



Cópia:

Do acórdão proferido nos autos de Recurso Contencioso do Ato Administrativo praticado pela **Comissão Nacional de Eleições** n.º 4/2017, em que é recorrente **Joaquim Jaime Monteiro**.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ACÓRDÃO N.º 29/2020

Autos de Recurso Contencioso de Ato Administrativo praticado pela Comissão Nacional de Eleições (CNE), em que é recorrente Joaquim Jaime Monteiro

I. Relatório

1. O Senhor **Joaquim Jaime Monteiro**, candidato às eleições presidenciais de 2016, inconformado com a Deliberação n.º 10/CNE/PR/2017 da Comissão Nacional de Eleições, interpôs dela recurso contencioso eleitoral, ao abrigo da alínea e) do artigo 51.º, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 120.º da Lei n.º 56/VI/2005, que estabelece a competência, a organização e o funcionamento do Tribunal Constitucional) e ainda do n.º 1 do artigo 20.º do Código Eleitoral (Lei n.º 92/V/99, de 8 de fevereiro, alterada sucessivamente em 2000, 2007 e 2010) para o Tribunal Constitucional, tendo alegado o seguinte :

- 1.1. Foi notificado a 2 de novembro de 2017 da deliberação n.º 10/CNE/ 2017;

O presente recurso se sustenta, adjetivamente, na disposição normativa presente no artigo 20.º n.º 1 do Código Eleitoral, sendo que, destarte, pressupõe estar-se perante, citando a referida disposição, “*deliberações da Comissão Nacional de Eleições, em matéria de processo eleitoral que não sejam tomadas em assembleia de apuramento*”;

- 1.2. Ora, se em relação à última das condições referidas – i.e., deliberações não tomadas em assembleia de apuramento – parece não quedar dúvidas que a decisão

que aqui se impugna preenche tal requisito, menos líquida, pelo menos aparentemente, poderá ser a sua qualificação como sendo deliberação subsumível à noção de “*matéria de processo eleitoral*”;

- 1.3. Compulsando a legislação eleitoral, *maxime*, o Código Eleitoral (Lei n.º 92/V/99, alterado pela Lei 56/VII/2010 ¹) constata-se que, em momento, algum, se procede à definição do que se entende por “*matéria de processo eleitoral*”;
- 1.4. Com efeito, não se mostra desavisado recorrer ao próprio conteúdo do Código Eleitoral para determinar o que se deverá subsumir-se a esses conceitos de *matéria de processo eleitoral* analisando, designadamente, o seu objeto, e respondendo à seguinte questão: o que regula (*especialmente*) o Código Eleitoral?
- 1.5. Não parece temerário afirmar que o objeto principal, senão único, daquele Código é, precisamente, a regulação do “*processo Eleitoral*” ou seja, *daquele conjunto de procedimentos e sucessão ordenada de atos que regulamentam e disciplinam as várias fases da eleição dos titulares dos cargos políticos eletivos, do 240.º dia anterior ao que antecede a data do fim de mandato do titular do órgão a eleger – cfr. Art. 79.º do Código Eleitoral – à publicação das contas de campanhas no Boletim oficial – cfr. Art. 133.º do Código Eleitoral*;
- 1.6. Destarte, assumindo que a teleologia subjacente ao Código Eleitoral é a de regular todo o processo de eleição dos titulares de órgãos eletivos políticos, há que concluir, necessariamente, que todo o que estiver “*especialmente*” regulado naquele Código deverá submeter-se a matéria respeitante ao processo de eleição dos titulares de cargos políticos eletivos;
- 1.7. Partindo assim dessa premissa, há que concluir que, as decisões sobre o financiamento da campanha, sobre as contas da campanha e, ainda, sobre a concessão de subvenções por parte do Estado farão parte dessa noção compreensiva de “*matérias respeitantes ao processo eleitoral*”, porquanto, estão direta e

¹ Seguidamente, apenas Código Eleitoral.

necessariamente funcionalizadas e integradas no processo (eleitoral) que resultará, finalmente, na eleição dos titulares dos cargos políticos eletivos;

- 1.8. Aliás, perante a inexistência de definição legal no Direito brasileiro do que seja o processo eleitoral e a sua abrangência, Helton José Chacarosque da Silva, definia-o como, “*o conjunto de todos os atos necessários à realização da eleição, compreendendo o alistamento eleitoral, convenções partidárias, registro de candidatos, propaganda eleitoral, eleição, proclamação dos eleitos, **prestação de contas**, diplomação, apresentação de ações e representações eleitorais para impugnação dos eleitos e o julgamento dessas medidas judiciais eleitorais*”².
- 1.9. Posto o que se disse *supra*, não parece levantar-se dúvidas considerar que o objeto do presente recurso – i.e., **um despacho da CNE considerando irregulares as contas apresentadas** – faz parte do conjunto de matérias legalmente qualificáveis como referentes ao *processo eleitorais* e, portanto, subsumíveis ao artigo 20 ° n.º 1 do Código Eleitoral e não ao art. 20.º n.º 2 do mesmo Código.

2. Reportando-se aos factos, o recorrente alega o seguinte:

2.1. O Recorrente apresentou-se às eleições presidenciais de 2 de outubro de 2016, tendo obtido, 3,41% dos votos apurados, perfazendo um total de 4278;

2.2. Após a apresentação das contas de candidatura e de campanha, pelo ora Recorrente, nos termos dos artigos 129.º e 122.º e seguintes do Código Eleitoral, a Comissão Nacional de Eleições, em Deliberação adotada em reunião plenária de 12/06/2017 – Deliberação n.º7/CNE/2017 – solicitou que as contas eleitorais apresentadas pelo Recorrente fossem regularizadas no prazo de 15 (quinze) dias porquanto:

- a) Não teria sido apresentado o comprovativo de abertura “*de uma conta bancária especial, em separado de qualquer outra, pessoal, profissional ou institucional*” nos termos do artigo 122.º do Código Eleitoral;

² Helton José Chacarosque . O conceito de processo eleitoral e o princípio da anualidade. Verba Legis. Revista Jurídica do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás, maio 2010/maio 2011 cit. pág. 31.

- b) Não teriam sido apresentados os comprovativos que demonstrassem, passa-se a citar, *“a entrega ou pagamento de valores qualificados como receitas e despesas em moeda escritural, ou seja, através de depósito bancário e nem por outras formas de pagamento, nos termos resultantes dos artigos 124.º n.º 2, 126.º e 127.º, ambos do CE”*;
- c) E, finalmente, não teria sido nomeado um administrador eleitoral que nos termos do artigo 123.º do Código Eleitoral seria *“responsável pela recolha de fundos, pela contabilidade das receitas e despesas, pela movimentação da conta de campanha e pela apresentação das contas eleitorais.”*

2.3.O Recorrente «forneceu toda a documentação em falta»;

2.4. Com efeito, o Recorrente, após a solicitação para a apresentação dos documentos em falta, procedeu a entrega do comprovativo emitido pelo Banco Cabo-verdiano de Negócios (BCN, por lapso disse BCV), atestando que o candidato Joaquim Jaime Monteiro possuía naquela instituição uma conta especial, separada de qualquer outra para o registo de despesas de campanha (conta n.º 253.729.10.2; NIB:0004.0000.0025.3729.10.261);

2.5. Outrossim, demonstrou documentalmente que havia sido nomeado, o Sr. João José Fernando Louro, a 3 de agosto de 2016, como sendo o seu administrador eleitoral.

2.6. E não se diga que o nome do mesmo deveria ter sido previamente indicado à Comissão Nacional de Eleições pois, ao contrário de estipulado para os casos dos mandatários, o Código Eleitoral, em nenhum dispositivo, exige que a nomeação do administrador eleitoral seja instruída no momento de apresentação das candidaturas ou que a designação do mesmo seja notificada à Comissão Nacional de eleições antes de apresentação das contas de campanha.

2.7. Por fim, como resultou da documentação contabilística entregue após a notificação para a regularização das contas de campanha, toda a (*“humilde”*) campanha do candidato Joaquim Jaime Monteiro resultou de donativos em espécie realizados pelo próprio património pessoal;

2.8. Ora, o Código Eleitoral permite como “fontes” das receitas de campanha contribuições do próprio candidato [art. 124.º, n.º 1, alínea f)], sendo que essas contribuições podem ser em espécie, devendo nesses casos “*o respetivo documento comprovativo discriminar completamente o seu número ou quantidade, o seu objeto e o valor a ele atribuído, que não pode ser inferior ao seu valor de mercado*” (cfr. Artigo 125.º n.º 5 2.ª parte de Código Eleitoral, parece haver um lapso, pois o artigo é o 124.º);

2.9. Como resulta claro da análise dos artigos 122.º e 124.º do Código Eleitoral, e da própria lógica das coisas, os donativos em espécie não são suscetíveis de constar de movimentações das contas bancárias e como tal, as várias doações em espécie feitas pelo candidato Joaquim Jaime Monteiro não constam das movimentações de conta bancária supra-referida mas, no entanto, estão perfeitamente documentadas nos termos estipulados no artigo 124.º n.º 5 do Código Eleitoral – documentos esses que foram todos entregues à Comissão Nacional de Eleições, após o pedido desta para que se procedessem à regularização de contas de campanha.

III

DA NULIDADE POR NÃO FUNDAMENTAÇÃO DO ACTO ADMINISTRATIVO

3.O Recorrente sustenta ainda a nulidade da deliberação com base nos seguintes argumentos:

3.1. Como foi claro no acima exposto, a entrega das contas de candidatura e campanha por parte do candidato Joaquim Jaime Monteiro, aqui Recorrente, foi feita em dois momentos: i) num primeiro momento, as contas foram entregues sem que delas constasse toda a documentação de suporte; ii) num segundo momento, após a solicitação da Comissão Nacional de Eleições para a regularização das referidas contas, enviou-se toda a documentação solicitada;

3.2. Ora, apesar de o Recorrente pugnar no sentido de ter, nesse segundo momento, entregue toda a documentação expressamente solicitada pela Comissão Nacional de Eleições, até **seria admissível que esta Comissão tivesse outra interpretação, desde que a fundamentasse minimamente;**

3.3. Com efeito, a 2 de novembro de 2017 o Recorrente é notificado da deliberação tomada em reunião plenária da Comissão Nacional de Eleições – Deliberação n.º 10/CNE/PR/2017 – em que esta deliberava, «*inter alia*», passa-se a transcrever literalmente, “*não aprovar as contas de candidatura e campanha apresentadas pelo candidato, Sr. Joaquim Jaime Monteiro, com 4278 e quatro mil e duzentos setenta e oito votos, representando 3,41% do total de votos validamente expressos, por considerar irregular as contas apresentadas, advertindo ainda o candidato em questão da necessidade do cumprimento das normas referentes a prestação de contas eleitorais previstas no Código Eleitoral*” e mais não disse/escreveu.

3.4. Ora, salta a evidência que, a decisão em causa carece de total fundamentação ou sequer de um “*princípio*” de fundamentação, na verdade, a Comissão Nacional de Eleições limitou-se considerar irregulares as contas em questão, sem mais nada acrescentar;

3.5. Se, na primeira das Deliberações enunciada – Deliberação n.º 07/CNE/2017 de 12/06/2017 – Comissão Nacional de Eleição fundamentou, ainda que minimamente, a sua posição, indicando, claramente os documentos em falta, na segunda das deliberações – a Deliberação n.º 10/CNE/2017 – existe uma total impossibilidade de se sindicar a sua validade material por inexistir, por completo, as razões em que se assenta;

3.6. E não se diga que os fundamentos em que se assenta a Deliberação n.º 10/CNE/2017 (a segunda) são os constantes da Deliberação n.º 07/CNE/2017 de 12/06/2017 (a primeira).

3.7. Desde logo, *primo*, porque na Deliberação n.º 10/CNE/2017, quando considera como irregulares as contas apresentadas pelo candidato Joaquim Jaime Monteiro não se remete, em nenhum momento, para a Deliberação n.º 07/CNE/2017; *Segundo*, mesmo que se tivesse remetido para a já referida Deliberação n.º 07/CNE/2017, continuava-se a estar perante uma deliberação não fundamentada pois, mostrava-se sempre mister, no mínimo, explicitar a razão pela qual não se considerou que os documentos entregues posteriormente à referida Deliberação não tinham a virtualidade de regularizar as incorreções identificadas na já referida Deliberação n.º 07/CNE/2017;

3.8. Ora, como resulta claro e evidente da análise da Deliberação n.º 10/CNE/2017, na qual se considera as contas do candidato Joaquim Jaime Monteiro irregulares, existe naquela uma total ausência, sequer, de “*tentativa*” de fundamentação;

3.9. Destarte, como resulta desde logo do artigo 245.º alínea c) da Constituição, o particular tem direito a, passa-se a citar, “*ser notificado dos atos administrativos em que tenha interesse legítimo, na forma prevista na lei, incluindo a fundamentação expressa e acessível dos mesmos, quando afetem os seus direitos ou interesses legalmente protegidos*”;

3.10. Trata-se de um dever que impende sobre qualquer ato de Estado – Administração, sendo que, como escreviam o Professor Gomes Canotilho e Vital Moreira, perante disposição idêntica na Constituição Portuguesa, “*o dever de fundamentação é, sob o ponto de vista constitucional, uma dimensão subjetivo-garantística dos direitos fundamentais. Não se trata apenas de uma condição objetiva dos direitos; é, sim, um dos vários componentes do «feixe» de direito enquadráveis no âmbito de um determinado direito fundamental, globalmente considerado.*³”

3.11. Sendo que, tendo por bases as mesmas premissas dos dois autores *supra* referidos, os Professores Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco Amorim e ainda, o Professor Marcelo Rebelo de Sousa consideram que a preterição do dever de fundamentação põe em causa o conteúdo essencial de um direito fundamental e, como tal, fere o ato em questão de nulidade;

3.12. Mas mais, a própria legislação ordinária impõe esse dever geral de fundamentação de qualquer ato administrativo ou parecer administrativo devendo destes constar tanto a fundamentação de facto como a de direito (cfr.art.43.º n.º4 e n.º5 do Decreto-Legislativo n.º2/95 de 20 de Junho e art.23º n.º 3 do Decreto-Legislativo nº 18/97 de 10 de novembro), sendo que, equivalerá à falta de fundamentação a adoção de fundamentos que, pela sua insuficiência, “*não esclareçam concretamente a motivação do ato*” (cfr.art.43.º n.º5 do D. Legislativo n.º2/95).

3.13. Ora, salta à evidência que, da mesma forma que não se pode afirmar que alguém cometeu um crime porque pôs em causa o Código Penal sem dizer os factos e que

³ **J.J.Gomes Canotilho / Vital Moreira** : A Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume II, 4ª edição, Anotação ao artigo 268º, Coimbra 2010, p. 827.

normas infringiu, não se pode fundamentar um qualquer ato administrativo remetendo genericamente para um diploma, sem densificar que disposição desse mesmo diploma foi posta em crise e que factos a puseram em crise, sob pena de considerar inexistir fundamentação para a afirmação em causa.

3.14. Destarte, por tudo o que *supra* se expôs há que considerar que a Deliberação nº 07/CNE/2017 de 12/06/2017 (Parece que quis referir-se à Declaração nº 10/CNE/2017 !!!), é nula por, nos termos do artigo 245.º alínea c) da Constituição e, ainda, do artigo 19º nº1, alínea d) do Decreto-Legislativo n.º 15/97 de 10 de novembro, ofender um conteúdo essencial de um direito fundamental.

3.15. Mas, refira-se que, mesmo que não se considere haver aqui, na preterição do dever de fundamentação, a violação de um dever fundamental (*sic!*), estar-se-ia sempre perante um ato anulável por violação de lei nos termos do artigo 20.º nº1 do Decreto-Legislativo n.º15/97 de 10 de Novembro – neste sentido o Professor Freitas do Amaral⁴.

3.16. Ou seja, independentemente da posição doutrinal assumida, a Deliberação em causa se apresenta sempre como inválida, por falta de fundamentação.

4. O Recorrente propugna ainda a anulabilidade da Deliberação na parte em que a mesma considera irregulares as contas da candidatura e campanha do Recorrente, argumentando como se segue:

- a) «Como se demonstrou nos artigos 13.º a 19.º deste recurso – que aqui se dão por reproduzidos» -, foi entregue (por lapso diz «foram entregues») «toda a documentação contabilística legalmente exigida em relação às contas de candidatura e campanha, sendo que as mesmas respeitaram, outrossim, as exigências constantes do Código eleitoral;
- b) Destarte, ao considerar as contas eleitorais do candidato Joaquim Jaime Monteiro como irregulares, a Comissão Nacional de Eleições violou, de forma flagrante, as disposições normativas presentes no Código Eleitoral, designadamente, o plasmado nos artigos 122.º e seguintes, sendo, consequentemente, a referida Deliberação ferida de anulabilidade.

⁴ **Diogo Freitas do Amaral** : Curso de Direito Administrativo, vol.II, 2ª edição, Almedina,Coimbra 2012, pág. 395.

5. Conclui, dizendo que o Tribunal Constitucional deve:

- a) Considerar a Deliberação nº 10/CNE/PR/2017, de 21 de setembro, nula por falta de fundamentação e revogá-la na parte em que reputa como irregulares as contas de candidatura e campanha do candidato Joaquim Jaime Monteiro;
- b) Em alternativa, caso o Tribunal não concorde com a «qualificação do vício supra referido – a nulidade-, deve este Tribunal considerar anulável, por falta de fundamentação, a Deliberação nº 10/CNE/PR/2017, de 21 de setembro, da Comissão Nacional de Eleições, revogando-a na parte em que considera irregulares as contas de candidatura e campanha do candidato Joaquim Jaime Monteiro»;
- c) «Considerar anulável a Deliberação nº 10/CNE/PR/2017, por violação da lei, nos termos do artigo 20º, nº 1 do Decreto-Legislativo nº 15/97, revogando-a na parte em que considera irregulares as contas de candidatura e campanha do candidato Joaquim Jaime Monteiro, porquanto, as contas de campanha e candidatura foram apresentadas nos termos legalmente exigidos pelo Código Eleitoral, nomeadamente, tendo em conta o disposto nos artigos 122º e seguintes do referido Código»;

6. A Comissão Nacional de Eleições, por escrito do seu Vice-Presidente datado de 13 de novembro de 2017 remeteu ao Tribunal Constitucional os autos do presente recurso que deram entrada neste órgão judicial na mesma data.

7. A Comissão Nacional de Eleições optou por não fazer a sustentação direta da sua posição nos termos do nº3 do artigo 120º da LTC, preferindo dizer o seguinte : «esclarece-se que toda a fundamentação se encontra na Deliberação nº 07/CNE/2017 e na Ata nº 15/CNE/2017».

8. Acontece que a Deliberação e a Ata referidas no ponto anterior são de 12 de junho de 2017 enquanto o presente recurso da Deliberação foi interposto na CNE no dia 8 de novembro de 2017.

9. Não obstante não se ter tratado de uma posição da CNE especificada em relação à Deliberação de que se recorreu, a Deliberação nº 10/CNE/PR/2017 de 21 de setembro, convém tentar reproduzir o essencial das considerações feitas por este órgão independente de Administração Eleitoral para considerar as contas irregulares com fundamento nos dados que possuía na altura.

9.1. Na Deliberação a CNE com base no relatório de apreciação de contas de campanha produzido pela equipa de auditoria procedeu, num primeiro momento, às seguintes constatações :

- a) *O candidato não abriu uma conta bancária especial, separada de qualquer outra, pessoal ou profissional do concorrente, para registo contabilístico das receitas e despesas de campanha, em violação da norma previsto no artigo 122º do CE;*
- b) *Não obstante juntar declarações, o candidato não demonstrou a entrega ou pagamento dos valores qualificados como receitas e despesas em moeda escritural, ou seja, através de depósito bancário e nem por outras formas de pagamento, nos termos resultantes dos artigos 124º, nº 2, 126º e 127º, ambos (sic!) do CE;*
- c) *O candidato não nomeou um administrador eleitoral responsável pela recolha de fundos, pela contabilidade das receitas e despesas, pela movimentação da conta de campanha e pela apresentação das contas eleitorais, contrariando o artigo 123º do CE;*

9.2. Num segundo momento da estruturação do ato deliberativo , a CNE pontualizou o seguinte :

- a) *Devido a existência de erros de conformidade relatados nos pontos que antecede decide – se pela devolução das contas de candidatura e campanha ao candidato nos termos do art. 131/2º do CE, para efeitos de regularização,*

notificando, desde já, o candidato para apresentar no prazo de 15 (quinze dias) novas contas regularizadas;

b) A CNE informa o 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 resultantes da leitura conjugada das normas previstas nos artigos 390º e 124º, nº 3, ambos do CE;

9.3. *A Ata, na parte que interessa ao presente processo, repeteipsis verbis o conteúdo da citada Deliberação.*

II. Fundamentação

1. O programa decisório do presente recurso obedecerá ao seguinte *iter*: primeiramente, abordar-se-ão as questões relativas à admissibilidade, de seguida proceder-se-á a uma síntese das questões de facto e de direito relevantes e finalmente procurar-se-á identificar e responder as questões de mérito.
- 1.1. Começando pela questão da *competência*. Esta questão não é contestada por nenhum dos sujeitos processuais, devendo aqui ser convocados, sequencialmente a Constituição da República, o Código Eleitoral, aprovado pela Lei nº 92/V/99, de 8 de fevereiro, revista ultimamente em 2010, e a Lei nº 56/VI/2005, de 28 de fevereiro, que estabelece a competência, a organização e o funcionamento do Tribunal Constitucional, o estatuto dos seus juízes e os processos da sua jurisdição (LTC) . Primeiramente, a Constituição da República, em normativo genérico estabelece no artigo 215º que o Tribunal Constitucional é o tribunal ao qual compete, especialmente, administrar a Justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional, designadamente, no que se refere a jurisdição em matéria de eleições..., nos termos da lei (alínea c) do nº 1 do artigo 215º). Em segundo lugar, o Código Eleitoral, no seu artigo 20º, nº 1, dispõe, concretizando, o seguinte: «*Das deliberações da Comissão Nacional de Eleições em matéria de processo eleitoral, que não sejam tomadas como assembleia de apuramento,*

cabe recurso contencioso para o Tribunal Constitucional...». Em terceiro lugar, a LTC prevê no artigo 120º a possibilidade de recursos de atos da administração eleitoral, estipulando que «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»...

Sendo pacífico hoje que o tema de apresentação de contas é uma matéria do processo eleitoral em sentido lato, e não se estando perante um caso do nº 2 do artigo 20º de competência própria do Supremo Tribunal de Justiça, pode-se concluir que o Tribunal Constitucional é o órgão competente para decidir do recurso da Deliberação em questão.

- 1.2. De resto, o Tribunal Constitucional teve a oportunidade de se pronunciar *ex professo* sobre a competência através do Acórdão nº 7/2018 («*Joaquim Jaime Monteiro v. CNE – Recurso de deliberação da CNE* »). Então, esta Corte de Justiça Constitucional considerou o seguinte: «...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 polis, 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 judiciais, 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 excecionalmente 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 em 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 excecionalmente 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 decorrer 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 do 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 cabe 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 adotada 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.»

- 1.3. A segunda questão a se colocar, em sede de admissibilidade, é a da *legitimidade*, isto é, em abstrato, a questão do poder que permite ao sujeito processual dirigir a pretensão formulada ou a defesa que contra esta possa ser feita. Para se verificar se está reunido o pressuposto da legitimidade é preciso reter, antes mais, o seguinte: a) Conforme se colhe dos presentes autos, a CNE considerou irregulares as contas de candidatura e campanha do recorrente; b) A regularidade das contas apresentadas é, nos termos do artigo 132º do Código Eleitoral uma condição para que uma eventual subvenção possa ser efetivamente atribuída; c) A decisão negativa que se insere na deliberação, i. e. que considera as contas irregulares, tem um efeito desfavorável na esfera jurídica do recorrente; d) *Last but not least*, apesar do brocardo jurídico no sentido de que «*quod non est in acta non est in mundo*», este Tribunal não pode ignorar que, em processo anterior, através do Acórdão nº 7/ 2018, não só desaplicou por inconstitucionalidade a norma do artigo 390º do Código Eleitoral que faz depender as subvenções de campanha nas eleições presidenciais da obtenção de «pelo menos 10% dos votos», mas também reconheceu ao recorrente, Senhor Joaquim Jaime Monteiro, o direito de «*preenchidas as demais condições legais, obter a subvenção nos mesmos moldes aplicáveis aos*

restantes candidatos» das eleições presidenciais de 2016, tendo ainda revogado a deliberação da Comissão Nacional de Eleições quanto à existência do direito a obter a subvenção prevista na lei. Assim, não se pode deixar de concluir que o recorrente é titular de um interesse legítimo em recorrer da deliberação da Comissão Nacional de Eleições, para que, com base em contas regulares, possa obter uma eventual subvenção ou vantagem patrimonial. Sendo assim, só se pode concluir que ele tem legitimidade para apresentar o presente recurso.

- 1.4. No que tange ao pressuposto da tempestividade há que notar, antes de mais, que existe uma discrepância quanto ao prazo para a interposição do recurso. Enquanto o número 2 do artigo 120º da LTC dispõe que o prazo é de dois dias, o nº1 do artigo 20º do Código Eleitoral fixa esse prazo em três dias. Ora, o Tribunal Constitucional considerou que não obstante a Lei que regula a sua própria organização e funcionamento (LTC) ser lei especial, se deve preferir o disposto no nº 1 do artigo 20º do Código Eleitoral, por se tratar de uma disposição mais favorável ao recorrente *« no âmbito de um sistema destinado a adotar a interpretação das normas processuais que mais favoreça o recorrente e que leve à adoção de interpretações que conduzam a decisões de mérito atribuindo o devido efeito irradiador de uma norma de direito, liberdade e garantia, neste caso o direito de acesso aos tribunais⁵»*.

Como se pode colher dos autos, o recorrente foi notificado da Deliberação atacada a 2 de novembro de 2017, uma quinta-feira. O recurso deu entrada na Comissão Nacional de Eleições no dia 8, tendo no entanto sido remetido por carta registada no correio de S. Vicente, a 6 de novembro do mesmo ano, uma segunda-feira. Ora, como dispõe o artigo 143º do CPC, no seu número 1, alínea b), « Os articulados, requerimentos, respostas e as peças referentes a quaisquer atos que devam ser praticados por escrito pelas partes no processo podem ser : ...b) Remetidos pelo correio, sob registo, valendo neste caso como data da prática do ato processual a da efetivação do respetivo registo postal». Efetivamente, a data do registo postal é, conforme se lê, a página 13 dos autos, 6 de novembro, pelo que o recurso pode ser considerado tempestivamente interposto, considerando-se a regra segundo a qual *«O prazo processual começa*

⁵ Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional nº 7/ 2018.

a correr independentemente de assinação ou outra formalidade e corre seguidamente, mesmo em férias judiciais, suspendendo-se apenas nos sábados, domingos e dias feriados» (nº 2 do artigo 137º do CPC). Neste caso, o prazo de três dias terminaria no dia 7 de novembro, dado que os dias 4 e 5, por serem sábado e domingo não contam.

2. Constituem matéria de facto relevante as seguintes:

- a) Joaquim Monteiro foi candidato à Presidência da República nas eleições de 2 de outubro de 2016;
- b) Terminadas as eleições, o candidato apresentou as contas de candidatura e campanha;
- c) Através da Deliberação nº 07/CNE/2017 de 12 de junho as contas foram consideradas irregulares e não foram aceites, tendo a CNE pedido a sua regularização num prazo determinado;
- d) O candidato submeteu à CNE a 13 de Julho de 2017 aquilo a que chamou de «informações complementares solicitadas relativas às contas de campanha», tendo anexado ao seu ofício «a documentação solicitada»;
- e) A CNE, através da Deliberação nº 10/CNE/2017, de 21 de setembro decidiu *«Não aprovar as contas de candidatura e campanha apresentadas pelo candidato Sr. Joaquim Jaime Monteiro ... por considerar irregular (sic!) as contas apresentadas, advertindo ainda o candidato em questão da necessidade do cumprimento das normas referentes a prestação de contas eleitorais previstas no Código Eleitoral».*

3. As questões de direito suscitadas têm a ver com o seguinte:

- a) A Deliberação nº 10/CNE/2017, de 21 de setembro violou o direito à fundamentação previsto na alínea c) do artigo 245º da Constituição da República?

- b) A deliberação por violar o direito à fundamentação, enquanto direito fundamental seria nula?
 - c) Não se entendendo que a consequência jurídica da violação do direito à fundamentação seria a nulidade, o Tribunal Constitucional deverá, como pretende o recorrente, considerar que a deliberação é passível de anulação quer por violação do núcleo essencial de um direito fundamental, quer por violação da lei?
4. As questões de fundo a serem respondidas pelo Tribunal são essencialmente as duas seguintes:
- A. Será que Deliberação nº 10/CNE/2017, de 21 de setembro, violou o direito à fundamentação previsto na alínea c) do artigo 245º da Constituição da República?
 - B. Qual a consequência dessa violação eventual sobre o teor da Deliberação na parte em que esta considera as contas de candidatura e campanha como irregulares?
- 4.1. A primeira questão que se coloca é, pois, se a Deliberação nº 10/CNE/2017, de 21 de setembro violou o direito à fundamentação. Ora, convém, antes de mais, lançar um olhar sobre a base normativa deste direito para, posteriormente, verificar se o teor da deliberação relativa às contas de candidatura e campanha do candidato presidencial vulnerou tal direito.
- 4.2. A Constituição da República, na alínea c) do artigo 245º, estatui que o particular, seja ele um cidadão ou uma pessoa coletiva, goza, nos termos da lei, do direito a *«ser notificado dos atos administrativos em que tenha interesse legítimo, na forma prevista na lei, incluindo a fundamentação expressa e acessível dos mesmos, quando afetem os seus direitos legalmente protegidos»*.

- 4.3. Além da consagração do direito à fundamentação previsto na Magna Carta da República, a lei ordinária, mais especificamente, o Decreto-Legislativo nº 2/95, de 20 de junho estatui este direito também, quando, no seu artigo 43º, estabelece o dever de fundamentação dos atos administrativos que, nomeadamente, *«neguem, extingam, restrinjam ou afetem por qualquer modo direitos ou interesses legalmente protegidos, ou imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções»*. Isto, porque no polo contrário ao dever de fundamentação da Administração reside o direito do particular à fundamentação.
- 4.4. O direito à fundamentação é, pela sua natureza, um direito análogo aos direitos, liberdades e garantias previstos no título II da Parte II da Constituição da República, pelo que se reveste da força normativa específica destes.
- 4.5. No caso em apreço, o recorrente, ex- candidato a Presidente da República, surge como titular desse direito, na medida em que ele é também titular de um interesse legalmente protegido, que é sobretudo o de, verificadas certas condições, designadamente a regularidade das suas contas, ter acesso, à subvenção estatal atribuída aos concorrentes à Presidência da República que hajam obtido uma determinada percentagem de votos a seu favor. Com efeito, nos termos do artigo 132º do CE se as contas não forem consideradas regulares, fica suspenso o pagamento da subvenção do Estado até que a situação seja regularizada.
- 4.6. Ora, a Deliberação nº 10/CNE/2017, de 21 de setembro, cujo conteúdo inclui a qualificação da conta como irregular, afeta necessariamente não só o interesse legalmente protegido que o ex-candidato tem em obter a sua quota-parte da subvenção de campanha prevista no nº 3 do artigo 124º do Código Eleitoral, desde que verificadas as circunstâncias que o habilitem a tal, mas também o seu interesse legítimo em ver reconhecido o cumprimento da sua responsabilidade eleitoral em matéria de contas, o que, de certa forma, corresponde a uma exoneração da sua responsabilidade no plano do cumprimento das normas sobre o financiamento da candidatura e campanha eleitoral.

- 4.7. Dito isto, importa interrogar sobre o que é o direito à fundamentação expressa e acessível dos atos administrativos. Ora, por fundamentação entende-se, por um lado, uma motivação, que se expressa através da indicação das razões que estão na origem da escolha feita pelos órgãos da Administração, quando forem estes os decisores, e, por outro, uma justificação, que se manifesta na apresentação dos pressupostos fácticos e jurídicos que levaram à tomada de uma decisão⁶.
- 4.8. Na busca de captar a essência da fundamentação no Direito Constitucional, a doutrina tem procurado não só apresentar os contornos de uma fundamentação ajustada às constituições concretas, mas também aferir das funções dessa fundamentação, tendo em conta quer o texto da Constituição, quer a legislação ordinária aplicável. Assim, em relação ao primeiro aspeto, admite-se, perante uma redação da norma pertinente idêntica à da Constituição cabo-verdiana⁷, que uma fundamentação constitucionalmente adequada deve obedecer a três princípios essenciais: o princípio da suficiência, o princípio da clareza, e o princípio da congruência. Por *suficiência* entende-se que a fundamentação deve estender-se a todos os elementos em relação aos quais a Administração dispõe do poder discricionário de escolher; por *clareza* entende-se que a fundamentação deve ser compreensível e não apresentar ambiguidades ou obscuridades tendo em conta um destinatário normal da decisão; finalmente, a *congruência* significa que deve existir uma relação de conexão entre os pressupostos normativos do ato administrativo e os motivos do mesmo. Estes critérios trabalhados *extra muros* encontram, de resto, tradução explícita e clara na lei ordinária doméstica, designadamente, no n.º 5 do artigo 43.º do Decreto-Legislativo n.º 2 / 95, de 20 de junho, que define o regime geral da organização e atividade da Administração Pública Central, quando dispõe que «*equivale a falta de fundamentação a adoção de fundamentos que, por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do ato.*» Para se avaliar a justeza desta última afirmação basta intuir na relação de

⁶ Cfr. **J.J. Gomes Canotilho / Vital Moreira**: Constituição da República Portuguesa Anotada, vol. II, 4ª edição, Coimbra, 2010, p. 825.

⁷ Trata-se do n.º 3 do artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa, que estabelece o seguinte : « Os atos administrativos estão sujeitos a notificação dos interessados, na forma prevista na lei, **e carecem de fundamentação expressa e acessível quando afetem direitos ou interesses legalmente protegidos**».

antonímia das palavras «obscuridade», «contradição» ou «insuficiência», respetivamente com «clareza», «congruência» ou «suficiência».

No que diz respeito às funções preenchidas pela fundamentação, tem-se considerado as seguintes quatro: a) Esclarecimento dos particulares como decorrência do princípio da colaboração da Administração Pública com os particulares; b) Atribuição de publicidade e transparência à atividade da administração pública; c) Incentivo à administração para que tome adequadamente as suas decisões; d) Facilitação do controlo dos atos da administração, quer por via do autocontrolo, quer do controlo heterónimo⁸.

- 4.9. Olhando para o teor da deliberação impugnada pelo ex- candidato, Senhor Joaquim Jaime Monteiro, nota-se que ela encerra a decisão da CNE no sentido de, literalmente, *«Não aprovar as contas de candidatura e campanha apresentadas pelo candidato Sr. Joaquim Jaime Monteiro ... por considerar irregular (sic!) as contas apresentadas, advertindo ainda o candidato em questão da necessidade do cumprimento das normas referentes a prestação de contas eleitorais previstas no Código Eleitoral»*.

Neste extrato de deliberação há uma tentativa de fundamentação do ato de não aprovação das contas, quando a CNE diz que elas são irregulares, mas não aponta especificadamente em que consistem as irregularidades. Acresce que, contrariamente à situação anterior em que a CNE na Deliberação nº 7/CNE/2017 toma uma decisão apropriando-se expressamente de um parecer técnico emitido por uma equipa de auditoria, neste caso, este órgão da Administração Eleitoral não procede a uma tal apropriação expressa do parecer da Inspeção Geral das Finanças. Deste modo, o candidato fica numa posição em que não sabe o que é que a CNE pretende dizer com irregularidades. De que irregularidade concreta se tratava? Não se apresentaram factos que indiciam irregularidade, nem tampouco regras de direito concretas, bastando-se a CNE com uma advertência genérica ao ex-candidato no sentido *«da necessidade do cumprimento das normas referentes a prestação de contas eleitorais previstas no Código Eleitoral»*. Ora, isto parece ser insuficiente, sobretudo, sabendo-se que na

⁸ Neste sentido, **Marcelo Rebelo de Sousa/ André Salgado de Matos**: Direito Administrativo Geral, tomo III, 2ª edição, Alfragide, 2009, p. 156.

sequência da primeira deliberação, a Deliberação nº 07/CNE/2017, o ex-candidato procurou responder a falhas assinaladas por esse órgão superior da Administração Eleitoral, o que naturalmente deveria levar a uma consideração especificada em relação aos esclarecimentos prestados por aquele cidadão, quando pretendeu demonstrar a conformidade da conta de candidatura e campanha.

Assim, conclui-se que a CNE não apresentou uma fundamentação adequada à Constituição pelas seguintes razões: primeiro, a fundamentação não permite a um destinatário normal entender as precisas razões, porque considerou irregulares a Conta do ex-candidato; segundo, a fundamentação não foi suficiente, pois que ela se limitou a remeter genericamente para as normas referentes à prestação de contas, sem as especificar. Não se deve olvidar que a fundamentação reveste-se de uma função de garantia da impugnação contenciosa, pelo que ela deve ser suficiente para que o seu destinatário possa captar a argumentação do autor do ato que conduziu à decisão e assim esteja em condições de decidir se aceita a decisão tomada ou a impugna por via judicial, desencadeando, deste modo, o controlo jurisdicional. Acresce que uma fundamentação que se abstém de invocar qualquer preceito legal concreto ou princípio de direito dificilmente pode ser considerada uma fundamentação jurídica⁹.

- 4.10. Antes de verificar qual a consequência da violação do direito à fundamentação, tal qual ela resulta da lei ordinária, convém referir a posição do recorrente e o leque do seus pedidos.
- 4.11. O recorrente entende que a Deliberação nº 10/CNE/PR/2017, de 21 de setembro, é nula por falta de fundamentação e, num primeiro momento, pede ao Tribunal que a revogue na parte em que reputa como irregulares as contas de candidatura e campanha do ex - candidato Joaquim Jaime Monteiro. Num segundo momento, e *ad cautelam* pede, em alternativa, que caso o Tribunal não esteja de acordo com

⁹ Em sentido mais forte, cfr., por exemplo, o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de Portugal, de 28 de março de 1985, publicado em **Diogo Freitas do Amaral/João Caupers/João Martins Claro**: Jurisprudência Administrativa, vol. II, Lisboa, 1990, p. 515.

a «qualificação do vício» como o de nulidade, por falta de fundamentação, proceda à sua anulação revogando-a na parte em que considera irregulares as contas de candidatura e campanha. Para tanto, traz à colação uma querela doutrinária entre subjetivistas e objetivistas, sobre a qual não é necessário esta Corte se pronunciar por enquanto.

Requer ainda a anulação da deliberação nos termos do artigo 20º, nº 1 do Decreto-Legislativo nº 15/97 e a sua revogação na parte em que considera irregulares as contas de candidatura e campanha do candidato Joaquim Jaime Monteiro, porquanto, as contas de campanha e candidatura foram apresentadas nos termos legalmente exigidos pelo Código Eleitoral, nomeadamente, tendo em conta o disposto nos artigos 122º e seguintes do referido Código.

- 4.12. Recortada a posição do recorrente, impõe-se convocar a legislação pertinente. Como se sabe, a alínea d) do nº 1 do Decreto-Legislativo nº 15/97, que estabelece o regime geral dos regulamentos e atos administrativos, estipula que são nulos os atos administrativos a que falte qualquer dos elementos essenciais ou para os quais a lei comine expressamente essa forma de invalidade e designadamente «...d) os atos que ofendam o conteúdo essencial de um direito fundamental».

Ora, já se viu que direito à fundamentação é um direito fundamental e mais precisamente um direito análogo aos chamados «direitos, liberdades e garantias». Assim, pode-se considerar que há aqui a violação do conteúdo essencial do direito fundamental à fundamentação, ao ser atingido o âmbito nuclear ou a substância básica do direito, em que estruturalmente se integram a apresentação de uma motivação que inclui uma apresentação de razões de facto e de direito e a apresentação inteligível, suficiente e congruente das razões¹⁰.

¹⁰ Consideram alguns autores, que a expressão conteúdo essencial estaria aqui algo deslocada uma vez que a sua sede própria é a da determinação do âmbito intangível dos direitos fundamentais pela atuação do legislador, «não se afigurando como operativa para a proteção dos direitos fundamentais perante a administração». Cfr., neste sentido, Marcelo **Rebello de Sousa/André Salgado de Matos**, ob. cit. , p. 172. Veja-se, por exemplo, o disposto no nº 2 do artigo 19º da Constituição Alemã de 1949, no nº 1 do artigo 53º da Constituição Espanhola, no nº 3 do artigo 18º da Constituição da República Portuguesa e no nº 5 do artigo 17º da CRCV.

Dai deriva o vício da nulidade da deliberação, isto é a forma mais grave de invalidade de um ato que se traduz na incapacidade deste para produzir quaisquer efeitos, como de resto dispõe o nº 2 do artigo 19º do Decreto-Legislativo nº 15/97, de 10 de novembro.

- 4.13. O recorrente, como se viu anteriormente, pede, em alternativa e por cautela, que, caso o Tribunal não esteja de acordo com a «qualificação do vício» como o de nulidade, por falta de fundamentação, proceda à sua anulação revogando-a na parte em que considera irregulares as contas de candidatura e campanha do ex-candidato. Ora, considerando a qualificação já feita, não parece justificar-se qualquer análise no sentido da sindicância de uma possível anulabilidade. Primeiro, porque o pedido foi formulado apenas «em alternativa», segundo porque o vício da anulabilidade a existir seria consumido pelo vício mais grave, que é o da nulidade.
- 4.14. O recorrente pede também a anulação da deliberação, por violação da lei (nº 1 do artigo 20º do Decreto-Legislativo nº 15/97, de 10 de Novembro), e a sua revogação com base no argumento de que as contas de campanha e candidatura foram apresentadas nos termos legalmente exigidos pelo Código Eleitoral, nomeadamente, tendo em conta o disposto nos artigos 122º e seguintes do referido Código. Aqui também parece desnecessário sindicar a ofensa da lei para a anulação do ato administrativo praticado pela CNE através da Deliberação citada acima. Primeiro, porque a nulidade, enquanto vício mais grave consome a anulabilidade, segundo, porque o nº 1 do artigo 20º do referido Decreto-Legislativo nº 15/97, dispõe que « *são anuláveis os atos administrativos praticados com ofensa dos princípios ou normas aplicáveis para cuja violação se não preveja outra sanção*». Ora, aqui para a violação do direito à fundamentação pela Deliberação em causa já se prevê a nulidade como consequência jurídica.
- 4.15. O recorrente pede, talvez por lapso, a revogação da Deliberação considerada nula. Ora, como se sabe, não se pode revogar uma deliberação nula, uma vez

que ela, por definição não produz *ab initio* quaisquer efeitos como está patente no nº2 do artigo 19º do citado Decreto-Legislativo nº 15/97, de 10 de novembro. Nesta base, não pode o Tribunal atender a este pedido.

- 4.16. No caso *sub judice*, o Tribunal Constitucional confrontou-se com a questão genérica da extensão da sua competência em matéria de contencioso eleitoral, e, por conseguinte, da sua jurisdição, tendo chegado à conclusão de que se está perante um contencioso de plena jurisdição.
- 4.17. Na verdade, o contencioso de atos da administração eleitoral, nos termos do artigo 120º da LTC, integra-se no âmbito do contencioso eleitoral político, que é um contencioso de plena jurisdição, como de resto, entendeu este Tribunal através do Acórdão nº 38/2019, de 19 de novembro («BASTA v. CNE»), quando assentou que *“nesta matéria, estando em causa situação de intervenção judicial originária e tratando-se de questão jurídico-política de substrato constitucional, a jurisdição do Tribunal é plena não havendo qualquer obrigação de deferência para com a decisão da entidade administrativa que ultrapasse o devido e merecido respeito institucional, cabendo-lhe, se justificado, e na medida do necessário, corrigir a avaliação feita pelo órgão recorrido (para. 7.5).»*
- 4.18. Neste sentido, o insigne juspublicista português, **Jorge Miranda** documenta também, em contexto jurídico-normativo semelhante, a sua posição dizendo textualmente que *«O contencioso eleitoral político é um contencioso de plena jurisdição, porque, independentemente da anulação ou declaração de nulidade de um ato, o Tribunal Constitucional pode decretar uma providência adequada a cada caso, com vista à plena regularidade e validade dos procedimentos e até substituir-se à entidade recorrida na prática de um ato de processo sempre que tal se mostre necessário»*¹¹.
- 4.19. Contudo, neste caso concreto, o Tribunal entende ser mais adequado não substituir-se à autoridade administrativa independente que apreciou a

¹¹ Neste sentido, **Jorge Miranda**: *Manual de Direito Constitucional*, tomo VII, Coimbra, 2007, p. 295.

regularidade das contas, permitindo-lhe corrigir os vícios apontados e reapreciar o pedido do recorrente.

III. Decisão

Nestes termos, os Juízes Conselheiros do Tribunal Constitucional, reunidos em Plenário, decidem declarar nula, por falta de fundamentação, a Deliberação nº 10/CNE//2017, de 21 de setembro, na parte em que considerou irregulares e, consequentemente, não aprovou as contas de candidatura e campanha apresentadas pelo ex-candidato à Presidência da República, Sr. Joaquim Jaime Monteiro.

Registe, notifique e publique.

Cidade da Praia, 23.07.2020

Aristides R. Lima(Relator)

José Pina Delgado

João Pinto Semedo

ESTÁ CONFORME

Secretaria Judicial do Tribunal Constitucional, aos 05 de agosto de 2020.

O Secretário,

João Borges