como a leitura das principais obras do pensamento independentista e pós-colonial africanos demonstra, uma apropriação acrítica e desajustada de conceções teóricas produzidas em ambiente completamente diferente. Outrossim,

tratou-se de um ponto de partida, mas cuja operação prática foi mediada pela construção de uma teoria adaptada à realidade concreta – o que alguns desses intérpretes e/ou atores chamaram de realismo – ou aos contextos e necessidades desses países (v., por exemplo, Julius Nyerere, *Freedom and Development*, Dar-es-Salam, 1973), e porque havia outras tradições, locais ou estrangeiras, que, de forma indelével marcaram a trajetória desse pensadores e que acabavam por ser ajustados a essa base conceptual, o que fica patente por exemplo na ideia de Kwame N’Krummah de uma democracia popular monopartidária parlamentar como regime político ideal para o seu país (*Consciencism. Philosophy and ideology for De-Colonization*, s.l, Modern Reader Paperbacks, 1970): “*uma democracia popular parlamentar com um sistema de partido único é o mais adequado para exprimir e satisfazer as aspirações comuns de uma nação como um todo do que um sistema multipartidário parlamentar, que é, de facto, somente um ardil para perpetuar e escamotear a luta natural entre os possuidores e os despossuídos/people's parliamentary democracy with a one-party system is better able to express and satisfy the common aspirations of a nation as a whole, than a multiple-party parliamentary system, which is in fact only a ruse for perpetuating, and covers up, the inherent struggle between the 'haves' and the 'have-nots'*” (pp. 100-101).

9.4.2. Dentre eles, Samora Machel, *Estabelecer o Poder Popular para Servir as Massas*, Maputo, FRELIMO, 1979, pp. 35-36, disse que “*A revolução trouxe a democracia, ela afirma-se já a diversos níveis: político, económico e militar. Ela é exercida ainda no quadro das estruturas da Organização. Importa na fase presente alargarmos o campo da sua aplicação, materializando assim mais o princípio de que o Poder pertence às massas trabalhadoras. Dentro deste quadro uma necessidade importante, que corresponde à consolidação do Poder nas zonas libertadas, é a de progressivamente, começando dos escalões inferiores, ir generalizando o sistema de eleições para a designação dos responsáveis civis da população, por outras palavras criarmos verdadeiras estruturas democráticas de base do Poder administrativo. É evidente que as eleições não podem ser anárquicas, mas têm de ser orientadas de maneira a que a escolha das massas recaia nos elementos que assumiram na ideia e comportamento a linha do Partido, possuem capacidade de iniciativa e de organização. Importa por isso exercer uma grande vigilância para impedir que sejam eleitos elementos com tendências exploradoras, embora gozando de popularidade – por razões subjetivas ou ações demagógicas. Velhos e jovens, homens e mulheres, igualmente devem participar na*

*escolha e devem aparecer no exercício das responsabilidades lutando contra a tendência arcaica de discriminar a mulher e os jovens. Devemos compreender que na medida em que a revolução se desenvolve e se consolida e a vida se reorganiza, uma divisão de tarefas cada vez mais nítida se estabelece entre a organização política, a administração e as estruturas militares. A associação cada vez maior de representantes eleitos das populações a tarefas de administração das mesmas, fomenta a iniciativa das massas e habitua as massas à vida democrática, cria um sentido de responsabilidade coletiva, leva as massas a exercerem o poder. Em definitivo, na fase final, a tarefa do Partido político é dirigir, organizar, orientar e educar as massas; a tarefa das estruturas administrativas é pôr em prática as decisões nos diferentes campos da vida económica e social, enquanto que a tarefa da estrutura militar é apoiar as massas e protegê-las, expulsar o inimigo da Pátria, defender a Pátria e participar ativamente na sua reconstrução. O Partido dirige e orienta a reorganização da vida das massas e a reconstrução nacional, como orienta e dirige o exército, definindo-lhe os alvos, educando a consciência. O exército cria as condições para libertar o Povo e a terra. A administração põe em aplicação as diretrizes sobre a reconstrução nacional”.*

9.5. No caso de Cabo Verde, o que interessa em particular, porque é o conceito constitucional que se tenta definir, o de democracia nacional revolucionária, é notório que uma versão da expressão já fazia parte do léxico teórico da teoria da independência e do Estado Pós-Colonial produzida nomeadamente, incrustando-se paulatinamente no Direito e nas Instituições da chamada I República:

9.5.1. Por Amílcar Lopes Cabral, que a usa como título de um dos capítulos da sua obra principal, *Arma da Teoria* (Mário de Andrade (coord.), Praia, FAC, 2013), quando recorre ao conceito de “democracia revolucionária”, e concebe a democracia nos seguintes termos, considerando que “*O termo democracia foi criado na Grécia, em Atenas (Demo + cracia = governo do povo). Mas quem foi que o criou? Em Atenas havia nobres, Senhores (donos da terra) e depois os escravos, que trabalhavam para todos os outros. A democracia para eles era só para os de cima, eles é que eram o povo, os outros eram escravos. Até hoje é a mesma coisa em muitos lados. Quem tem a força na mão, o poder, faz a democracia para ele. Nós, na nossa terra, queremos que a maioria tenha o poder nas mãos. Mas nós queremos o poder nas mãos do nosso povo. Aquele que segue o caminho reto, que quer cada dia mais progresso e felicidade na nossa terra, progresso não só para os fulas,*

*não só para mandingas, não só para filhos de cabo-verdianos, não só para balantas, progresso para todos, tanto na Guiné como em Cabo Verde —esse faz parte do nosso povo”* (p. 200).

9.5.2. Que essas concepções e experiências marcam o percurso político-constitucional do Cabo Verde recém-independente é inquestionável, projetando-se de modo natural sobre o conceito de democracia adotado que se ancorava na tradição descrita com os ajustes necessários à realidade nacional. Tratava-se, assim, de um ideário baseado numa democracia não-individualista, que tinha, na sua base, as massas populares, e, sobretudo, era monopartidária, já que ao partido único caberia, em última instância, fazer a arbitragem final das aspirações e interesses do povo. É o que transparece do Texto da Proclamação da Independência quando se destaca que *“O Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde foi e continuará a ser a força, a luz e o guia no nosso Povo. Como na República irmã da Guiné-Bissau o Partido de Amílcar Cabral, o PAIGC, expressão suprema do nosso povo na Guiné e em Cabo Verde, continuará a ser força política dirigente da nossa sociedade totalmente livre. A República de Cabo Verde é Estado com vocação democrática e opção anti-imperialista, onde o poder soberano é exercido no sagrado interesse das massas populares, impondo-se-lhe como objetivo primeiro o prosseguimento na luta de libertação total do Povo e a consequente edificação de uma sociedade isenta de exploração do homem pelo homem”*, não deixando de ser também a base para a formulação que aparece no artigo 1º da Lei de Organização Política do Estado quando se estabelece que *“a Soberania de Cabo Verde é exercida no interesse das massas populares, as quais estão estreitamente ligadas ao Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), que é a força política dirigente da nossa sociedade”*.

9.5.3. Um dos principais teóricos da I República, Manuel Duarte, ilustrava também esta orientação no seguinte trecho ao salientar que: *“Ao instituir que o PAIGC é a força política dirigente da sociedade, esses textos de topo na ordem estadual formalizam a proeminência política do Partido, como vanguarda histórica de orientação e modelação, não só de cada uma das sociedades nacionais, geográfica e culturalmente delimitada, mas da comunidade global, que hoje serve, e cada vez mais, servirá, de substracto à sua organização jurídico-política de carácter supranacional”* (“Dualidade e Unidade dos

Estado. O Partido – Força Geradora da União das Repúblicas” in: *Caboverdianidades, Africanidades e Outros Textos*, Praia, Spleen, 1999, p. 101).

9.5.4. E as teses adotadas no III Congresso do PAIGC segundo as quais, foram no mesmo sentido: “3- *Registrar a consagração nas leis fundamentais dos dois países do princípio de que o PAIGC é a força política dirigente da sociedade, o que reafirma o reconhecimento pelas massas populares da legitimidade histórica conferida ao Partido pelo papel por ele desempenhado no processo de libertação nacional. Essa consagração exprime também a confiança das massas no Partido, no qual elas vêem a garantia da defesa dos seus interesses e da realização das suas legítimas aspirações.* 4- *No desempenho da sua missão histórica de força política dirigente da sociedade, o PAIGC deve: a) Definir as etapas da luta e estabelecer as vias de acordo com os objetivos a atingir em cada uma dessas etapas nos diversos domínios da prática social; b) Estabelecer as bases gerais do programa político económico, social, de defesa e segurança; c) Orientar e controlar o exercício do poder político pelos Estados de forma a garantir o cabal cumprimento do seu Programa.* 5- *O PAIGC deve continuar a praticar a política de democracia nacional revolucionária. Esta política implica que: a) Todas as camadas sociais sejam mobilizadas para participarem ativamente nas tarefas do desenvolvimento nacional; b) O Estado organize as suas estruturas e instituições e controle as suas atividades em observância estrita do princípio da defesa intransigente dos interesses da massa trabalhadoras e por forma a garantir uma crescente e ativa participação das massas populares na gestão dos seus interesses” (Resolução Geral do III Congresso do PAIGC, reproduzido no jornal *Voz di Povo*, Número Especial, 20 de novembro de 1977, p. 3).*

9.5.5. O conceito revela-se na sua máxima força como princípio constitucional estruturante na Constituição de 1980, quando se acolhe no seu artigo 3º a ideia de que “*A República de Cabo Verde é um Estado de democracia nacional revolucionária, fundado na unidade nacional e na efetiva participação popular no desempenho, controle e direção das atividades públicas, e orientando para a construção de uma sociedade liberta da exploração do homem pelo homem*”.

A – Apesar de o artigo em si não ter suscitado muita discussão, Abílio Duarte, então Presidente da Assembleia Nacional Popular, na sua intervenção inaugural apontaria para o princípio dizendo: “*Desde logo, na caracterização do Estado, não como uma vaga de*

democracia, mas como algo concretamente definido: Democracia Nacional Revolucionária. Quando o projeto da Constituição se diz que tal democracia se funda na unidade nacional e na efetiva participação popular no desempenho, controle e direção das atividades públicas, isso significa, por um lado, que, no estágio atual de desenvolvimento da nossa sociedade, em que, objetivamente, nenhuma das classes reúne condições para assumir isoladamente a direção do processo revolucionário, a mobilização nacional para o desenvolvimento só é realizável no quadro de uma democracia que estimule e garanta a participação de todas as camadas sociais; por outro lado, é objetivo essencial criar estruturas e condições concretas que as massas populares participem em todas as decisões que lhes digam respeito e exerçam de facto o poder. Por outras palavras, as grandes metas nacionais da Reconstrução e do desenvolvimento, só se podem alcançar através de uma convergência de interesses de todas as forças sociais que constituem a Nação, mediante estreita ligação com as massas populares, cuja libertação (nacional e social) foi e continua a ser principal razão de ser do PAIGC. Eis por que no texto constitucional se diz que a nossa democracia se orienta para a construção de uma sociedade liberta da exploração do Homem pelo Homem, e, efetivamente, é um processo já em marcha, pois as massas populares tem sido os principais atores e beneficiários das transformações que se operam na nossa sociedade. Não é, porém, só por isso que ela se define como revolucionária. Também porque as massas populares participam no exercício do poder e na realização das atividades públicas e fundamentalmente, na abertura das vias conducentes às grandes transformações da nossa economia e sociedade, sob a orientação do PAIGC, Movimento de Libertação investido no poder obra de luta político-armada de Libertação Nacional e consagração inequívoca das massas populares. Ao longo dos anos, tem o PAIGC, sabido, nos momentos cruciais, não só interpretar, mas também materializar as aspirações das massas populares à liberdade e ao progresso. Por isso, se consigna, no artigo 4.º do Projeto, que, no desempenho da missão histórica de força dirigente da sociedade e do PAIGC cabe estabelecer as bases gerais do programa a realizar pelo estado, em todos os setores bem como definir as etapas da Reconstrução Nacional e indicar as vias da sua realização. Se a nossa democracia é revolucionária, no quadro de um Partido único, não podia esta realidade política deixar de se refletir na organização constitucional do Estado, e o delineamento do Estado unipartidário encontra uma tripla fundamentação. Primeiro; historicamente: é o PAIGC a Organização nacionalista que, no momento crucial da opressão e repressão colonial, soube congrega as forças e setores mais conscientes de todas as camadas sociais, para desencadear e

*tenazmente levar a bom termo a luta de libertação nacional. Segundo, política: esta missão histórica de vanguarda consciente e este papel de intérprete e obreiro das aspirações profundas e superiores interesses das massas populares foram reconhecidos e consagrados por estas na luta revolucionária que, em Cabo Verde, culminou em 1974 e em todas as jornadas cívicas que têm vindo a realizar-se desde as eleições de Junho de 1975. Impõe-se pôr em relevo o fato irrefutável de que a luta político-armada do PAIGC, na frente da Guiné-Bissau, independentemente de todo o processo político-revolucionário que se operou em Cabo Verde, depois de 25 de Abril, criou objetivamente as condições políticas fundamentais – através da capacidade que tinha de pressionar o colonialismo português e as condições jurídicas para a independência de Cabo Verde, mediante negociações simultâneas e globais sobre os demais destinos da Guiné-Cabo Verde, e que acabaram por levar a assinatura do histórico Acordo de Argel, no qual, pela primeira vez, Portugal, a potência colonial, reconheceu o direito do povo cabo-verdiano à autodeterminação e independência. Terceiro, estratégica: dado o profundo subdesenvolvimento do país que herdamos, caracterizado pela escassez de recursos materiais, pela inexistência de estruturas produtivas em todos os sectores da economia, pela ausência de eficácia tecnológica e de capitais disponíveis para arrancada do desenvolvimento, só a concentração e junção de esforços cívicos e políticos, condicionadas ou favorecidas pelo regime unipartidário, tornará viável a nossa libertação da miséria, sabido como nas nossas condições concretas, a concorrência política pela luta pluripartidária levaria à fragmentação da unidade nacional e à utilização irracional de tempo e energias em lutas fratricidas e recíproca anulação dos recursos humanos, bem como ao desperdício de meios materiais e financeiros. Porém, a verdadeira substância da democracia acha-se garantida pelos princípios que continuarão a orientar a organização de uma economia e sociedade libertadoras das massas populares, pelas formas de constituição e funcionamento dos órgãos de Poder de Estado, pela participação do povo na gestão dos negócios públicos, pela salvaguarda solene dos direitos, liberdade[s] e garantias dos cidadãos. No tocante a esta última matéria, constatamos que a ordem social e política que temos vindo a construir tem sido também uma ordem de direito que acolhe e protege, como sistema, os grandes valores adquiridos pelo status de cidadão ou inerentes à dignidade da pessoa humana ao longo dos últimos séculos” (Actas das Sessões, I Legislatura, IX Sessão Legislativa, Praia, ANP, 1980, pp. 12-15).*



B - No quadro da sua preparação, o mesmo decorre da pena e palavra de outro dos principais teóricos do Estado Pós-Colonial, Olívio Pires, que, por meio de uma intervenção em 1980, racionalizava a explicitação da ordem constitucional através do seguinte arrazoado: *“Vivemos numa democracia nacional revolucionária, formulada e aplicada no dia-a-dia das massas populares, origem do poder que tomou nas suas mãos o nosso amplo movimento de libertação. E foi a ação concreta e dinâmica empreendida pelo PAIGC durante os 23 anos de luta que moldou a forma do poder que soube conquistar com glória, não qualquer conceção abstrata, saída de um cérebro, por genial que fosse. A forma que assume o poder constituído na nossa terra não poderá variar portanto, também ao bel-prazer de uma ideia abstrata ou de um esquema, por genial e perfeito que nos pareçam à primeira vista. A nossa democracia é nacional porque os objetivos que imperativamente temos de alcançar não se resignam a exclusivismo de interesses individuais, de camadas sociais ou de classe, antes sempre foram e têm de continuar a ser delineados por uma ampla convergência dos verdadeiros interesses das forças que constituem a Nação. Revolucionária porque ela teve que abrir o seu caminho eliminando a dominação colonial que negava e impedia o seu desenvolvimento de que somos parte. Revolucionária porque a força principal na abertura do caminho que trilhamos sempre foram as amplas massas populares, os principais atores e beneficiários das transformações a que esta submetida a nossa sociedade. Somos democracia porque seria vão pensar em liberdade do povo, desligados do povo, ou pretender substituir o povo quando a libertação faz parte do processo orgânico da sua evolução na História. A libertação da Guiné-Bissau e de Cabo Verde, como a libertação de todos os povos, foram eles que fizeram com o seu sangue, com o seu trabalho abnegado e com a sua capacidade sempre crescente de compreensão dos fenómenos sociais, para neles intervir e dar-lhes em curso de acordo com as suas mais profundas aspirações. O PAIGC surge, portanto, do povo como a sua vanguarda organizada, capaz de interpretar e dar expressão prática aos seus anseios. É nisto que reside o segredo da sua vitória, é nisto que bebe a legitimidade como força dirigente da sociedade. Não haveria, nem nunca houve libertação nacional sem participação popular. Nenhum dos objetivos que aqui ouvimos expressos como programa de intervenção do Governo neste e nos próximos anos, são possíveis de ser levados à prática sem participação popular. É esse o sentido, é essa a razão do apelo permanente a que já nos habituou o Chefe do Governo, o deputado Pedro Pires, no sentido da participação popular, da intervenção organizada dos cidadãos na solução dos problemas que mais de perto lhes dizem respeito”* (Reproduzida como ‘Conhecemos cada vez melhor os caminhos, os

escolhos e os seus meandros’, *Voz di Povo*, Número Especial, a. V, nº 233, 1980, pp. II-III, e, mais tarde, publicada, em forma de trechos, como “Sobre a Democracia Nacional Revolucionária”, *Unidade e Luta. Órgão de Informação do Conselho Nacional de Cabo Verde do PAIGC*, II Série, n. 1, agosto de 1980, pp. 14-15).

C – Aparentemente inspirado na racionalização feita, a mensagem do Presidente da República Aristides Pereira também contribuiu para se densificar o conceito, ao sublinhar que “*Ao instituir a democracia nacional revolucionária – uma das principais conquistas do III Congresso do PAIGC – a nossa Constituição assegura a todo o cidadão da República de Cabo Verde a possibilidade e os meios de participação ativa e plena, na gestão e controle dos assuntos da sociedade: seja diretamente através dos órgãos de poder de base e das organizações sociais ou na participação dos trabalhadores na gestão económica, seja através dos seus representantes eleitos a diferentes escalões do poder do Estado. O nosso conceito de democracia tem a sua fonte no princípio do PAIGC de que o poder vem do Povo, é exercido pelo Povo e para o bem do Povo. Uma primeira característica da nossa democracia é que ela é exercida tendo em vista a defesa das massas trabalhadoras que constituem a maioria esmagadora da nossa população. Por outro lado, ela reveste-se de um carácter nacional, resultante da necessidade da conjugação de esforços e interesses de todas as camadas da sociedade, tendo em vista o desenvolvimento económico e social harmonioso. A afirmação da nossa democracia exige, pois, um reforço constante da consciência nacional, associando todos os cidadãos no processo de Reconstrução Nacional. O nosso Partido, o nosso Estado e as massas populares, no quadro da democracia nacional revolucionária, vão criando e consolidando progressivamente as instituições através das quais se exprime e realiza a vontade popular e por meio das quais o povo, simultaneamente exerce e controla o poder. Para além da forma clássica do poder constituído na base do sufrágio universal direto e secreto – desenvolve-se por todo o país uma nova forma de poder, traduzida nas organizações de participação populares. As organizações sociais de massas vão, dia-a-dia, tendo maior intervenção na gestão dos interesses que representam. À medida que foram consolidando as suas estruturas, vão-lhes sendo conferidas atividades cada vez mais amplas e importantes habitualmente reservadas ao poder estatal. É nesta base que a nossa Constituição prevê que «o Estado se apoia nas organizações de massas, às quais poderão ser transferidas determinadas atividades estatais que essas organizações consentirem em assumir». Assim, os sindicatos estão destinados a, por exemplo se responsabilizarem cada*

*vez mais nos importantes domínios de organização e gestão económica do país e a intervirem de modo crescente na política laboral e de previdência. A organização juvenil tem papel de relevo a desempenhar na vida social, cultural, escolar e desportiva, na determinação da política para a juventude. A organização da mulher será chamada a intervir na gestão da política social, familiar e educacional como a condição de garantia de plena participação das mulheres na Reconstrução Nacional. O movimento cooperativista proporcionará novos instrumentos de proteção dos interesses dos trabalhadores. Mas as cooperativas são igualmente uma forma de exercício do poder na defesa da organização económica e social. Os organismos de participação popular conferem aos cidadãos uma possibilidade complementar de se assegurar o exercício da democracia no seio das instituições de gestão e controle à escala regional e local”* (reproduzida com o título ‘A Constituição da República é o garante da materialização dos nossos objetivos’, *Voz di Povo*, Número Especial, a. V, nº 239, 1980, pp. 5-6).

D – Pouco tempo depois, apelando à autoridade de Cabral, mas não deixando de desenvolver as suas próprias ideias a respeito do conteúdo concreto do princípio de que foi talvez o principal arquiteto, Olívio Pires arremataria que *“Para Cabral, cremos ser esse quadro a democracia revolucionária. A democracia revolucionária, em Cabral, encerra um duplo conteúdo, ético e político. Enquanto ética, define os princípios, as normas de comportamento de cada um em relação a si mesmo e para com as massas populares. A democracia revolucionária combate a ambição, a mentira, a desonestidade, o oportunismo, a demagogia, a irresponsabilidade, a falta de respeito etc. Exalta a coragem, a prática e a defesa da verdade em todas as circunstâncias, diante dos militantes, dos responsáveis e do povo, a confiança mútua e nas massas, a identificação com os interesses do povo, o amor ao estudo. Enquanto política, a democracia revolucionária define, de certo modo, a organização do poder – poder que emana do povo. Defende a participação do povo nas decisões que lhe dizem respeito, ‘o avanço para uma etapa em que as armas e os meios de defesa da revolução estejam inteiramente nas mãos do povo’. Exige que sejam os melhores a dirigir o Partido e o povo e que ninguém tenha medo de perder o poder – razão porque, segundo Cabral, muitas terras caíram em desgraça. E como o povo deve decidir, implica que em todas as circunstâncias conheça a verdade. O suicídio que a revolução exige da pequena burguesia – o sector revolucionário – é um processo mais ou menos lento, mais ou menos longo, consoante as condições objetivas e subjetivas da luta, que se realiza com o aprofundamento da prática da democracia nacional revolucionária*

*e de princípios como a direção coletiva e a crítica e a autocrítica. A medida do avanço ou regressão da pequena burguesia no caminho do suicídio, pode ser dada pelo grau e extensão da participação das massas na gestão da sociedade, pelo poder e capacidade de controle da direção do movimento de libertação, entendido em sentido lato, e pelas condições criadas para o efeito. Entendemos que a participação dura a realizar a nível das decisões na sua elaboração como na execução e controle da aplicação das mesmas, e nos diversos escalões e setores da vida nacional: político, administrativo, e economia cultural, na justiça, na defesa e segurança. Só assim as armas e os meios de defesa (no sentido amplo) da revolução estarão de fato nas mãos do povo. Mas a prática da democracia revolucionária exige organização da participação. Aprende-se a participar, participando. Só através da participação ativa, consciente e organizada das massas, sobretudo das massas trabalhadoras, se forjará a consciência política e moral nova, a consciência do seu próprio papel na sociedade se criará a capacidade de as massas distinguirem os seus reais interesses dos fictícios e, portanto, de controlarem e exercerem de fato o poder. É uma condição fundamental da verdadeira independência. Por isso, resulta evidentemente que da organização do poder do Estado depende em larga medida o sucesso da democracia revolucionária e, afinal da revolução. Isto é, tanto mais verdadeiro quanto é certo que na situação de subdesenvolvimento económico do país, o Estado é a alavancada decisiva da construção do progresso. A participação responsável permite desenvolver a consciência de necessidade da coesão e disciplina como valores indispensáveis ao sucesso da obra coletiva. No quadro da democracia revolucionária, o papel do Partido enquanto força política dirigente como educador, orientador e organização das massas é fundamental, sobretudo na etapa inicial. Ao partido cabe indicar o caminho, suscitar a iniciativa e a organização, favorecer a democratização da sociedade, avançar com as massas, mas sem as substituir nem aos organismos de poder. Atua por intermédio dos seus órgãos e, sobretudo, dos seus membros, influenciando política ideologicamente as diversas camadas da sociedade, participando e contribuindo para a discussão e solução dos problemas, mas deixando aos organismos de soberania eleitos, tomar as decisões que forem da sua competência” (“Libertação Nacional e Democracia Revolucionária – Reflexões à Luz do Pensamento de Amílcar Cabral e da Experiência de Cabo Verde”, Praia, DIP do PAICV, 1983, e em *Continuar Cabral. Simpósio Internacional Amílcar Cabral, Cabo Verde, 17 a 20 de janeiro de 1983*, Praia, Grafedito, 1984, pp. 457-9).*

E – Apesar de mencionado de modo sistemático em qualquer caracterização do constitucionalismo primevo da República de Cabo Verde, quem, dentre os juristas, acabou por se debruçar de forma mais aturada sobre o conceito foi Luís Mendonça, “A Constituição da República de Cabo Verde – Um Parlamentarismo sem Modelo”, *Revista do Ministério da Justiça*, a. 8, n., 21, 1983, classificando-a “numa fórmula substancial, uma original forma de Estado, qualificada de democracia nacional revolucionária” (p. 96), assim caracterizada: “O carácter nacional da democracia traduz que a base social do Estado é constituída por uma ampla frente de classes e camadas «abertas a todos os que participam nas tarefas que conduzem à consolidação da independência nacional». Por isso, a Constituição não afirma que o Estado se funda nos operários e nos camponeses ou em qualquer outra classe ou aliança restrita de classes, mas na unidade nacional. O carácter revolucionário advém-lhe do facto de o Estado orientar a sua ação «na defesa dos interesses das massas trabalhadoras que, constituindo a grande maioria da população, formam a camada mais favorecida» e de procurar garantir uma crescente e ativa participação das massas no desempenho, controlo e direção das atividades públicas” (p. 101).

F – E, alguns anos mais tarde, Aristides R. Lima, *Reforma Política em Cabo Verde. Do Paternalismo à Modernização do Estado*, Praia, Gráfica da Praia, 1992, p. 9, viria a sustentar que “Independentemente da origem da designação e da sua aplicação nos chamados países de orientação socialista, o que em Cabo Verde se chamou de democracia nacional revolucionária é um regime político que se distingue nitidamente tanto das democracias liberais, como dos regimes políticos dos antigos países socialistas. O regime político instituído no país apresentava perfeitamente elementos estruturais, substanciais e jurídicos de uma democracia. Por elementos estruturais da democracia quer-se entender aqui, designadamente, os órgãos representativos eleitos ou constituídos com base na participação da população a nível central e local, o princípio da descentralização territorial, a existência de um partido como mediador entre a sociedade e o Estado. Como elementos substanciais da democracia pretende-se referir ao princípio da soberania popular, à participação efetiva nos assuntos do Estado e à liberdade de imprensa. Como elementos jurídicos da democracia tem-se em vista, de uma forma muito geral, o reconhecimento e a garantia de amplos direitos e liberdades fundamentais do cidadão e a independência dos juízes. Independentemente do seu valor substancial próprio, a democracia nacional revolucionária, tal qual se encontra prevista na Constituição, parece

*assumir uma funcionalização clara em relação à Nação e uma orientação social precisa. Como democracia nacional, ela orienta-se para a consolidação da Nação. Como democracia revolucionária pretende-se que ela contribua para edificar uma sociedade livre da exploração, particularmente na medida em que as camadas antes «mais desfavorecidas» participem efetivamente no exercício do poder».*

Portanto, havendo naturalmente diversas perspetivas e análises, como também concluíram outros estudos constitucionais (Jorge Carlos Fonseca, “O Sistema de Governo na Constituição Cabo-Verdiana” republicado em *Cabo Verde. Constituição, Democracia, Cidadania*, Praia/Lisboa, Editora ISCJS/Almedina, 2011, pp. 49-54), que, em relação à questão concreta que nos aflige, é pacífico que o princípio da democracia nacional revolucionária era um dos esteios da ordem constitucional da chamada I República.

9.6. Tendo o conceito permanecido na Constituição de 1980 mesmo após a queda do artigo 4º que abriu espaço para o multipartidarismo, aparentemente o constituinte de 1992 pretendeu estabelecer um contraste com o mesmo ao apostar na enunciação do princípio da democracia pluralista, o que fica claro quando analisámos as atas do debate que conduziu à aprovação da versão originária do texto constitucional, na qual aparece o entendimento de se rejeitar alguns traços da ordem constitucional de 1980, mormente quando se dizia que:

9.6.1. *“Não basta acrescentar um ou dois artigos que permitem a expressão dos partidos em eleições, que se altera o regime político. Basta ver o texto revisto da Constituição ‘Cabo Verde é uma república anti-imperialista’; consagra o princípio da soberania nacional, em vez de soberania popular; defende que Cabo Verde é um Estado de Democracia Nacional Revolucionária e que pretende construir uma sociedade liberta da exploração do homem pelo homem, diz que ‘o Estado protege as organizações de massas e outras organizações reconhecidas por lei e a participação das massas populares na reconstrução nacional; defende no artigo 11º que em Cabo Verde ‘a propriedade do Estado é sector dominante da economia’; diz que a economia se rege pelo princípio da direção e da planificação estatais, fala do papel das Forças Armadas Revolucionárias do Povo na garantia de manutenção da segurança interna e da ordem pública; não consagra verdadeiros órgãos de soberania, mas órgãos do poder do Estado, assim por diante”* (Jorge Carlos Fonseca in: *Actas das Sessões. Apresentação e Debate da Constituição da*

*República*, IV Legislatura, 2ª Sessão Legislativa Ordinária, Praia, Assembleia Nacional, 1992, p. 30).

9.6.2. André Afonso caracterizava a ordem constitucional anterior com base na ideia da “democracia nacional revolucionária” e sublinhava a “*concepção estatizante da economia de que somos contra*” (André Afonso in *id.*, p. 31), ao passo outros dos constituintes, Arnaldo Silva, também favorável aos novos princípios constitucionais, apresentou entendimento segundo o qual: “*Estamos, portanto, no limiar de uma nova era constitucional, aberta pelo histórico dia 13 de janeiro de 1991. No decurso de 1990, defrontaram-se em Cabo Verde duas concepções completamente diferentes, dois projetos de sociedade diametralmente opostos. De um lado, o projeto de continuidade do regime traduzido na Constituição atual com a sua democracia nacional revolucionária, as suas organizações de massa, o seu deficit de direitos, liberdades e garantias, a estatização da economia e da vida social e cultural, a reduzida expressão da justiça, a prática e inexistência do Poder Local e as quase e nulas garantias da Constituição. De outro lado, o projeto de mudança do regime propugnando o direito do homem, o pluralismo, o direito à diferença e alternância do poder como princípios fundamentais da vida em sociedade, um papel subsidiário e estimulador do Estado, a proeminência de uma justiça independente, de um Poder Local autónomo, bem como a existência das reais garantias de Constituição. Depois de um ano de ampla e entusiástica movimentação do povo cabo-verdiano, em ambiente de civismo, tranquilidade, maturidade, fez uma opção inequívoca e expressiva dos novos valores pelos direitos do homem, pela liberdade e pela democracia política, economia, cultural e social. Em suma, pela mudança de regime*” (*id.*, p. 47).

Arrematando-se, por José António dos Reis, mais à frente, no quadro do debate que “*A bancada do MPD apoia a proposta ora apresentada pelas seguintes razões: Primeira porque ela encerra um conjunto de direitos e garantias essenciais à dignificação de pessoa humana, como ainda coloca o país na primeira linha das nações que atribuem especial atenção aos direitos humanos. Segunda: porque rompe com a filosofia que enferma a Constituição vigente, assente na democracia nacional revolucionária, avançando os valores novos conformes ao regime saído das eleições de 13 de Janeiro. Terceira: porque o regime novo exige uma Constituição nova. Os princípios da Constituição vigente que servirem o regime anterior, são hoje inadequados para gerirem a situação presente. Quarta: porque o País reclama uma Constituição do presente e do futuro, que reflita os*

*principais anseios do povo cabo-verdiano, espelhando ampla liberdade e democracia”* (id., p. 61).

9.6.3. Perante alternativas mais notoriamente participativas, como decorreria das propostas do PAICV, que previa a adoção de um princípio explícito da democracia participativa efetiva quando se consagrava um Estado de Direito Democrático e Justiça Social com a seguinte caracterização e componentes: “*A República de Cabo Verde é um Estado de Direito Democrático, de justiça social e orientação ecológica, fundado no pluralismo de expressão e organização política e na efetiva participação dos cidadãos no desempenho, direção e controlo das atividades políticas*” (*Uma Proposta de Constituição para Cabo Verde, Praia, PAICV, 1992, p. 7*), adotou-se a que se encontra na Constituição.

Assim, já na versão originária da Constituição de 1992, aparece simplesmente, em espaço homólogo de definição de desdobramento do princípio democrático, o princípio da democracia pluralista, degradando-se a referência a um registo programático, num sentido mais indireto de que “*a República de Cabo Verde criará progressivamente as condições indispensáveis à remoção de todos os obstáculos que possam impedir o pleno desenvolvimento da pessoa humana e limitar a igualdade dos cidadãos e a efetiva participação destes na organização política, económica, social e cultural do Estado e da sociedade cabo-verdiana*”, que ainda sem mantém.

9.7. Portanto, na sua origem, o princípio da democracia pluralista não é mais do que a materialização de uma ideia básica de uma democracia que se assenta em partidos políticos, com momentos destinados a escolher, de forma livre, periódica e frequente, concorrencial e competitiva, os seus representantes, e que propiciem ao povo, que detém o poder político originário, escolhas reais quando tem de o delegar, e garanta a possibilidade de alternância no poder e na governação.

A construção normativa originária mantém-se ainda em vigor, embora não seja decisivo, atendendo que poderia ter havido alguma indicação constituinte de uma vontade no sentido de se acoplar uma dimensão participativa mais intensa que pudesse sufragar a leitura do recorrente. De um ponto de vista teórico, a preocupação é evidente, falando-se precisamente em giros participativos, deliberativos, populares ou até radicais, e certos episódios denotem a emergência de noções sociais fortes que abarcam essa perspetiva entre nós, num sentido mais positivo, ou em deixas mais negativas de se criticar as limitações, o



desajustamento, o arcaísmo do modelo democrático atual. Naturalmente, o Tribunal Constitucional acompanha com grande interesse esses desenvolvimentos e seguramente todos os seus membros terão as suas opiniões a respeito. Só que isso ultrapassa o papel constitucional desse órgão, considerando que, em última instância, o que contará é a sua adoção explícita pelo legislador constituinte ou, no mínimo, indicações de sua intenção de acolher essas perspectivas no quadro do conceito constitucional de democracia.

E é isso que se deverá apurar, ou seja, se depois de 1992 houve alguma indicação de um eventual propósito do legislador constituinte de assumir um conceito de democracia pluralista que se projete muito além da sua dimensão mais formal. Não deixa de ser verdade que o sistema tem mostrado cada vez mais abertura nesse sentido, o que se manifestou de modo algo limitado na revisão de 1999. Com um partido político, o PAICV, a associar, no seu anteprojeto de revisão (reproduzido na revista *Direito e Cidadania*, Número Especial: Revisão Constitucional, Jorge Carlos Fonseca e José Pina Delgado (coord.), a. 9, n. 28, 2009, p. 207), a medida ao reforço da participação política dos cidadãos na vida pública, conheceu alguma complementação com a inserção da figura da iniciativa legislativa direta do eleitor na que ocorreu em 2010 e no desenvolvimento subsequente que, em sede de criação de regimes jurídicos ordinários, se verificou. Porém, mesmo assim, sem embargo de se reconhecer a pertinência da douda construção argumentativa desenvolvida, o Tribunal não pode acolher a ideia de existir neste momento um princípio da democracia pluralista classificável como efetiva que decorra da Lei Fundamental da República.

9.8. É, por esses motivos, muito difícil conceber o princípio da democracia pluralista com um corolário de democracia participativa ou deliberativa do qual se pudesse extrair algum dever de o Estado não só permitir que qualquer cidadão, cumpridas as condições constitucionais e legais, se possa candidatar ao cargo de Presidente da República, como tenha em razão desse pluralismo, de garantir as condições financeiras que possam viabilizar tais pretensões. Por conseguinte, não se podendo inferir tal feixe normativo da diretriz constitucional invocada o Tribunal não pode considerar que a disposição à qual se imputa um vício de inconstitucionalidade tenha efetivamente atingido o princípio da democracia pluralista. O que não significa que esse efeito não possa decorrer de outra base ou de outros argumentos apresentados pelo recorrente, os quais serão analisados a seguir.

*10. Da Possível Violação do Direito à Participação por Restrição Desproporcional do Direito de Participação Política e da Liberdade de Acesso a Cargos Eletivos pela norma que limita o acesso a subvenção eleitoral para efeitos de comparticipação nas despesas eleitorais em razão do número de votos obtido*

10.1. No caso concreto, ainda que o recorrente não alegue, é importante que o Tribunal, podendo utilizar parâmetros que não foram tratados no arrazoado desenvolvido pelo recorrente, avaliar se há violação de outros direitos em razão de ingerência desproporcional que sobre eles incide, nomeadamente ao direito de participação política reconhecido pelo artigo 55 conforme o qual *“Todos os cidadãos têm o direito de participar na vida política diretamente ou através dos seus representantes eleitos”* e a liberdade de acesso a cargo público eletivo prevista pelo artigo 56(1) da Constituição da República e que é representado pelo segmento assim construído: *“Todos os cidadãos têm o direito de aceder, em condições de (...) liberdade, (...) aos cargos eletivos, nos termos estabelecidos por lei”*. Entre estes cargos eletivos está indubitavelmente o de Presidente da República. Ainda que da disposição resulte o reconhecimento de margem de apreciação regulatória que os poderes públicos gozam pois remete aos *“termos estabelecidos pela lei”* e que dela decorra efeito compressor de parcelas de proteção ligadas ao direito, a obrigação primária emergente é a de o Estado fora desse quadro não criar obstáculos que impeçam o cidadão de aceder a cargos públicos eletivos.

10.2. A aplicação do princípio da proporcionalidade neste contexto exige que, em primeiro lugar, haja um direito, liberdade e garantia que proteja uma certa posição jurídica, e, segundo, que esta esteja a ser objetivo de uma ingerência por meio de uma norma infraconstitucional.

10.2.1. – Não haverá dúvidas de que o direito de participação política é um direito, liberdade e garantia, não só porque a sua natureza intrínseca o indica, como também porque está inserido sistematicamente no título próprio dos direitos dessa natureza, ainda que no capítulo dedicado a uma das três espécies que abarca: a dos direitos de participação política e de exercício da cidadania.

Mas, a questão aqui é de saber-se se esse direito contempla uma posição jurídica da qual resulte um direito ao financiamento público da campanha eleitoral. A resposta a tal indagação conduzir-nos-ia a algumas dificuldades. Não porque, pela sua natureza,

sistematização, classificação do legislador constituinte e valor constitucional, os direitos políticos, como o de participação política, pela sistematização constitucional, não devam ser considerados como direitos, liberdades e garantias, ainda que contemplem uma dimensão prestacional evidente.

10.2.2. Mas, o líquido é que essa dimensão prestacional absorvível debaixo do conceito de direito, liberdade e garantia tenha a ver diretamente com o dever de o Estado fazer tudo o que for necessário para organizar eleições frequentes, livres e periódicas, criar as instituições necessárias à sua efetivação, alocando os recursos necessários para se atingir tais finalidades, reconhecer os partidos políticos, grupos de cidadãos e demais candidatos que queiram e possam concorrer em cada sufrágio, etc. Assim sendo, haveria posições jurídicas homólogas a emergir do âmbito do direito de participação política. Todavia, não é certa a existência de uma dimensão prestacional mais forte – que implicasse também na presença de uma posição jurídica fundamental de qualquer pessoa ter um direito, como tal oponível ao Estado, de ter os seus projetos políticos integral ou parcialmente financiados pelo erário público – que possa ser inferida desses direitos. Para o Tribunal parece extravasar o âmbito de proteção do direito, falecendo, assim, o primeiro critério para se operacionalizar um juízo de proporcionalidade por restrição de direito, já que se este não cobre a posição jurídica alegada, a rigor não há restrição.

10.2.3. Se é assim relativamente em relação ao direito de participação política, no concernente à liberdade de acesso a cargos eletivos a questão se coloca ainda com mais veemência, não parecendo que dogmaticamente dela possa resultar qualquer posição jurídica prestacional com o teor acima recortado.

10.2.4. Poderia até presumir-se, *prima facie*, que o artigo 390 do Código Eleitoral produza efeitos restritivos sobre o direito de participação política ou sobre a liberdade de acesso a cargo público, mas são só aparentes. Mesmo que existissem hipoteticamente, a estrutura de tais posições jurídicas afetadas seriam de tal maneira similar a um direito económico, social ou cultural – marcado, ao contrário de um direito, liberdade e garantia, por comandos positivos dirigidos aos poderes públicos e que, no caso concreto, não exigem só um fazer que se materializa com a criação de quadros regulatórios e institucionais, mas com a específica alocação direta de recursos financeiros, sujeitos a diretrizes de reserva do possível e que podem, além do seu núcleo essencial, ter intensidade variável e aplicação progressiva – que seria necessário proceder de forma muito engenhosa para se conseguir

aplicar o juízo típico e tradicional de proporcionalidade que este Tribunal tem seguido, assente no tripla verificação de idoneidade, necessidade e justa medida.

10.3. Daí o Tribunal não poder dar por lesado, nesta dimensão, o direito de participação política ou a liberdade de acesso a cargo público eletivo por desproporcionalidade de restrição, e dever indagar se, outrossim, houve violação de alguma norma relacionada a comandos de igualização.

*11. Da Possível Violação do Princípio da Igualdade, do Direito a não se ser Discriminado, do Direito de Igualdade no Acesso a Cargos Públicos Eletivos ou do Princípio da Igualdade de Oportunidades Eleitorais pela norma que limita o acesso a subvenção eleitoral para efeitos de comparticipação nas despesas de campanha em razão do número de votos obtido*

11.1. Pois mesmo que não se consiga constatar efetivamente uma violação ao direito de participação política por restrição desproporcional, a mesma medida, imbuída pelos mesmos propósitos, poderá afetar de modo inconstitucional alguma esfera jurídica protegida associada à isonomia, já que se alega que a norma aplicada viola o princípio da igualdade ou por não ter justificação racional, portanto sendo arbitrária, ou porque teria no seu bojo a ideia de que haveria votos valorativamente superiores aos outros.

11.2. Nesta matéria a questão da proibição do arbítrio alegada pelo recorrente deve ser abordada, pelo menos num primeiro momento, numa perspetiva mais ampla atendendo ao entendimento que tem sido seguido por este tribunal de, em tais casos, se proceder a um escrutínio de igualdade que contemple mais camadas, com a avaliação do arbítrio a corresponder a apenas uma delas, especificamente destinada para os casos de diferenciações ordinárias que acontecem corriqueiramente por motivos económicos, sociais, institucionais, etc.. Os quais podem ser justificados quando o poder público logra apresentar uma finalidade real de base racional que pretenda seguir com medida que tenha tal natureza ou esta possa ser identificada pelo Tribunal na medida legislativa concreta submetida a escrutínio.

Para isso, remete-se para discussão que o Tribunal já havia feito no mesmo domínio através do Acórdão nº 7/2016, de 28 de abril, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, n. 35, 10 de maio de 2016, pp. 1226-1239, e reproduzido na *Coletânea de*

*Decisões do Tribunal Constitucional de Cabo Verde, Praia, INCV, 2016, v. I, pp. 29-65, em que se adotou entendimento segundo o qual “2.12.1. Para as que contemplarem discriminações suspeitas, as previstas pelo artigo 24 ou estruturalmente equivalentes, que dizem respeito a características não voluntárias e imutáveis da pessoa ou que se associam ontologicamente ao seu ser em razão de opção legítima, um escrutínio estrito, em que a inconstitucionalidade é presumida, o que somente pode ser ilidido por uma justificação tão forte do poder legislativo democrático que o Tribunal considere tratar-se de medida inevitável para a realização de um interesse público supremo ou a única forma de preservar direitos individuais dos próprios afetados. 2.12.2 As diferenciações quase-suspeitas, baseadas em características transitórias, mas de 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. 2.12.3. Diferenciações ordinárias para contornar direitos ligados à igualdade, que acontecem com alguma frequência na vida social e económica e, que, destarte, exigem simplesmente a apresentação e a certificação pelo Tribunal de uma razão não arbitrária para o tratamento diferenciado, assente não em interesse público supremo ou forte, mas simplesmente relevante, e/ou na preservação de qualquer direito fundamental. Exige, pois, um escrutínio de nível médio-baixo. 2.12.4. Por fim, diferenciações simples, não relacionadas a discriminações, mas de tratamento diferenciado pela lei, (...) de mero efeito irradiador do princípio da igualdade pelo sistema, bastando justificação sobre a finalidade da medida, promovendo-se juízo de mera razoabilidade e de racionalidade meio-fim, com notória deferência à legítima vontade de conformação do 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”.* E também para o Parecer nº 1/2017, de 2 de maio, Rel: JP Pinto Semedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, nº 27, 16 de maio de 2017, pp. 672-682, que considerou que a inexistência de apresentação de razão de justificação de tratamento desigual violava o princípio da igualdade num caso a não atribuição de um

subsídio de exclusividade a oficiais de justiça dos tribunais comuns num contexto em que o pessoal do Tribunal de Contas, incluindo os seus oficiais de justiça, dele usufruía.

11.3. Recorda-se que nesses acórdãos tirados em situações em que se reivindicou possível violação do princípio da igualdade, o Tribunal Constitucional deixou vincada posição no sentido de que não há nada na Lei Fundamental que sugira que qualquer tratamento desigual seja automaticamente vedado. Pelo contrário, esta Corte considera que havendo um princípio geral que envia comandos gerais de equalização, cada base de tratamento diferenciado é distinta das outras e deve ser avaliada caso a caso à luz das finalidades que o Estado pretenda concretizar com a sua adoção.

Há situações que, pela sua natureza, estão sujeitos a um escrutínio mais denso ou mais forte e envolvem as categorias previstas pelo artigo 24 da Constituição da República, as quais correspondem a situações que envolvem raça, ascendência, língua, origem, religião, condições sociais e económicas, ou outras equivalentes que tenham a ver com características pessoais imutáveis ou que, decorrendo do livre desenvolvimento da personalidade, se tornam parte indissociável da identidade de um indivíduo, ainda que de forma meramente temporária. O comando de não-discriminação só pode ser ultrapassado nesses contextos perante a apresentação de interesses públicos supremos ou muito fortes.

Porém, há casos em que não há verdadeiro comando de não-discriminação porque o que está em jogo são situações corriqueiras da vida social, económica e institucional da República em que o poder legislativo estando, é certo, vinculado pela projeção do princípio objetivo da igualdade, em não tratar diferenciadamente, poderá fazê-lo caso apresente interesses públicos palpáveis, racionais e constitucionalmente aceitáveis que o justifique. Mas, estes podem ser incrementados nos casos em que a Constituição estabelece princípios especiais de igualdade ou direitos especiais de igualdade que podem transcender as situações de diferenciação no sentido mais limitado da palavra.

11.4. Tendo isto em mente, pois trata-se de realidade que somente pode emergir em contextos relacionais, é preciso estabelecer a base das desigualdades para as quais o recorrente chama a atenção e que primeiro se materializa com tratamento distinto que é reservado ao eleitor que vota num candidato que atinge de forma agregada 10% dos votos e os que atribuem o seu sufrágio a um que não consegue chegar a essa fasquia percentagem, e, segundo, com o tratamento diferenciado que se confere a dois tipos de candidatos, mais

uma vez, o que consegue angariar uma fatia eleitoral de 10% dos votos e os que ficam aquém desse quinhão. Portanto, numa esfera está em causa uma violação da Constituição por tratamento diferenciado dos eleitores, do outro dos próprios candidatos.

Na primeira hipótese, a possível discriminação que decorreria de tal situação só seria passível de, em abstrato, resultar numa agressão ao direito a não se ser discriminado caso efetivamente se pudesse predeterminar quais desses eleitores é que seriam tratados dessa forma em razão de uma particular convicção política ou ideológica que, como sugere o recorrente, seja minoritária, ou se efetivamente, como se pode imaginar, se dirigisse ou tivesse um impacto especial nos eleitores ou candidatos em razão da sua condição sociais, económicas ou outras. Não só porque não há evidências da existência de alguma estratificação social do voto em Cabo Verde, ou que um candidato menos afortunado financeiramente não possa, atendendo ao esquema geral de financiamento, almejar obter o *score* eleitoral em causa.

Assim, sem mais elementos – que não estão ao dispor do Tribunal neste momento – para determinar o ânimo do legislador em tratar hostilmente um segmento qualquer da população e tão-pouco efeitos discriminatórios gerais nesse sentido, até porque a definição desse tipo de tratamento somente é determinável à *posteriori*, depois de o sufrágio se ter realizado e os votos contados, não se pode concluir que houve algum tipo de tratamento discriminatório.

A não consideração dos votos para efeitos de financiamento poderá, assim, em tese recair sobre qualquer voto de qualquer candidato. Assim sendo, não haveria elementos suficientes para se atestar que houve da parte do legislador qualquer tipo de intenção de discriminar pessoas, eleitores ou candidatos, com convicções políticas ou ideológicas diferentes ou condições económicas e sociais distintas ou sequer que tal efeito poderia resultar, em jeito de discriminação indireta, do contexto de aplicação dessas normas.

Portanto, de forma nenhuma se pode tratar a situação relatada como podendo gerar algum tipo de tratamento discriminatório, que levasse a escalar a base de escrutínio ou a apreciar a norma em concreto com a suspeição que mereceria em tais casos. Por conseguinte, o que poderá ser avaliado é se se trata de medida legislativa que reserva tratamento diferenciado ao voto dos eleitores sem qualquer base racional e constitucional ou trata de forma distinta os candidatos sem que o legislador esteja munido de justificações

constituições legitimantes porque, como o Tribunal considerou em outras oportunidades, o tratamento diferenciado pode ser legitimado caso o poder público apresente uma razão efetiva, suficiente e racional para tanto.

11.5. Naturalmente, não há acesso neste caso a qualquer resposta do poder público que aprovou o Código Eleitoral. Não se trata de processo de fiscalização de constitucionalidade, mas mero recurso de ato da administração em que incidentalmente se coloca questão de possível aplicação de norma inconstitucional, o que, em nenhuma situação, este tribunal ou qualquer outro deve fazer. Mas, o facto é que uma norma que trate de forma diferenciada votos validamente expressos, ainda que sempre problemática, pode ter na sua base motivos constitucionalmente aceitáveis, designadamente porque qualquer análise requer precisões que são decisivas.

Designadamente porque não se está a discutir a possibilidade de se atingir o princípio da igualdade do voto por motivos especificamente eleitorais, ou seja, de se eleger um determinado candidato. Neste quesito, por razões evidentes, qualquer tratamento que resultasse de uma vontade de discriminar ou diferenciar seria vedado. Porém, não foi claramente o que aconteceu, pois todos os eleitores tiveram os seus votos contados por igual com base no princípio consagrado no número 2 do artigo 101º da Lei Fundamental de matriz democrático-igualitária do *one man, one vote*. Nem mais, nem menos. A sua manifestação em eleições presidenciais até assume a sua pureza máxima, com a exceção de situação prevista pelo número 2 do artigo 113 da Constituição em relação à possibilidade de os votos de eleitores recenseados no estrangeiro ultrapassarem um quinto dos votos apurados em território nacional. No caso concreto, o recorrente obteve 4.032 votos porque 4.032 cidadãos votaram nele, da mesma forma que os cidadãos Albertino Graça e Jorge Carlos Fonseca obtiveram 27.019 e 87.675, respetivamente, porque foi esse o número de cidadãos que votaram neles.

O que está em causa é que, estritamente para efeitos de auxílio ao financiamento da campanha eleitoral – cujo mecanismo depende de um critério misto de exclusão e de inclusão, desconsiderando-se todos os votos de candidato que não logrou obter sufrágio de, no mínimo, 10%, e valorizando-se todos os votos dos demais para efeitos de subvenção eleitoral à razão de cada voto, nos termos do número 3 do artigo 124 do Código Eleitoral – há um tratamento objetivamente diferenciado, mas não necessariamente ilegítimamente diferenciado.



A razão que se aflora para a adoção dessa solução – atendendo que a análise das atas não permite depreender de forma muito clara a intenção do legislador – terá sido, aparentemente, a garantia da seriedade das candidaturas, através do desencorajamento daquelas que, gozando de reduzida penetração social, seriam insuscetíveis de alcançar uma votação suficiente representativa. Destarte, não gozariam de legitimidade para obter financiamento público.

O recorrente identifica esse interesse público na preservação da seriedade das candidaturas presidenciais, escudando-se na sua interpretação da finalidade da norma no sentido que lhe foi atribuído pelo eminente publicista pátrio Mário Ramos Silva que, precisamente, considera que “*As candidaturas devem possuir um mínimo de apoio social que lhes confere seriedade e credibilidade. O preceito em anotação desencoraja candidaturas sem esse apoio social ao recusar a subvenção do Estado àquelas que não tiveram mais do que 10% dos votos expressos. No entanto esse limite é excessivo e devia ser reduzido para metade, pois as eleições presidenciais de 2001 demonstraram que com muito menos de 10% foram apresentadas candidaturas consideradas, unanimemente eleitoralmente sérias*” (*Código Eleitoral Anotado*, Praia, Edição do Autor, 2005, p. 286; 2ª Ed., 2007, p. 325).

Todavia, a avaliação da doutrina apresentada deve ser muito bem ponderada porque no bojo de tal interpretação que agrega a questão da seriedade à da credibilidade, ela parece entender algo específico, que não se reconduz a uma possível sinonímia entre expressões. É verdade que seriedade, diz-nos o *Houassis*, vem de sério, isto é, o que “*tem valor, mérito, importância*” (Lisboa, *Temas & Debates*, 2003, v. III, pp. 3306-3307), ao passo que credibilidade vem de credível ou até crível, ou seja, “*o que pode crer, passível de se crer*” (v. I, p. 1136). Aqui a confiança não tem a ver com o facto de o candidato em si ser sério, bem-intencionado e pessoalmente confiável, mas no sentido de o ser para a finalidade que se visa com o processo de escolha de um Presidente da República no nosso sistema.

Remetendo, no fundo, para a certificação relativa à sustentabilidade do projeto político na perspetiva de obtenção do mandato. Isto no sentido de somente aqueles candidatos que tenham candidaturas credíveis, no sentido de serem projetos efetivos, realistas e consolidados de obtenção de poder político por via eleitoral, serem suportados pelo erário público, desestimulando os que por não estarem convictos de tal resultado, de concorrerem por não terem segurança quanto à concretização de um desfecho eleitoral

positivo atendendo àquelas finalidades. Portanto, no fundo, o que se pretenderá por esta via é desincentivar o aventureirismo político inconsequente, que, por não comportar grandes riscos financeiros ou até ter em mente retornos de tal natureza, transformando o acesso aos recursos no fim da candidatura e não o usando como meio para a obtenção de poder político, promove candidaturas sem haver realmente um projeto sustentado por detrás.

É verdade que essa questão deve ser tratada levando-se em conta um argumento da grande pertinência que foi trazido aos autos pelo recorrente: o facto de tais cuidados não terem sido tomados em outros tipos de eleições, mormente as legislativas e as que visam eleger titulares de órgãos municipais, o que é indesmentível. Contudo, tal realidade não pode obnubilar o facto de as eleições presidenciais, ao contrário das outras, serem inerentemente maioritárias, com propósitos concretos de escolha de um único candidato, ainda que sejam por vezes necessários dois sufrágios, e não têm o propósito de garantir representação proporcional ao eleitorado.

Mais: numa perspetiva geral, ela, no nosso sistema, é radicalmente desigual, no sentido de se escolher uma única pessoa para exercer o cargo de Presidente da República, o chefe de Estado do país e está nas antípodas de formas mais radicais de escolha democrática como aconteceu já, historicamente, na antiga Atenas em que o *Epystate*, presidente por um dia, era escolhido por sorteio, o mesmo acontecendo com os *Gonfalonieri de la Giustizia* na República Florentina do Medievo. Nesta linha de entendimento, o processo de escolha do titular de um cargo político e constitucional singular que vai exercer as mais altas funções – e que, sem embargo do sistema de governo, possui, nos termos do artigo 125 da Lei Fundamental, poderes importantíssimos como o de salvaguarda da unidade da Nação e do Estado, de garantia da integridade do território nacional e da independência nacional, de vigia do cumprimento da Constituição e dos tratados, e ainda é representante do Estado e Comandante Supremo das Forças Armadas e entidade de moderação do sistema político –, é desenhado para ser altamente afunilado, no sentido de que pouco muitos poucos serão candidatos a Presidente da República e menos ainda conseguirão ser eleitos. Neste sentido, independentemente de se concordar com tal solução, não parece que se a possa reputar como sendo totalmente desprovida de racionalidade.

11.6. Até porque, em última instância, o tratamento desigual nesta matéria também poderá, em abstrato, ancorar-se em outras finalidades que se pode igualmente considerar:

a contenção de gastos públicos com o financiamento eleitoral, com a realização sistemática de segundos sufrágios, que poderia resultar da diluição dos votos e da fragmentação do eleitorado com candidaturas inviáveis *a priori*.

11.7. Assim sendo, não se pode classificar a medida, independentemente de se concordar ou não com tais soluções, como sendo arbitrária ou inábil a perseguir certos propósitos constitucionalmente justificados. Aliás, da mesma forma como se encontrará sistemas em que o acesso a financiamento públicos do género não são condicionados ao atingimento de um patamar mínimo, tais limitações têm sido também adotadas em vários países no quadro da legítima organização que o poder legislativo pode dar ao seu sistema eleitoral, atribuindo-lhe uma feição específica conforme as finalidades que pretenda concretizar a esse nível (por exemplo, ver Magnus Ohman, *Political Finance Around the World*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2012, p. 25; Elin Falguera; Samuel Jones & Magnus Ogman (eds.), *Funding Political Parties and Election Campaigns. A Handbook on Political Finance*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2012, pp. 23-26, e *Leis Eleitorais para os Parlamentos dos Países da União Europeia*, Lisboa, INCM, s.d.). Mesmo nos países em que tais medidas foram contestadas com fundamento em inconstitucionalidade em processos com as suas características próprias e dentro de contextos constitucionais específicos, como aconteceu na Alemanha e em França, os problemas que foram identificados não se relacionavam à sua existência, mas, concretamente, à sua intensidade (*BverfGE 24, 300 – Wahlkampfkostenpauschale*, Seuffert, Henneka, Leibholz, Geller, v. Schlabrendorff, Rupp, Geiger, Coachman, 3 de dezembro de 1968, C, 3, considerando inconstitucional uma cláusula de 2,5% por violação do princípio da igualdade de oportunidades, e a *Décision n° 89-271 du 11 janvier 1990 (Loi Relative à la Limitation des Dépenses Électorales et à la Clarification des Activités Politiques)*, publicada no *Journal Officiel de la République Française*, 13 janvier 1990, pp. 573-575, julgando inconstitucional uma fasquia de 5% por entravar o surgimento de novas correntes de opinião em violação do princípio da igualdade e dos direitos políticos, revertendo decisão de 23 de maio de 1979 em sentido contrário).

Destarte, diretamente, não se deteta uma violação em relação ao tratamento diferenciado, o que não significa que não tenha sido excessiva de tal modo a inquinar de modo inapelável a medida.

11.8. E aqui entra o último inquérito que se pode promover e que no entendimento deste Tribunal é decisivo para se averiguar possível violação do princípio da igualdade.

11.8.1. Indagação esta que não prescinde de certos elementos fáticos que a Corte Constitucional já pode considerar em retrospectiva. Primeiro, que se tratava da sexta eleição presidencial realizada em Cabo Verde depois da adoção do regime democrático multipartidário (1991; 1996; 2001; 2006; 2011; 2016). E em duas ocasiões candidatos não obtiveram 10% dos votos. Aconteceu pela primeira vez em 2001, quando o candidato Jorge Carlos Fonseca obteve um total de 3,8% dos votos e o candidato David H. Almada 3,7% (Edital nº 5/CNE/2001, de 16 de fevereiro, publicado no *Boletim Oficial*, II Série, nº 8, 19 de fevereiro, pp. 1-3) e em 2011 quando o atual recorrente nos autos, Senhor Joaquim Monteiro teve um score de 2% (Edital nº 2/PR/CNE/2011, de 26 de agosto, *Boletim Oficial*, I Série, nº 29, 29 de agosto, pp. 1045-1047); segundo, que, no momento em que a solução foi adotada não havia propriamente um cenário de proliferação de candidaturas que demandasse algum tipo de contenção; e, terceiro, que, pelo menos uma vez, um candidato que obteve uma votação bem abaixo dos 10%, o atual Presidente da República, Senhor Jorge Carlos Fonseca, conseguiu dinamizar candidatura vencedora em outras ocasiões (2011 e 2016), obtendo, respetivamente, 38% (Edital nº 2/PR/CNE/2011, de 26 de agosto) e 74.09% dos votos (Edital nº 1CNE/PR/2016, de 11 de outubro).

11.8.2. O facto de haver finalidade legítima ancorada num interesse público não põe termo ao inquérito, pois mesmo agindo no sentido de concretizar um objetivo constitucionalmente aceitável, o Estado não o pode perseguir de qualquer maneira ou com a máxima intensidade possível, sem que haja efetivamente uma equiparação direta com o nível de tratamento desigual que está a promover. Portanto, mesmo que o Tribunal tenha considerado que a finalidade da medida que leva ao tratamento desigual é racional e constitucionalmente aceitável, não significa que o meio concreto, o estabelecimento de uma barreira alta de acesso à subvenção de campanha – em 10% dos votos – o seja. Uma coisa é aceitar que, de modo constitucionalmente aceitável, o Estado pode tratar de forma diferenciada os cidadãos perante a apresentação de uma finalidade real suficientemente importante, outra é sustentar que o nível de tratamento desigual que promove através de medida legislativa seja compatível com a Lei Fundamental.

Há uma razão adicional para isso que resulta de mais duas disposições da nossa Lei Magna, uma que consagra um direito de igualdade no acesso a cargos públicos eletivos, o

número 1 do artigo 56, desta feita no segmento de acordo com o qual “*Todos os cidadãos têm o direito de aceder, em condições de igualdade (...) aos cargos eletivos, nos termos estabelecidos pela Lei*”, e de um princípio inserto no número 5 do artigo 99, segundo o qual “*a lei eleitoral regula as campanhas eleitorais com base no[s] princípio[s] da igualdade de oportunidades e de tratamento de todas as candidaturas*”. Não havendo qualquer dúvida que, sem embargo do momento em que o pedido de subvenção é feito, o facto que o gera ocorre no período da campanha eleitoral. Naturalmente, o princípio da igualdade de oportunidade projeta-se igualmente para a questão do financiamento das mesmas. É bem verdade, por outro lado, que o momento de aplicação densa do princípio ocorre quando os candidatos tentam conquistar os eleitores e isto está diretamente ligado ao modelo de financiamento estabelecido, pois dependendo dos resultados eleitorais ele terá um direito de a ele aceder ou não, mas não haverá dúvidas que há respingos evidentes do dever de não se tratar diferenciadamente sem justificação bastante, mesmo sobre o instante mais evidentemente meritocrático, que é o da determinação dos resultados eleitorais e dos seus efeitos. Sendo assim, é fundamental que qualquer desigualdade que seja inserida neste âmbito se limite ao necessário a se atingir as finalidades pretendidas sob pena de - caso tenha intensidade excessiva – se atingir o direito especial de igualdade no acesso a cargos eletivos e o princípio da igualdade de oportunidades no período de campanha eleitoral.

Além disso, embora projetado para uma dimensão diferente, a exigência decorrente do número 1 do artigo 376, de “*as candidaturas para Presidente da República [serem] propostas por um mínimo de mil (...) cidadãos eleitores (...)*”, não deixa de também contribuir para a finalidade que se pretende atingir, pois demonstrativa de algum lastro social e capacidade de mobilização do candidato. Portanto, deve ser considerada em eventual escrutínio de intensidade que se venha a desenvolver a respeito da medida.

11.8.3. Avaliação que não pode desconsiderar o esquema de financiamento da campanha previsto pela lei, que pode transformar essa limitação, dada à sua amplitude, numa limitação hostil a esse direito especial de igualdade ou ao princípio descrito. Não se pode efetivamente esquecer que há uma norma legal, o número 1 do artigo 124 do Código Eleitoral, a limitar taxativamente o financiamento da campanha a contribuição de partidos políticos nacionais, à subvenção do Estado; aos donativos de pessoas singulares ou coletivas nacionais residentes ou sediadas no país; aos donativos de eleitores domiciliados

no estrangeiro; ao produto de atividades de pré-campanha ou campanha eleitoral; a contribuições dos candidatos e ao produto de empréstimos contraídos em instituições de crédito instaladas no país. O que significa que caso o candidato em causa não tenha o apoio efetivo de um partido político e a possível subvenção do Estado em razão da fasquia colocada seja muito difícil de obter, ficaria na prática limitado aos demais meios lícitos de financiamento, que, grosso modo, são incertos – os donativos – ou comportam ónus financeiros muito duros para o candidato – as suas próprias contribuições ou os empréstimos bancários.

Isso pode resultar efetivamente no afastamento total de minorias políticas de processos eleitorais não porque tais candidaturas não sejam sérias, mas porque dada à desproporção de meios financeiros esses intentos revelar-se-ão completamente fúteis. Que a Constituição, no geral, é contramajoritária não há a mínima dúvida, mas, naturalmente, tal característica espalha-se de forma diferente sobre as diferentes categorias de direitos fundamentais, conhecendo, na realidade, a sua expressão máxima no quadro da proteção que é garantida através dos direitos, liberdades e garantias individuais, os quais são efetivamente barreiras à vontade das maiorias porque independem, pelo menos no seu núcleo, de qualquer tipo de legitimidade decorrente da soberania do povo, justificando-se na própria natureza humana. É precisamente para as pessoas indeterminadas que, por motivos associados ao pluralismo social existente nas sociedades modernas, *máxime* em Cabo Verde, não conseguem proteger esferas jurídicas pessoais essenciais de pressões públicas ou sociais que, no fundo, são reconhecidos os direitos, liberdades e garantias.

Como disse certa vez o Juiz Robert Jackson no seu famoso voto no caso *West Virginia State Board of Education vs Barnette - 319 U.S. 624 (1943)*, “*O propósito real de uma Carta de Direitos foi o de retirar certas matérias das vicissitudes do combate político, de as colocar além do alcance das maiorias e das autoridades e de os conceber como princípios jurídicos aplicáveis pelos tribunais. O direito de cada pessoa à vida, à liberdade e à propriedade, à liberdade de imprensa, à liberdade de culto e de reunião e a outros direitos fundamentais não podem ficar sujeitos ao voto, nem dependem do desfecho de nenhuma eleição/The very purpose of a Bill of Rights was to withdraw certain subjects from the vicissitudes of political controversy, to place them beyond the reach of majorities and officials, and to establish them as legal principles to be applied by the courts. One's right to life, liberty, and property, to free speech, a free press, freedom of worship and*

*assembly, and other fundamental rights may not be submitted to vote; they depend on the outcome of no elections”* (reproduzido em *US Reports*, Washington, Supreme Court, s.d., v. 319, p. 638).

Mas, também não se pode desconsiderar que o caráter contramaioritário do sistema poderá espalhar-se, ainda que com limites, mesmo para uma esfera que pela sua natureza deve ser maioritária, a democrática, mas isso na medida necessária para garantir que maiorias ocasionais e circunstanciais não impeçam, por meio da criação de regime jurídico-eleitorais protecionistas, a ascensão de outras tendências políticas e perfis de candidatos fora do *mainstream* e externos às elites económicas, políticas e culturais, para salvaguardar a sua posição de privilégio e de controlo. Portanto, colocando obstáculos constitucionalmente ilegítimos à obtenção do poder, também por meios democráticos, por outros elementos individuais ou coletivos que brotam da sociedade cabo-verdiana.

11.8.4. Perante tal cenário, o apuramento de possível violação do direito subjetivo ligado à igualdade identificado e do princípio mencionado requer que, pela primeira vez, o Tribunal tenha de agregar ao teste de avaliação do princípio da igualdade, elementos do teste de proporcionalidade, ainda que não tenha havido por si só violação da liberdade de participação política, conforme tratado no segmento anterior. Isso ancorado no pressuposto de que mesmo que uma medida de tratamento diferenciado seja constitucionalmente sustentável, a intensidade da desigualdade que promove deve ela própria ser proporcional.

O Tribunal Constitucional (e já antes o Supremo Tribunal de Justiça nas suas vestes) tem recorrido ao teste tradicional assente em avaliação de idoneidade, necessidade e justa medida para ponderar a existência de possível violação do princípio da proporcionalidade. Deverá seguir naturalmente esta orientação, mas num contexto em que se torna necessário ajustá-lo aos desafios próprios que o tratamento diferenciado coloca ao juiz constitucional. Aqui, mais numa perspetiva de aferição de excesso na adoção de medida comportando tratamento desigual entre pessoas.

A – No acórdão nº 7/2016, de 7 de julho, Rel. JC Pina Delgado, 4.3.2 A, considerou-se que uma aferição de idoneidade “*depende de um juízo de racionalidade do qual resulte uma conexão entre a finalidade por ela [a medida] 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 (...)*”.

O teste de idoneidade pressupõe, antes de tudo, que se defina a finalidade pretendida com a medida, que, em concreto, considerando que se trata da escolha do Chefe de Estado, representante da Nação, moderador do sistema político e comandante supremo das forças armadas, tem a ver um cargo eletivo da mais alta importância. Por conseguinte, o interesse público em que se possa afastar candidatos que sem estarem convictos das suas intenções, não serem realistas por não terem estruturação ou um lastro firme na sociedade cabo-verdiana ou até terem outras motivações menos recomendáveis, levando a possível fragmentação de votos desviados, intencional ou não-intencionalmente, dos outros candidatos, e de apresentarem candidatura na expectativa de serem, de algum modo, amparados pelo Erário Público. Levando, neste caso, ao aumento de despesa pública com o financiamento eleitoral a acrescer a várias outras que já tem de assumir, em jeito de financiamento indireto, com o candidato, perfeitamente representado pelo artigo 98 do Código Eleitoral, segundo o qual *“É gratuito o acesso dos candidatos e das entidades proponentes de listas aos espaços jornalísticos, tempos de emissão, suportes ou edifícios ou recintos que sejam cedidos pelo Estado, municípios ou outras pessoas coletivas públicas, para a campanha eleitoral”*.

No sentido de se fazer uma avaliação valorativamente neutra de racionalidade entre a medida (de diferenciação) e a finalidade pretendida, pode-se verificar que o tratamento diferenciado em relação ao direito legal de acesso a subsídio de campanha, condicionando-o ao atingimento de um certo *score* eleitoral, permite chegar às finalidades pretendidas por tal norma: o afastamento de candidaturas aventureiras, a contenção de gastos eleitorais públicos com as mesmas, a diluição de votos que desnecessariamente obriguem um segundo sufrágio, etc. Por conseguinte, não se pode concluir que se trata de medida inidónea a atingir o fim pretendido.

B – Em relação a avaliação de necessidade, *“A necessidade da medida depende de esta ser o meio menos afetante ao direito que o legislador poderia utilizar para atingir a mesma finalidade legítima que se propôs, o que deve resultar da comparação entre o meio utilizado e outros meios hipoteticamente disponíveis. Naturalmente, havendo meio menos afetante que também permitisse atingir tal finalidade seria este que deveria ser escolhido, havendo vários menos afetantes, o que atingir de forma menos intensa o direito, mas, ainda*



*assim, permita a realização da finalidade legítima é que deve ser escolhido, importando, naturalmente, reter que o princípio da necessidade não obriga a escolher qualquer meio menos afetante, mas o menos que permita atingir a finalidade legítima, caso contrário seria meio inócuo que não passaria pelo teste de adequação” (Acórdão 7/2016, de 7 de julho, Rel. JC Pina Delgado, 4.3.2 B).*

Enquanto a proporcionalidade em sentido restrito, nos termos do Acórdão já citado, *“ajuíza-se avaliando[-se] se o legislador logrou, por via da sua ponderação abstrata, encontrar um equilíbrio, uma relação própria, constitucionalmente aceitável, entre os benefícios relacionados ao bem jurídico que pretende preservar ou concretizar, no caso concreto as finalidades públicas supramencionadas, e o sacrifício que impõe ao direito com a norma restritiva. O que se deve avaliar são 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” (Acórdão 7/2016, de 7 de julho, Rel. JC Pina Delgado, 4.3.2 C).*

Nestes dois casos a aplicação já deve ser claramente ajustada em razão das particularidades: primeiro, a rigor, dogmaticamente, não se poderia falar no sentido próprio da palavra de uma afetação ao princípio da igualdade ou sequer do direito de igualdade de acesso a cargos públicos efetivos, o qual, nesta dimensão, não é um direito de defesa que tenha um âmbito pré-definido que é comprimido por meio de medida legislativa; segundo, mesmo que isso fosse possível, lógica e estruturalmente, não será evidentemente compatível com a Constituição, mais concretamente com o poder de conformação da realidade pelo legislador, ter uma base de escrutínio apertada no sentido de obrigá-lo, positivamente, a ter de escolher, fora do quadro da violação de um direito, liberdade e garantia, se haveria uma medida menos afetante disponível que permitisse atingir o fim.

C - O que acontece é que a igualdade tem no seu bojo uma relação – e, neste sentido, depende de comparações – baseada no modo de tratamento que o poder público dirige, em última instância, às pessoas. Portanto, cruzando esses dois elementos, o que se pode averiguar no fundo é se a distância de tratamento em certas circunstâncias é tão significativa que ultrapassa as fronteiras daquilo que é permitido ao legislador escolher porque intensifica a desproporção de tratamento sem que esse incremento seja imperioso para se chegar ao fim que se visa. Portanto, dentre vários graus de tratamento diferenciado

escolhe um que dista excessivamente do modo como os que são beneficiados pela norma são tratados, o que aconteceu no caso concreto.

Pode-se aceitar que é permissível ao Estado tratar de forma diferenciada as candidaturas por meio do estabelecimento de cláusulas de barreira para o acesso a financiamento eleitoral. Porém, uma fasquia tão alta não é necessária para se garantir, dentro das margens em que se permite a manutenção da legitimidade constitucional da própria medida, credibilidade das candidaturas, contenção de gastos públicos com o financiamento de campanhas e de redução da possibilidade de diluição desnecessária de votos em moldes a determinar a ocorrência de segundos sufrágios ou de instrumentalização das candidaturas. Na prática, tal solução teria por efeito, como os resultados de eleições passadas o demonstram, dificultar candidaturas que, *a priori*, não podem ser consideradas não-creíveis em relação ao fim pretendido e, logo, inviáveis, até porque vencedoras em sufrágios subsequentes; e para conter gastos públicos ou para evitar a necessidade de se organizar segundos sufrágios, colocar um ónus que, na prática, esvazia de forma intolerável, por exagerada, o direito de aceder em condições de igualdade a cargos eletivos e o princípio da igualdade de oportunidades, uma vez que sobre eles respinga.

11.8.5. Portanto, se o Estado pode, por via legislativa, prever uma cláusula de barreira para o acesso a financiamento público em eleições presidenciais, não lhe é legítimo fazê-lo com a intensidade resultante do critério previsto pela parte final do artigo 390 do Código Eleitoral. Tendo optado por tal via, esse preceito no segmento que condiciona o acesso a subvenção destinada a participar nas despesas da campanha dos candidatos à obtenção de pelo menos 10% dos votos expressos, não pode ser aplicada por este Tribunal por ser inconstitucional.

11.9. Não se está com tal conclusão – repete-se – a declarar a inconstitucionalidade do segmento relevante do artigo 390 do Código Eleitoral, nomeadamente da sua parte final (“*que tenham obtido pelo menos 10% dos votos expressos*”), com consequente redução de texto. Daí que os efeitos desta decisão em que o Tribunal Constitucional atuou como singelo tribunal de recurso eleitoral, aresto até passível de recursos extraordinários, não possam ser tidos como *erga omnes*. A norma em questão continua em vigor como sempre esteve depois de ser publicada. O que pode acontecer é que qualquer das entidades com legitimidade processual ativa para requerer fiscalizações sucessivas pode suscitar a questão em processo próprio, visando a declaração de inconstitucionalidade que realmente

leve ao expurgo dessa norma do ordenamento jurídico cabo-verdiano. Ou, ainda, que o poder legislativo, considere esse sinal, conformando o preceito às orientações que se pode extrair deste acórdão. Naturalmente, como órgão passivo e como mero legislador negativo, para se usar a feliz expressão kelseniana (*Quien debe ser el defensor de la Constitución?*, trad. cast., Madrid, Tecnos, p. 323), o controlo sobre tais iniciativas já ultrapassam o Tribunal.

### III. Decisão

Por todo o exposto, o Tribunal Constitucional, reunido em plenário, decide:

- a) Reconhecer o direito do recorrente, preenchidas as demais condições legais, de obter a subvenção nos mesmos moldes aplicáveis aos restantes candidatos presidenciais;
- b) Revogar a deliberação da Comissão Nacional de Eleições quanto à existência do direito a obter a subvenção prevista pela lei.

Registe, notifique e publique.

Praia, 29 de março de 2018

*José Pina Delgado* (Relator)

*Aristides R. Lima*  
(Com declaração de voto concorrente)

*João Pinto Semedo*

**ESTÁ CONFORME**

Secretaria Judicial do Tribunal Constitucional, na Praia, aos 05 de abril de 2018.  
O Secretário,

*João Borges*



## **Declaração de voto concorrente do Juiz Conselheiro Aristides R. Lima**

1. Votei favoravelmente ao douto acórdão. Entendi, no entanto, deixar lavrado um voto concorrente como segue.
2. A norma do artigo 390º do Código Eleitoral vigente procede a uma diferenciação de candidaturas para efeito de atribuição de subvenção eleitoral, quando estabelece que «*O Orçamento do Estado inscreve um montante destinado a participar nas despesas da campanha dos candidatos que tenham obtido pelo menos 10% dos votos expressos*».
3. No caso em apreço, o ilustre candidato Joaquim J. Monteiro ficou muito longe de obter os 10%. Obteve apenas 3,41% dos votos expressos. Em eleições anteriores, em 2011, ele obtivera, 2%.
4. A meu ver, com um preceito como o do artigo 390º do Código Eleitoral, não se regista, à partida, uma desqualificação de qualquer candidatura presidencial. Na verdade, a admissão das candidaturas presidenciais é garantida com base nos requisitos estabelecidos nos artigos 110º e 111º da Constituição da República, como aliás bem sabe este Tribunal Constitucional, órgão constitucional ao qual compete admitir as candidaturas presidenciais, nos termos do artigo 111º da Constituição, em conjugação com a alínea a) do artigo 14º da Lei nº 56/VI/2005, de 28 de fevereiro.
5. Em minha opinião jurídica, o objetivo da norma do artigo 390º do Código Eleitoral é apenas dificultar as candidaturas que à partida não tenham uma base eleitoral minimamente razoável ou uma consistência e propósitos que permitam falar da sua seriedade e credibilidade.
6. Como é sabido as candidaturas, com base nos propósitos políticos e na perceção da qualidade política e pessoal dos candidatos, podem granjear mais ou menos reconhecimento social, sendo certo que o reconhecimento social em democracia, e neste caso, manifesta-se essencialmente através do número de votos que uma candidatura obtém do eleitorado ativo.

7. Na linha do mui douto acórdão proferido, entendo que não fere à partida o princípio da igualdade qualquer diferenciação de candidaturas para efeito de atribuição da subvenção do Estado.
8. No caso em apreço o legislador democrático, por maioria de dois terços dos Deputados dos presentes, mas superior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções, entendeu proceder a uma diferenciação ao estabelecer que só as candidaturas que atingirem o limiar de 10º dos votos expressos podem ser contempladas com uma subvenção ou compensação de campanha eleitoral.
9. Este procedimento de diferenciação é aceitável, porque, não obstante o direito legítimo de qualquer cidadão se candidatar a qualquer cargo eletivo da República, pode haver quer candidaturas que não tenham qualquer base eleitoral, quer candidaturas que não sejam movidas pelas melhores razões.
10. Aliás, é conhecido que em países em que se optou por um financiamento público das candidaturas, verificaram-se amiúde situações em que surgiram candidatos, com propósitos oblíquos, que encontraram nas eleições uma via para a obtenção de recursos financeiros que de outro modo não conseguiriam. Estes candidatos não tinham a preocupação de concorrer para ganhar as eleições, mas sim para ganhar algum dinheiro, aproveitando-se dos generosos sistemas de financiamento público das candidaturas.
11. Uma parte da doutrina cataloga algumas candidaturas dessas como «menos sérias ou credíveis». Outra parte, como é o caso de **Pierre Garrone**, da Comissão de Veneza, chama a algumas destas candidaturas de «*candidatures fantaisistes*»<sup>1</sup>, «candidaturas fantasistas», que segundo o dicionário *Larousse* significa candidatura que não é séria, que «não tem base», que é pouco fundada.
12. Estas candidaturas não são proibidas, obviamente, mas o Estado não as encoraja e, pelo contrário, pretende desincentivá-las, sobretudo quando perseguem objetivos oblíquos.
13. Um exercício do direito comparado nos mostra que em vários países, a legislação eleitoral prevê tal diferenciação, com vista a defender a genuinidade das eleições. Embora não seja fácil determinar um limiar para esta diferenciação. A França exige a obtenção de 5% nas eleições por maioria, quer nas presidenciais, quer nas legislativas. Portugal exige também 5% para que os candidatos presidenciais tenham direito à subvenção pública de campanha eleitoral (artigo 17º da Lei nº 19/2003, de 20 de junho). Na Irlanda, o limiar nas eleições é diferenciado, de 6,25%, 5% e 4,17% para as eleições parlamentares, conforme o número de assentos previstos para cada círculo eleitoral. Na Turquia, que infelizmente não é um

---

<sup>1</sup> **Pierre Garrone**: *L'Organisation et le financement des campagnes*, in: **Michel Troper/Dominique Chagnollaud** : *Traité international de Droit Constitutionnel*, tomo 2, Paris 2012, p. 459.

exemplo de democracia, exige-se a nível nacional 7% dos votos no quadro de um processo de financiamento dos partidos e não das campanhas<sup>2</sup>.

14. A meu ver, não há nada a apontar à atitude do legislador democrático em condicionar a atribuição de subvenção estatal ao reconhecimento social e eleitoral das candidaturas. Esta é a regra em toda a parte do mundo. Tal não põe em causa o princípio da igualdade. Aliás, o sistema de financiamento público das campanhas eleitorais visa precisamente garantir a igualdade de oportunidades das candidaturas; primeiro na medida em que permite a compensação pelos gastos de candidaturas a candidatos que à partida podiam não ter condições financeiras para concorrerem a umas eleições; segundo, na medida em que se estabelece um limite para os gastos das campanhas, buscando pôr um travão ao potencial de esmagamento que eventualmente possa derivar de candidaturas milionárias ou que tenham ou consigam mobilizar vultuosas somas de dinheiro.
15. Entendo, todavia, na linha do que defende o ilustre Professor de Direito Constitucional e autor da proposta de Código Eleitoral, vigente em Cabo Verde, Mário Pereira Silva, que há um exagero ao estabelecer-se o limite mínimo de 10% para que as candidaturas presidenciais possam ter direito a benefício da compensação de campanha eleitoral<sup>3</sup>.
16. Este limite, a dois dígitos, viola, no meu entendimento, o princípio da proporcionalidade, pois acarreta mais prejuízos do que benefícios para uma competição democrática, uma vez que afasta, não apenas as «candidaturas fantasistas» e pouco sérias, incluindo as candidaturas forjadas taticamente para promover a dispersão de votos, mas também afasta um número potencial elevado de candidaturas sérias que à partida podem granjear um reconhecimento social muito relevante, designadamente aquelas que atinjam mais de 5 ou 6% do eleitorado.
17. Concordo que o Tribunal Constitucional também está em qualquer processo vinculado ao disposto no n.º 3 do artigo 211.º da Constituição da República, que estatui que «os tribunais não podem aplicar as normas contrárias à Constituição ou aos princípios nela consignados». E ainda que, no processo em apreço, não cabe proceder a uma declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral, como muito bem defende o douto acórdão.
18. Em relação ao teor dispositivo do acórdão, dou o meu acordo à sua substância. Todavia, me parecia que, em homenagem ao princípio da igualdade e da segurança jurídica, se devia ponderar a aplicação analógica do n.º 3 do artigo 25.º da Lei do Amparo que prevê a remessa do processo para o Procurador-Geral da República para a fiscalização sucessiva e concreta da constitucionalidade da norma nas

---

<sup>2</sup> Pierre Garrone, ob. cit. p. 458.

<sup>3</sup> Cfr. Mário Ramos Pereira Silva: Código Eleitoral. Anotado, 2ª edição, Praia 2007, p. 325.

situações em que o Tribunal reconhece que o ato ou omissão objeto do recurso foram praticados por determinação ou em cumprimento de uma norma jurídica inconstitucional ou ilegal.

19. Na verdade, a simples desaplicação da norma num caso concreto não a afasta do ordenamento jurídico, não põe em causa a sua aplicabilidade geral. Ela continua em vigor e pode continuar a ser aplicada noutras situações, quer pela Comissão Nacional de Eleições, esta ou outra, quer pelo Tribunal Constitucional caso tenha no futuro outra composição. Só a declaração de inconstitucionalidade com efeito *erga omnes* é que pode afastar esta situação que potencialmente põe em causa o princípio da igualdade dos cidadãos perante a lei.
20. Com efeito, se, por hipótese, um candidato «*malheureux*», como dizem os franceses, que não atingiu os 10º vir ser-lhe negado o benefício da compensação de campanha e não interpuser recurso, podemos estar confrontados com um tratamento diferenciado e injustificado para situações iguais. O mesmo aconteceria caso o Tribunal Constitucional, com esta ou outra composição, fizesse, no futuro, uma leitura diferente sobre a constitucionalidade da norma do artigo 390º.
21. Assim, parecia-nos mais conforme ao princípio da reintegração da ordem jurídica, da segurança jurídica e mais ajustado ao princípio da igualdade, que o Tribunal ordenasse que o processo fosse remetido ao Ministério Público para a fiscalização sucessiva da constitucionalidade.
22. Esta providência, que está prevista em outra sede, mas pode ser aplicada analogicamente, ofereceria, por força da legislação pertinente<sup>4</sup>, a oportunidade única para que o órgão produtor da norma se pudesse pronunciar sobre o assunto, num primeiro plano. Num segundo plano, enquanto legislador democrático, teria a oportunidade de ponderar quanto à fixação de uma cláusula de exclusão da compensação de campanha que fosse compatível com o princípio da proporcionalidade.
23. A solução do douto acórdão, sendo consagradora de uma posição intermédia, merece também o meu respeito.

O Juiz Conselheiro

*Aristides R. Lima*

**ESTÁ CONFORME**

Secretaria Judicial do Tribunal Constitucional, na Praia, aos 05 de abril de 2018.

O Secretário,

*João Borges*

---

<sup>4</sup> Artigo 60º da Lei nº 56/VI/2005, de 28 de fevereiro.