



Cópia:

Do acórdão proferido nos autos de Recurso Contencioso de Impugnação de Deliberação da CNE n.º 4/2021, em que é recorrente o MPD - **Movimento para a Democracia** e entidade recorrida a **Comissão Nacional de Eleições**.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ACÓRDÃO N.º 13/2021

(MPD v. CNE, sobre antecipação ilícita de propaganda eleitoral gráfica)

I. Relatório

1. O Movimento para a Democracia (MPD) recorre a este Tribunal Constitucional da Deliberação da Comissão Nacional de Eleições (CNE) n.º 63/Legislativas 2021 que, na sequência de uma queixa do Partido Africano da Independência de Cabo Verde (PAICV) por alegada antecipação da campanha eleitoral, através da fixação de cartazes de grande porte, com as cores do partido, e uma fotografia do seu cabeça de lista para o Círculo Eleitoral de Santiago Sul com os dizeres “*MPD Cabo Verde no caminho seguro*”, decidiu, nos termos do artigos 18 e 32 do CE, instaurar-lhe um processo de contraordenação eleitoral, fundamentando a sua decisão na necessidade de se salvaguardar a igualdade de oportunidades entre todas as candidaturas.

1.1. No seu entendimento, os referidos cartazes, que seriam simplesmente letreiros de identificação de sedes deslocalizadas do partido em diferentes bairros e municípios do país, não contendo qualquer alusão a propostas e programas do MPD nem tão-pouco apelo ao voto ou justificação da sua candidatura, não se enquadra dentro do conceito de propaganda eleitoral do artigo 103 do Código Eleitoral, considerando que este prevê que ela consistiria na “*apresentação das propostas e programas com vista à captação de votos*”.

1.2. Acresce que, no seu entender, o conteúdo dos cartazes mencionados em nenhum momento é proibido pelo artigo 106, sequer tal sugestão já foi feita pela doutrina e pela jurisprudência eleitorais cabo-verdiana e a jurisprudência e doutrina comparadas, designadamente a brasileira. Isso para evitar que tais restrições atinjam atividade política e partidária que constitucional e legalmente se pode exercer a qualquer tempo, nomeadamente quanto à manutenção de sedes nacionais, concelhias e de bairro, devidamente identificadas, que decorre do exercício normal de atividade política e partidária durante todo o ano civil. Prova disso seria o facto de também estarem expostos na sede do partido queixoso, o PAICV, “*cartazes/outdoors de grande dimensão com os dizeres “UM CABO VERDE PARA TODOS”*”, com fotografias de pessoas, a identificar igualmente a sua sede e com slogans de campanha, na sua opinião sem apelo direto ao voto, e de o próprio MPD manter sinais na sua sede nacional identificando-a com fotografias do seu Presidente que mantém durante o ano todo sem que tal motivasse até agora qualquer queixa.

1.3. Além disso, considera que, ao contrário do que sugere a CNE, não há qualquer violação do princípio da igualdade de oportunidades, na medida em que: a) todos os partidos têm sedes com identificação similar; b) não há qualquer norma que impeça o alargamento da estrutura física partidária para se criar redes concelhias e de bairro; c) a questão remete a matérias diversas: em relação a sedes de partido e candidaturas, de uma parte, e a concernente aos espaços públicos para a afixação de cartazes, da outra, posto que a primeira se encontra regulada pelo regime jurídico do arrendamento urbano e por contrato de arrendamento particular e a derradeira por normativos municipais, não ficando aquele sujeito nem a autorização municipal, nem tão-pouco a regulação da CNE.

1.4. Acresce que, no seu entendimento, todas as candidaturas, incluindo a do queixoso, já se encontram a distribuir diversos tipos de material digital de forma massificada alcançando milhares de pessoas, o que justificaria que a CNE, não usando pesos e medidas diferentes, seguisse o entendimento restritivo quanto aos limites da propaganda eleitoral, mandando, fechar esse sites e canais da web por também estarem abrangidos pela regulação das campanhas eleitorais.

1.5. Conclui dizendo que:

1.5.1. “Os cartazes em causa foram colocados em edifícios e espaços privados de que o MPD tem a fruição, por serem suas sedes locais e para efeitos de identificação das mesmas”;

1.5.2. “Contêm o símbolo do partido, uma foto do seu Presidente e um slogan que constituem suas marcas identificadoras permanentes (em campanha formal ou fora dela), mas não há neles qualquer apelo ao voto”;

1.5.3. “Não se está ainda em período de campanha eleitoral (Cfr arts 91º e 417º do CE)”;

1.5.4. “Os cartazes em causa, no contexto referido nos números anteriores, traduzem, pois, mero exercício pelo MPD do seu direito constitucional de expressão e informação, pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, que é livre, ninguém podendo ser importunado pelo uso desse direito, sendo ainda proibida a limitação do seu exercício por qualquer tipo ou forma de censura (Cfr art. 48º 1 a 3 da Constituição)”;

1.5.5. “O exercício do direito de expressão e informação fora do período de campanha eleitoral extravasa, assim e manifestamente, o “processo eleitoral”;

1.5.6. “Por isso e à luz do artigo 18º do CE, a CNE é incompetente para o apreciar e sobre ele decidir”;

1.5.7. “Mesmo que já se estivesse em período de campanha eleitoral, não estava o MPD proibido de usar cartazes fora dos espaços públicos garantidos nos termos do art. 110º do CE, como pretende a Deliberação da CNE ora impugnada”;

1.5.8. “Pois, a afixação de cartazes em espaços privados autorizados pelos respetivos fruidores é expressamente permitida pelo nº 3 do art. 109º do CE”;

1.5.9. “Não colhe, assim, a afirmação da Deliberação ora impugnada de que o MPD fez campanha antecipada e fora dos locais permitidos”;

1.5.10. “O MPD não cometeu qualquer infração em sede do processo eleitoral”;

1.6. Com fulcro nessa argumentação, solicita que este Tribunal “declare nula, inv[ál]ida, ilegal e inconstitucional” “a Deliberação nº 63/Legislativas 2021 porque a

matéria em apreço e os cartazes de identificação mencionados não violam nenhum preceito da Constituição da Rep[ú]blica, Código Eleitoral ou qualquer outra legislação avulsa sobre a matéria, e por tal deliberação configurar uma interpretação excessiva e abusiva das competências da CNE e do seu Regimento Interno”.

1.7. Junta 4 documentos de prova que incluem fotografias do próprio espaço em que se encontra afixado cartaz contendo imagem do seu presidente, símbolo do partido e os dizeres “*Ulisses. Cabo Verde no Caminho Seguro*”, uma que mostra a sede nacional do PAICV com vários cartazes de pessoas não identificadas com os dizeres “*Cabo Verde para Todos*” e as expressões “*inclusão*”, “*igualdade*”, “*transparência*” e “*oportunidades*”, o que parece ser o *printscreen* de material digital com fotografia da Presidente do PAICV e certas *hashtags* e uma da fachada da sede nacional do MPD com algumas fotografias e inscrições.

2. A CNE fez uso da possibilidade aberta pela Lei do Tribunal Constitucional e sustentou a sua posição acentuando que, primeiro, a argumentação do recorrente amplifica indevidamente o alcance que deu à sua deliberação, pois em nenhum momento promoveu discussão geral sobre se os partidos políticos podem ou não manter propaganda em suas sedes de campanha, e muito menos disse que tais condutas seriam proibidas. Na ocasião, limitou-se a analisar duas situações concretas apresentadas pelo queixoso referentes a cartazes afixados em local onde não transparece que sejam sedes de campanha, designadamente porque não terão sido como tais identificados pelo queixoso ou pelo próprio recorrente e porque não existem, na sua opinião, quaisquer sinais caracterizadores externos nesse sentido.

Foi essa a questão específica apreciada, tendo chegado à conclusão que aquelas duas situações descritas configuravam propaganda eleitoral irregular, posto que, no seu entender: 1. Não se tendo a campanha eleitoral iniciado nos termos da lei e do calendário eleitoral aprovado; 2. Na medida em que tais materiais configuram propaganda gráfica, logo sujeitos à regulação do Código Eleitoral; 3. Ainda não tendo sido distribuídos os espaços para a sua fixação pela Câmara Municipal; e, 4. Não tendo o MPD feito prova de que esses espaços são de propriedade do partido ou este deles frui, a conclusão é que se tratou de propaganda gráfica irregular.

Arremata que apesar da CNE reconhecer o direito das candidaturas de promoverem os seus candidatos e de enaltecerem as suas qualidades mesmo antes do início da campanha eleitoral, o facto é que no caso concreto estava-se perante ação típica de captação de votos através de meio de propaganda eleitoral antecipada e fora dos espaços prescritos pela lei com efeitos prejudiciais para a igualdade de oportunidades entre as candidaturas que se deve preservar para que se impeça que um partido político com mais meios financeiros possa retirar benefícios eleitorais expondo de forma mais ampla e antecipada as suas mensagens, ideias e propostas.

3. Distribuídos os autos ao JC Pina Delgado no dia 26 de março, este, além de emitir despacho no sentido de se requisitar as atas da sessão da CNE que apreciou a queixa da qual resulta o segmento impugnado da deliberação, solicitou a marcação de sessão para propor ao Tribunal que se ouvisse outras entidades interessadas. Realizada no mesmo dia, dela resultou posição de que se deveria ouvir todos os outros partidos concorrentes, fixando-se um prazo de vinte e quatro horas, e também a marcação da conferência de julgamento para o dia 29 de março. No dia seguinte, o Relator emitiu despacho para que se ouvisse essas entidades dentro do intervalo temporal estabelecido pelo Tribunal, o qual foi imediatamente cumprido pelos seus serviços.

Em relação aos despachos emitidos pelo relator,

3.1. As atas da sessão da Comissão Nacional de Eleições em que foi apreciada a queixa do PAICV e aprovada a Deliberação nº 63/Legislativas 2021 foram enviadas no dia 27;

3.2. Em relação aos partidos políticos concorrentes,

3.2.1. O Partido Popular optou por responder por via eletrónica no dia 27 de março às 13:01, tecendo argumentos segundo os quais é a primeira vez que um partido político dá início à campanha eleitoral antes do “*tempo estabelecido pela lei*”, com o seu presidente a aparecer no Jornal da Noite da Televisão de Cabo Verde a apelar ao voto e a promover a sua candidatura às próximas eleições. No seu entendimento os artigos 99, número 2, e 417 do Código Eleitoral, estabelecem o período de campanha eleitoral, bem

como o artigo 103, distinguindo a campanha eleitoral de outras manifestações de expressão, ao contrário que o “*MpD quer*”, para “*porventura e de forma disfarçada, suportar a sua posição. Neste sentido entende que o Tribunal Constitucional deve “validar” o ato impugnado “no que tange à definição e ao período do início da campanha eleitoral estipulado por lei nº 56/VII/2010, de 9 de Março*”, sob pena de se abrir “*um precedente em que a campanha eleitoral poderá ser feita a todo o tempo com prejuízos a todos os níveis para a sociedade*”.

3.2.2. Por sua vez, o PAICV alega, primeiro, que o Tribunal Constitucional não devia conhecer do mérito do recurso interposto pelo MPD, porquanto, na sua opinião, claramente intempestivo. Considerando que, no seu entendimento, a lei estabelece o prazo de três dias para tanto, um prazo que seria perentório, cuja contagem não se suspende aos sábados, domingos e feriados, e que todos os partidos políticos, incluindo o MPD, foram notificados da deliberação impugnada no dia 18 de março, qualquer recurso teria de dar entrada até ao dia 21, mas o MPD só protocolou a sua reação no dia 22 de março. Malgrado a sua posição quanto à admissibilidade também contesta os argumentos do recorrente por entender que a interpretação da parte final do artigo 103 que contém a expressão “*no respeito pelas regras do Estado de Direito Democrático*” remetem para o quadro normativo criado pelas regras sobre o início da campanha e pelos limites à propaganda gráfica e comercial, estabelecido pelos artigos 109 e 113 do Código Eleitoral, somente se excluindo do seu âmbito de aplicação aqueles que, nos termos do artigo 113, número 2, sejam da propriedade do proponente. Não é isso que está em causa porque o MPD está a fazer é espalhar propaganda por todo o país em edifícios privados e fora dos espaços cedidos pelas câmaras municipais, como, de resto, na sua leitura, o próprio recorrente nos autos admite. Arremata que não é o mesmo que o PAICV está a fazer porquanto os seus cartazes estão afixados na sua sede permanente que é de sua propriedade.

3.2.3. Os demais interessados não se pronunciaram.

4. Recebidas e distribuídas essas manifestações, na data marcada realizou-se a conferência de julgamento, na qual depois de se ter apreciado o recurso quanto à admissibilidade e mérito, adotou-se a fundamentação e a decisão que se seguem.

II. Fundamentação

1. Em resumo, o recorrente socorre-se deste Tribunal para impugnar um ato da CNE que ao considerar que aquele violou regras eleitorais, determinou a instauração de um processo de contraordenações contra ele. Isso porque deu por provado que o recorrente procedeu desta forma antes do momento permitido por lei e fora dos locais destinados para tanto, em desconformidade com as regras relativas à propaganda gráfica previstas pelos artigos 91, 103 e 417, que são arrolados como fundamentos normativos da decisão, e que, no geral, o órgão recorrido entende justificar-se para salvaguardar o princípio da igualdade de oportunidades entre as candidaturas, mas que o recorrente contesta.

1.1. Não fica absolutamente claro o que pretende o recorrente, pois, por um lado, refere-se no seu enquadramento que através da deliberação impugnada a CNE “*decidiu instaurar ao Movimento para a Democracia (MPD) um processo de contraordenação eleitoral, nos termos dos artigos 18º e 32º do CE, (...)*”, porém, no seu pedido, pretende que uma decisão do Tribunal Constitucional estenda os seus efeitos sobre toda a deliberação da CNE, na medida em que diz que “*o MPD vem interpor recurso contra a Deliberação n. 63/Legislativas 2021 da CNE, e solicitar ao TC que declare nula, inválida, ilegal e inconstitucional a referida Deliberação, porquanto, a matéria em apreço e os cartazes de identificação mencionados não violam nenhum preceito da Constituição da República, Código Eleitoral ou qualquer outra legislação avulsa sobre a matéria, e por tal deliberação configurar uma interpretação excessiva e abusiva das competências da CNE e do seu Regimento Interno*”.

1.1.1. Ocorre que a Deliberação 63/Legislativas 2021 da CNE contém dois segmentos decisórios muito claros, pois ao construir a decisão nesse segmento fê-lo no sentido de “*1. Ao abrigo do disposto os artigos 18º al. k) e art.º 320º, ambos do CE instaurar um processo de contraordenação eleitoral ao partido político Movimento para[a] Democracia; 2. Com vista a salvaguardar a igualdade de oportunidade entre todas as candidaturas, a CNE notifica o partido MPD, através do legal representante e mandatário da respetiva candidatura para Santiago Sul, para remover os cartazes já afixados, no prazo de 24 horas*”. Por conseguinte, o órgão administrativo especial recorrido, perante os mesmos fundamentos de facto que deu por provados tomou duas

medidas: primeiro, a de determinar a instauração de um processo contraordenacional; segundo, a de ordenar a remoção dos cartazes já afixados pelo partido, dando-lhe um prazo de vinte e quatro horas, que, mais tarde, se esclareceu que só abrangeriam os cartazes afixados nos dois espaços objeto da deliberação.

1.1.2. Em relação ao primeiro segmento, o que é expressamente identificado no início da peça, embora seja possível ao Tribunal Constitucional intervir para, por meio de uma declaração relativa à interpretação de dispositivos do Código Eleitoral, apresentar o seu entendimento a respeito, na maior parte dos casos, enquanto não se concretiza eventual resultado de determinação do ilícito eleitoral e de imposição da respetiva coima, isso será notoriamente precipitado, sobretudo em circunstâncias nas quais está em curso o próprio processo eleitoral e não há qualquer prejuízo material imediato para o recorrente adveniente disso. Enquanto segmento autónomo, ainda que potencialmente atingível pelos efeitos da análise que o Tribunal Constitucional fizer do presente caso, nada justifica que o Tribunal o faça diretamente neste momento.

1.1.3. O que interfere de forma imediata na sua esfera jurídica é a obrigação que lhe foi imposta no sentido de remover os cartazes já afixados em vinte e quatro horas a partir de uma interpretação que reputa de ilegal. Pois disso resultaria a anulação da deliberação na parte que causa prejuízo ao recorrente, na medida em que lhe impede de exercer um direito que reputa ter: a recuperação da liberdade de afixar os cartazes nos espaços que pretende.

1.2. Portanto, o objeto deste processo gravitaria em torno do problema de se determinar se a CNE pode ordenar que um partido remova cartazes afixados com dizeres de enaltecimento do partido e dos seus candidatos depois da marcação das eleições e antes do início da campanha eleitoral, além de fora dos espaços reservados pelas câmaras municipais para o efeito, em razão de possível violação dos limites estabelecidos pelas regras que regulam a propaganda gráfica eleitoral formuladas com o objetivo de garantir o princípio da igualdade de oportunidades entre as candidaturas. O que convocaria interessantes questões com grande repercussão sobre a interpretação que se pode atribuir às regras de propaganda gráfica à luz da Constituição, do regime jurídico dos Partidos Políticos e do Código Eleitoral, nomeadamente quanto à decisiva delimitação da fronteira entre a aplicação das regras constitucionais sobre expressão política e as regras legais de

propaganda eleitoral, e os limites da intervenção da CNE nessas matérias para coibir situações que podem configurar propaganda eleitoral antecipada.

2. Por mais interessantes que sejam tais questões e por maior repercussão sistêmica que possam ter, o Tribunal só pode apreciá-las caso o recurso seja admissível em razão da sua competência, da legitimidade do sujeito que a coloca e do tempo em que se a traz a juízo.

2.1. Quanto à competência, dúvidas não subsistirão que cabe a esta Corte Constitucional apreciar e decidir recursos de atos da CNE em período eleitoral. Não só a Lei sobre Organização, Funcionamento e Processo assim o dispõe quando no seu artigo 120 integra, dentre outros processos eleitorais sujeitos à jurisdição do Tribunal Constitucional, os “*recursos de atos da administração eleitoral*”, e estabelece claramente no número 5 dessa mesma disposição que “[o] *Tribunal Constitucional decidirá o recurso (...)*”. Ademais, qualquer dúvida a este respeito seria afastada pelos efeitos decorrentes do número 1 do artigo 20 do Código Eleitoral segundo o qual “[d]as *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*”.

Soluções que se conformam ao entendimento que o Tribunal Constitucional tem sobre as imposições constitucionais nessa matéria, pois considera que dada a natureza político-constitucional da matéria, a atribuição de jurisdição eleitoral a esta Corte é plena e marcada pelo princípio da unicidade da jurisdição nessa matéria que só pode ser afastado em casos muito pontuais e justificados (*Acórdão nº 7/2018, de 29 de março, Joaquim Jaime Monteiro v. CNE, sobre recusa de concessão de subvenção de campanha eleitoral decorrente de aplicação de norma inconstitucional*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, nº 21, de 11 de abril de 2018, pp. 505-530, *Acórdão nº 31/2019, de 29 de agosto, BASTA v. CNE, sobre recurso de aplicação de coima, incidente sobre a tramitação do julgamento no TC quanto à realização de audiência pública*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, nº 110, de 29 de outubro de 2019, pp. 1789-1795, *Acórdão 39/2019, de 3 de dezembro, GIRB v. CNE*, Rel: JCP Pinto Semedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Serie, n. 6, 14 de janeiro de 2020, pp. 106-121, para. 2.1, *Acórdão 41/2019, de 17 de dezembro, Pedro Centeio v. CNE*, Rel:

Aristides R. Lima, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, n. 6, 14 de janeiro de 2020, pp. 131-136, 2.1, e, mais recentemente, pelo *Acórdão nº 29/2020, de 23 de julho, Joaquim Jaime Monteiro v. CNE*, Rel: JC Aristides R. Lima, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, n. 139, 23 de dezembro de 2020, pp. 2173-2181; e *Acórdão 30/2020, de 11 de setembro, PAICV v. CNE (sobre a proibição de distribuição de camisolas modelo T e máscaras faciais de proteção respiratória individual)*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, n. 139, 23 de dezembro, pp. 2182-2198, 4.2.).

2.2. Quanto à legitimidade, sendo notório que as regras vertidas para a Lei do Tribunal Constitucional ou do Código Eleitoral não foram construídas no sentido de se a limitar, não se a poderia negar ao recorrente. Tratando-se de um partido político registado no Tribunal Constitucional, cabe-lhe um evidente interesse em reagir processualmente contra uma deliberação que produz efeitos concretos sobre a sua esfera jurídica, nomeadamente sobre a sua liberdade de propaganda política e/ou eleitoral, correspondendo claramente ao conceito de legitimidade como interesse em demandar do artigo 25 do Código de Processo Civil, subsistindo ainda possibilidade de, nos termos do número 2 deste mesmo artigo, ela decorrer da autodefinição de interesse relevante na ausência de indicação legal em contrário. Portanto, o MPD, através da sua Secretária-Geral, entidade que estatutariamente representa o partido em juízo (artigo 46 (1) d)), tem toda a legitimidade para impugnar a Deliberação 63/Legislativas 2021 da CNE.

2.3. Por fim, no que diz respeito à tempestividade, é fático, dando-se por provado, que a Deliberação impugnada foi adotada no dia 17 de março do corrente ano de 2021, tendo sido o recorrente formalmente notificado dela no dia seguinte às 18:25. Deu entrada à sua peça na secretaria do Tribunal Constitucional no dia 22 às 17:02, mas ela foi devolvida uma hora depois, quando o Secretário desta Corte constatou a irregularidade da sua receção, tendo sido protocolada no dia seguinte, 23 de março, em horário não definido na Secretaria da CNE, como é de lei.

2.3.1. Tanto a entidade recorrida, como um dos interessados que se manifestou chamam a atenção para a extemporaneidade do recurso, posto que, na melhor das interpretações, só poderia ter sido interposto até 21 de março.

2.3.2. Neste particular, não haverá propriamente dúvidas quanto ao entendimento deste Tribunal a respeito da interpretação do prazo de interposição deste tipo de recurso, pois já tem por assente que perante a discrepância entre a Lei do Tribunal Constitucional e o Código Eleitoral, os quais estabelecem respetivamente, dois e três dias, é-lhe imposto que promova a interpretação que melhor favoreça o direito à proteção judiciária (*Acórdão nº 7/2018, de 29 de março, Joaquim Jaime Monteiro v. CNE, sobre recusa de concessão de subvenção de campanha eleitoral decorrente de aplicação de norma inconstitucional*, Rel: JC Pina Delgado, 4.3.1), mormente neste caso que envolve atos da administração eleitoral. Logo, entende ser pacífico que o recurso poderia ser interposto até ao dia 21 de março.

2.3.3. A questão que fica é a de saber se o Tribunal, como fez em outras ocasiões, ainda permitiria que fosse interposto no dia seguinte ao termo do prazo, convocando para o efeito o prescrito pelo número 4 do artigo 138 do Código de Processo Civil, legislação para a qual a Lei do Tribunal Constitucional remete e que não faz qualquer distinção entre o prazo dilatatório e perentório, mas que, em homenagem a filosofia adotada por esse instrumento básico do direito adjetivo cabo-verdiano de se privilegiar a análise de mérito em detrimento de questões formais, sujeita qualquer tipo de prazo a essa regra. Sendo assim, como tem feito inúmeras vezes, é disposição que esta Corte entende ser aplicável na medida em que os seus efeitos se harmonizem à natureza de cada processo de sua jurisdição, mormente o processo eleitoral. Em relação a este tipo de recurso, partindo-se, em abstrato, do princípio de que um recorrente cumpre a decisão prolatada pelo órgão administrativo recorrido nos seus termos, mesmo que dela não concorde, a menos que tenha interposto medida cautelar a obstar a produção dos seus efeitos normais, não haverá prejuízos à cadência normal do processo eleitoral.

Sendo assim, para efeitos do caso concreto, como tinha feito em relação ao caso do candidato do PAICV nas eleições municipais de 2016, Alcides Graça que impugnou deliberação da Assembleia de Apuramento Geral decidida pelo *Acórdão 22/2016, de 16 de setembro*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, n. 59, 14 de junho de 2016, pp. 1994-2007, 2.1.4, e reiterou em processos posteriores, o Tribunal Constitucional aplica por remissão a norma mencionada do Código de Processo Civil e aceita que a peça de recurso seja interposta no dia seguinte ao termo do prazo sem que

caiba, naturalmente, qualquer multa, considerando a natureza graciosa do contencioso eleitoral. Do que decorre que os recorrentes tinham até ao dia 22 de março para o fazer.

É fático que a peça de recurso somente foi protocolada junto à secretaria da CNE, como é de lei, no dia 23. Ocorre, e deu-se por provado, em razão do carimbo apostado a f. 6 dos autos e de informações prestadas pela secretaria, que o recorrente deu entrada ao recurso nos serviços deste Tribunal no dia 22 às 17:02, uma situação com algumas semelhanças relativas com a que foi decidida pelo *Acórdão 34/2020, de 24 de setembro, Joaquim Jaime Monteiro v. CNE II*, Rel: JC Aristides R. Lima, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, n. 139, 23 de dezembro de 2020, pp. 2216-2220, II, A, embora com a clara distinção de se tratar de eleições para titulares de órgãos municipais e que o recorrente, o grupo de cidadãos LUTA, não era propriamente experimentado em disputas eleitorais. Na presente situação, considerando que a Lei do Tribunal Constitucional é clara nesta matéria, prescrevendo sem ambiguidades o *locus* da interposição do recurso – a Comissão Nacional de Eleições – trata-se de um erro que, nesta fase, qualquer entidade política, ainda mais um dos partidos mais antigos do país, que participou em todas as eleições democráticas multipartidárias aqui realizadas (ver *Dados Eleitorais de Cabo Verde em 25 Anos de Regime Democrático (1991-2016)*, Daniel Henrique Costa (org.), Praia, CNE/AN, 2019), não pode cometer e tão-pouco repetir porque a presente decisão não se constitui num precedente sobre a interpretação das regras relativas à interpretação do local de interposição do recurso no sentido de que, afinal, também podem ser interpostos diretamente na secretaria do Tribunal Constitucional fixando a data da entrega.

Outrossim, esta Corte reitera que a lei determina, com todas as consequências jurídicas, que essas reações processuais sejam protocoladas junto à secretaria da CNE que a remeterá a esta instituição judicial. Numa outra situação, o já referido recurso interposto pelo candidato do PAICV, *Alcides Graça v. AAG-SV*, decidido pelo *Acórdão 22/2016, de 16 de setembro*, Rel: JC Pina Delgado, 2.1.3, a questão envolvia uma norma em que por se referir textualmente ao “Supremo Tribunal de Justiça” o recorrente não se ateu a um preceito aprovado por uma lei de revisão que transformava tais menções em referências ao “Tribunal Constitucional”. Neste caso concreto, ainda que a expressão “*a interposição de recurso contencioso de deliberação da Comissão Nacional de Eleições faz-se por meio de requerimento apresentado nessa comissão (...)*”, possa deixar um pouco escondida a

referência a “*nessa comissão*”, é suficientemente clara para qualquer entidade atenta decifrar ao que se refere.

Caso fosse esse o único elemento que o Tribunal Constitucional deve considerar o recorrente corria sérios riscos de a sua pretensão não ser conhecida no mérito. Porém, além do – limitado – peso que pode ainda ser atribuído, dado o transcurso de tempo ocorrido, nos termos daquela jurisprudência citada, ao facto de o recorrente ter “*demonstrado claramente o seu inconformismo*” ainda que a entidade errada, este Pretório não pode deixar de considerar que também contribuiu para esse erro pela razão de a sua secretaria ter recebido e protocolado o recurso no dia 22 de março, transmitindo a ideia de que terá sido devidamente interposto. Mesmo que se tenha dado conta do erro, informando disso o recorrente e devolvendo a peça, só foi possível fazê-lo por volta das 18:00 daquele mesmo dia, dificultando, em razão do horário, a sua imediata submissão à entidade referida pela lei, a CNE.

No caso concreto, tendo esta entidade contribuído, de alguma forma, para o desfecho dessa fase processual, pois, ao invés de se aceitar o recurso, se deveria ter rejeitado a sua entrega e informado o recorrente da entidade correta a quem o apresentar, permitir que esse efeito recaia sobre um jurisdicionado deixaria o Tribunal Constitucional numa posição de estar a agir contra as expetativas, ainda que notoriamente equivocadas, geradas e em sério risco de violar ele próprio o princípio da proteção da confiança, ao qual, enquanto entidade pública, também está vinculado, como afirmou expressamente por via do *Acórdão 4/2017, de 13 de abril, Vanda Oliveira v. STJ (sobre reclamação por não-admissão de recurso de fiscalização concreta em razão de extemporaneidade)*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, n. 27, 16 de maio de 2017, pp. 650-659. Assim sendo, no limite, tal como registou também num caso que mantém semelhança relativa ao presente recurso, decidido pelo *Acórdão 34/2020, de 24 de setembro*, Rel: JC Aristides R. Lima, II, A, entende dever admitir a trâmite o presente recurso contencioso de ato praticado pela CNE, passando em seguida a analisar o seu mérito.

3. O que faz,

3.1. Primeiro, considerando os seguintes elementos fáticos que podem ser dados por provados:

3.1.1. As eleições legislativas foram marcadas para o dia 18 de abril de 2021 pelo *Decreto-Presidencial n.º 3/2021, de 14 de janeiro*, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, n. 4 de 14 de janeiro, p. 96;

3.1.2. O calendário eleitoral aprovado pela *Deliberação n.º 10/Legislativas 2021, de 16 de janeiro*, publicada no *Boletim Oficial*, I Série, n. 9, de 16 de janeiro, p. 64, com base na lei, aponta a data de 1 de abril para o início da campanha eleitoral;

3.1.3. O MPD, partido político registado no Tribunal Constitucional, concorre às próximas eleições legislativas, no círculo eleitoral de Santiago Sul, tendo como cabeça de lista o Senhor José Ulisses de Pina Correia e Silva, também presidente do Partido, conforme transparece do *Edital 1/CNE/2021*, que publica as listas concorrentes à Eleição de Deputados à Assembleia Nacional, *Boletim Oficial*, II Série, n. 57, de 30 de março de 2021, p. 775;

3.1.4. Esse partido promoveu, em data(s) não determinada(s), a afixação de cartazes na zona do Brasil da Achada de Santo António contendo uma fotografia do seu Presidente, cores identificativas do partido, símbolo e com os dizeres “*Cabo Verde no Caminho Seguro*”, facto que não nega.

3.2. E os que não se pode dar por provados, nomeadamente que:

3.2.1. Os espaços onde se encontram cartazes na Achada de Santo António, zona do Brasil, são extensões de estruturas de bairro do MPD;

3.2.2. O MPD tenha contratado propaganda;

3.2.3. A CNE não tenha coibido outras práticas de propaganda eleitoral ilícita de outras candidaturas.

3.3. Sendo assim, e perante todo o argumentário reunido, urge que este Tribunal responda às seguintes questões:

3.3.1. A de saber se a CNE possui competência para conhecer, apreciar e decidir a respeito de questões respeitantes a propaganda gráfica ocorrida depois da marcação das eleições e antes do início da campanha eleitoral que sejam levadas ao seu conhecimento.

3.3.2. A de saber se o regime jurídico-eleitoral em vigor restringe generalizadamente a promoção de propaganda gráfica depois da marcação das eleições e antes do início da campanha eleitoral fora dos espaços reservados pelas câmaras municipais ou edifícios de propriedade das candidaturas.

3.3.3. A de saber se no caso concreto, o MPD incorreu em prática de propaganda gráfica ilícita afixando cartazes com as respetivas fotografias, cores e dizeres nos espaços designados da Achada de Santo António, na zona do Brasil.

4. A de saber se a CNE possui competência ou legitimidade para conhecer, apreciar e decidir a respeito de questões respeitantes a propaganda gráfica afixada depois da marcação das eleições e antes do início da campanha eleitoral que sejam levadas ao seu conhecimento, suscita a este Tribunal as seguintes considerações.

4.1. O recorrente parece sugerir que a CNE não seria competente para analisar esta questão porque sendo matéria de identificação de sedes partidárias, pela sua natureza, estaria fora do espectro de matérias integradas ao processo eleitoral que a lei lhe incumbem.

4.2. Haverá, naturalmente, duas formas de se analisar esta questão, uma que se constituiu uma questão prévia que prejudica o conhecimento do mérito e a outra o desfecho de uma análise de mérito, que a pressupõe.

4.2.1. Em relação à primeira, como aponta muito bem o recorrente, o artigo 18 do Código Eleitoral fixa as competências desse órgão da administração eleitoral, emergindo de todo o seu elenco duas normas essenciais: uma que prescreve que lhe cabe “*assegurar a regularidade das eleições, a igualdade de oportunidades e de tratamento das candidaturas e o respeito pelos demais princípios fundamentais do processo eleitoral estabelecidos na Constituição, deste Código e demais legislação, adotando todas as providências necessárias*” (parágrafo 1º, alínea a)) e outra que lhe reserva a resolução “*de queixas e reclamações, que lhe sejam apresentadas no âmbito do processo eleitoral,*

salvo quando tal resolução incumba, nos termos deste Código e demais legislação, a outros órgãos” (parágrafo 1º, alínea j)).

A douta argumentação expendida não contesta que caberia a CNE exercer os poderes derivados dessas competências, nomeadamente de, na sequência de uma queixa que lhe é dirigida no quadro de um processo eleitoral, garantir a igualdade de oportunidades e de tratamento das candidaturas, antes parecendo sugerir que esse órgão incorreu em conduta *ultra vires* porque, na sua opinião, o objeto da queixa – segundo o recorrente a afixação de sinais de identificação em extensões de sedes concelhias ou de bairro – estaria fora do âmbito do conceito de “*processo eleitoral*” que habilita a intervenção desse órgão da administração eleitoral.

Contudo, não parece que a tese seja de se acolher. Desde logo porque para se determinar que uma matéria está excluída da competência de um órgão deve-se, no mínimo, estabelecer, ainda que perfunctoriamente, a sua natureza e a definição do regime jurídico que lhe é aplicável, o que sempre permitiria alguma intervenção à entidade, ainda que fosse para se declarar incompetente *ratione materiae*. Mas, também porque, neste caso, nem sequer se podia, sem uma análise mais aprofundada, e considerando os elementos que foram colocados à disposição da CNE, dar por estabelecido – o que até agora não se dá – que efetivamente se estava perante sinais de identificação em sedes partidárias desconcentradas.

E sobretudo pela razão de que o que confere competência à CNE para analisar uma queixa com esse conteúdo é o facto de se poder estar perante uma situação de propaganda eleitoral ilícita, uma competência que possui *rationae temporae* desde o momento em que se fixa, através de decreto-presidencial, a data das eleições em causa e mesmo antes do início da campanha eleitoral – na fase intermediária que se tem conhecido como de pré-campanha – porquanto a marcação das eleições baliza o início do processo eleitoral no sentido adotado pelo Código Eleitoral. O que permite a esse órgão adotar as providências necessárias para garantir o respeito de todos os princípios fundamentais do processo eleitoral em matéria de comunicação de forma remota a partir desse momento, mesmo antes de se haver no sentido estrito candidaturas, no sentido de formalizadas e admitidas, desde que a intervenção concreta lhe seja permitida pela lei e na medida em que se esteja ou se possa estar perante conduta eleitoral proscrita.

4.2.2. No sentido, de resto, da própria interpretação da CNE quanto ao âmbito temporal de sua intervenção fiscalizadora, a qual parece colher pelo menos a não-oposição da doutrina que se pronunciou a respeito – nomeadamente Mário Silva, *Código Eleitoral Anotado*, 3. ed., Praia, LPD/ISCJS, 2020, p. 169) – na medida em que, na prática, as atividades de campanha são antecipadas e iniciadas materialmente assim que se publica o decreto que marca as eleições.

4.2.3. O que pode levar, no entanto, à segunda dimensão do problema, que se entronca com o segundo quesito decisório, o de saber se realmente há uma limitação legal a esse tipo propaganda gráfica, como se discutirá mais à frente.

4.3. Não sem antes apreciar o que parece ser uma imputação de alguma falta de legitimidade da CNE em tratar desta queixa concreta que decorre da alegação de, por um lado, dualidade de tratamento e, do outro, de leniência em relação a propaganda eleitoral ilícita que se tem feito na esfera digital.

4.3.1. Não será propriamente motivo de dúvidas que faz parte do princípio da igualdade de tratamento entre todas as candidaturas que a CNE deve assegurar, mas ao qual também está vinculada, o direito que elas possuem de serem tratadas da mesma forma pelos órgãos eleitorais, nomeadamente no que diz respeito ao processamento das suas queixas e reclamações.

4.3.2. O recorrente alega que a CNE não pode adotar dois pesos e duas medidas não coibindo as candidaturas de difundirem no espaço digital e de forma massificada material de toda a espécie o que também seria vedado por lei, de acordo com a interpretação que promoveu contra si, apresentando um documento que terá baixado da internet com uma fotografia da Presidente do PAICV contendo *hashtags* como Janira2021, JHA2021 ou PAICV2021.

4.3.3. Porém, não carrou para os autos qualquer evidência de que tenha feito uma queixa por suposta prática de propaganda irregular, através desses meios, tenha sido ignorada pela CNE ou em que a CNE tenha adotado princípios diferentes dos que – independentemente de com eles se concordar ou não – adotou para apreciar e decidir a queixa e adotar a deliberação que contesta nesta sede.

4.3.4. Naturalmente, nada impede que a CNE possa, ao abrigo da alínea a) do número do 1 do artigo 18 apreciar, por sua iniciativa e fora de um caso concreto, uma situação generalizada de descumprimento dos limites legais à propaganda no quadro do processo eleitoral – que, no caso concreto, o Tribunal não tem elementos para dar por provada – inclusive deliberando, nos limites da Constituição e da lei, a respeito, mas caso não o faça disso não decorre qualquer limitação para apreciar uma queixa ou reclamação concreta que lhe seja dirigida em razão de possível violação de outras regras de propaganda eleitoral.

4.4. Resolvida esta questão e assegurando-se a competência e legitimidade da CNE em apreciar a queixa que lhe foi dirigida, pode-se, em seguida, analisar se efetivamente esse órgão da administração eleitoral teria base para considerar que se estava perante propaganda ilícita, o que decorreria necessariamente de se estabelecer que o Código Eleitoral veda integralmente propaganda gráfica antes do início da campanha eleitoral e que no caso concreto os cartazes afixados pelo MPD nos dois espaços da Achada de Santo António estariam abrangidos por uma eventual proibição.

5. Responder à questão de se saber se o regime jurídico-geral em vigor restringe a promoção de propaganda gráfica depois da marcação das eleições e antes do início da campanha eleitoral fora dos espaços reservados pelas câmaras municipais ou edifícios de propriedade das candidaturas, exige que se recupere a lógica da solução hipotética de limitação de propaganda gráfica em períodos eleitorais, algo que depende de uma análise que parte da Constituição e se concretiza nos efeitos da lei ordinária que desenvolve o regime, o Código Eleitoral. A razão para isso é que, como já se tinha pronunciado o Tribunal Constitucional através do *Acórdão nº 13/2016, de 7 de julho, Proferido no Processo de Fiscalização da Constitucionalidade nº 1/2016, Referente à inconstitucionalidade de certas normas do Código Eleitoral*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial da República de Cabo Verde*, I Série, nº 43, 27 de julho de 2016, pp. 1421-1475, não se pode desconsiderar a natureza restritiva de qualquer norma que limite a comunicação política em períodos eleitorais, o que impõe uma hermenêutica que necessariamente decorre da Lei Fundamental, na medida em que esta reconhece os direitos e as condições que podem legitimar a sua afetação em nome da realização de certos interesses públicos.

5.1. As normas constitucionais que emergem nesta matéria portam natureza distinta, ainda que complementares, pois umas se referem a direitos fundamentais e outras a princípios constitucionais do sistema eleitoral. Nesse particular são relevantes as normas que consagram liberdades comunicacionais, nomeadamente a norma-base que define o tratamento jurídico-constitucional desse tipo de liberdade, o número 1 do artigo 48, segundo o qual “*todos têm a liberdade de exprimir e de divulgar as suas ideias pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio (...)*”, cuja apreciação o Tribunal Constitucional já tinha feito genericamente através do *Acórdão nº 13/2016, de 7 de julho, Proferido no Processo de Fiscalização da Constitucionalidade nº 1/2016, Referente à inconstitucionalidade de certas normas do Código Eleitoral*, Rel: JC Pina Delgado, mas, sobretudo pelo disposto no número 1 do artigo 57 da Constituição da República que estabelece que “*todos os cidadãos têm o direito de constituir partidos políticos e de neles participar, concorrendo democraticamente para a formação da vontade popular (...)*”, do que decorre, como já se havia assentado através do *Acórdão 30/2020, de 11 de setembro, PAICV v. CNE (sobre a proibição de distribuição de camisolas modelo T e máscaras faciais de proteção respiratória individual*, Rel: JC Pina Delgado, 7.2.2, que as liberdades comunicacionais de expressão de ideias por qualquer meio que os indivíduos possuem projetam-se sobre os partidos políticos que constituem, com base numa liberdade agremiativa, reconhecida pelo *Acórdão 18/2017, de 31 de julho, Maria do Sameiro v. PAICV, sobre violação do princípio do contraditório e do dever de fundamentação de decisão de órgão jurisdicional partidário*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, n. 47, 8 de agosto, pp. 1041-1049, que pressupõe a agregação de um conjunto de pessoas unidas por objetivos comuns, com o fito de concorrer democraticamente para a formação da vontade popular, constituindo-se, assim, numa verdadeira liberdade de o partido político, que se subroga como seu titular, de expressar, de acordo com as suas regras estatutárias, as ideias convergentes de um conjunto de pessoas que o criam com a finalidade explícita de participação e representação política e de disputa do poder.

Não deixa de se associar a esta ideia a noção legal de partido político como “*associações de cidadãos, de caráter permanente, âmbito nacional e constituídas com o objetivo fundamental específico de participar democraticamente na vida política do país e de concorrer, de acordo com as leis constitucionais e com os seus estatutos e programas publicados, para a formação e expressão política do povo e para a organização do poder*

político, intervindo no processo eleitoral mediante a apresentação ou o patrocínio de candidaturas” (Lei dos Partidos Políticos, artigo 2º) e, sobretudo, com a finalidade arrolada pela lei de “contribuir para o exercício dos direitos políticos dos cidadãos”, entre os quais estaria também o direito de propagar ideais políticos, através de associações que portam tal natureza que integram (Ibid., artigo 3 a)).

De outra parte, a Constituição não deixa de fixar alguns princípios objetivos que devem ser considerados pelo legislador ao definir o regime jurídico aplicável às campanhas eleitorais, nomeadamente, segundo os seus termos, os da “*liberdade de propaganda, da igualdade de oportunidades e de tratamento de todas as candidaturas, da neutralidade e imparcialidade de todas as entidades públicas perante as candidaturas e da fiscalização das contas eleitorais*”, dentre os quais, considerando os dados da presente situação, são especialmente relevantes os dois primeiros, que mantêm entre si uma relação de tensão que somente se ultrapassa através de operações sistemáticas de balanceamento (*Acórdão nº 13/2016, de de 7 de julho, Proferido no Processo de Fiscalização da Constitucionalidade nº 1/2016, Referente à inconstitucionalidade de certas normas do Código Eleitoral, Rel: JC Pina Delgado, 2.5.2.; 2.6.4*).

Ambos, tal como os demais, não estabelecem injunções específicas de formatação do regime jurídico dirigidas ao legislador, mas determinam a sua consideração num quadro de ponderação que deve considerar ao elaborar e ajustar o sistema infraconstitucional, estando encadeados de forma a sugerir a prevalência da liberdade de propaganda, a natural, e o objetivo de garantir a igualdade republicana de oportunidades, um princípio corretor da aplicação ilimitada do primeiro em termos de se garantir competições políticas minimamente justas e equilibradas. O efeito mais relevante que pode resultar desta consagração é que, apesar disso, mas não se o desconsiderando, a garantia de igualdade de oportunidades e de tratamento de todas as candidaturas pode ser invocada como finalidade legítima que o legislador pode perseguir se necessário restringido o âmbito constitucional da liberdade de propaganda (*Acórdão nº 13/2016, de de 7 de julho, Proferido no Processo de Fiscalização da Constitucionalidade nº 1/2016, Referente à inconstitucionalidade de certas normas do Código Eleitoral, Rel: JC Pina Delgado, 2.6.4*) enquanto manifestação de uma liberdade de expressão associativo-política de que o partido se torna titular.

Portanto, é cristalino que os partidos políticos são titulares de liberdades comunicativas, nomeadamente posições jurídicas que lhe garantem liberdade de propaganda, que, todavia, podem ser restringidos em períodos eleitorais – para o que interessa para se apreciar a questão trazida a juízo por este recurso – como meio idóneo para se concretizar a finalidade legítima de se garantir a igualdade de oportunidades entre as candidaturas, desde que se o faça nos termos dos requisitos de afetação de direitos por meio de restrição previstos pelo número 5 do artigo 17 da Lei Fundamental, nos moldes em que Tribunal já tinha assentado através do *Acórdão 30/2020, de 11 de setembro, PAICV v. CNE (sobre a proibição de distribuição de camisolas modelo T e máscaras faciais de proteção respiratória individual, Rel: JC Pina Delgado, 7.2.*

5.2. A questão fulcral aqui envolvida é a de saber se o fez de facto nos termos pressupostos pelo órgão recorrido, que nos parece ter construído um raciocínio que não fica inteiramente claro, mas que parece desconsiderar completamente a mecânica de restrição de liberdades comunicacionais, ainda que em períodos eleitorais. Na interpretação que esse tribunal faz, a CNE parece implicitamente partir da legitimidade da finalidade – a garantia de igualdade de oportunidades das candidaturas – que não se discute porque pacífica, do facto de se estar fora do período de campanha eleitoral para eleições legislativas, conforme definido pelos artigos 91 e 417, e da definição dos objetivos da campanha eleitoral no sentido de que consiste “*na apresentação de propostas e programas político-eleitorais e na justificação e promoção das candidaturas, com vista à captação de voto*”, para inferir que existe uma restrição à propaganda gráfica antes da emergência do período de campanha eleitoral formalmente considerado.

5.2.1. Este Tribunal tem, para não ser muito taxativo, dúvidas se a mecânica mais adequada de abordar a questão será esta porque leva a um resultado enviesado do ponto de vista constitucional que se projeta sobre a regulação da matéria, levando a um entendimento que não nos parece sequer resultar da lei porque porta ideia subjacente de que só se pode fazer propaganda eleitoral quando se entra em período de campanha eleitoral, com a consequente limitação de só se poder apresentar propostas e programas político-eleitorais, justificação e promoção de candidaturas ou captar sufrágio nessa fase do processo eleitoral.

Outrossim, em tese, dado ao sistema de partidos políticos que foi adotado faz-se propaganda política e potencialmente capta-se votos a todo o tempo. Assim, o que vai distinguir a propaganda política geral da propaganda especial que é a eleitoral é, por um lado, o momento eleitoral em que se processa, uma vez que através do decreto de marcação de eleições oficialmente se dá início ao período eleitoral, e, do outro, em razão disso, a intensificação de ações que dela decorre, pois durante o período eleitoral incrementa-se a capacidade de partidos políticos concorrentes fazerem-no, incluindo através de acesso a meios providenciados pelo Estado. Se este último efeito faz-se sentir no período estrito da campanha eleitoral, não seria verdadeiramente natural que se pressupusesse, mesmo na ausência de consagração legal específica, que se opera um silêncio comunicativo dessas entidades durante o interstício que medeia a data da publicação do decreto que marca as eleições – que é também período eleitoral, também marcado por propaganda eleitoral, como o Tribunal entendeu através do *Acórdão 30/2020, de 11 de setembro, PAICV v. CNE (sobre a proibição de distribuição de camisolas modelo T e máscaras faciais de proteção respiratória individual, Rel: JC Pina Delgado, 7.2.2* – e o início da campanha eleitoral, quando precisamente sentem maior necessidade de comunicar as suas mensagens políticas.

Na verdade, o que o Capítulo VII do Título II do Código Eleitoral faz é estabelecer as regras específicas a aplicar durante a campanha eleitoral, nomeadamente quanto à propaganda eleitoral. Não no sentido de suprimir ou substituir integralmente as demais, sendo claro a este respeito o seu artigo 95 o qual dispõe no seu número 1 que “[a]s atividades de campanha eleitoral previstas no presente Código não excluem quaisquer outras decorrentes do exercício dos direitos, liberdades e garantias contempladas na Constituição e nas leis”. Mas, antes, densificando a capacidade de projeção das mensagens das candidaturas, protegendo-as numa perspetiva negativa, mas também as promovendo num sentido positivo, na medida em que se criam regimes especiais que adensam direitos pré-existentes, impondo um quadro regulatório mais flexível (por exemplo, o fixado pelo artigo 107 quanto à liberdade de reunião e de manifestação) ou se lhes concede um conjunto de direitos que não possuem em outros períodos. Sendo esta a razão porque se prevê a gratuidade de acesso aos espaços jornalísticos, tempos de emissão, suportes, edifícios ou recintos que sejam cedidos pelo Estados, municípios ou outras pessoas coletivas públicas (artigo 98 (1)), tarifas especiais para envio de propaganda eleitoral (artigo 102), espaços especiais destinados à afixação de material de

propaganda gráfica política a disponibilizar pelas câmaras municipais (artigo 110), cedência de uso de espaço público para fins eleitorais (artigo 111), tempo de antena gratuitos na rádio e televisão (artigo 117), impondo ao Estado, por meio da CNE, o pagamento a devida compensação às entidades privadas que os tenham de transmitir.

E somente excecionalmente sujeitá-las a restrições adicionais, na medida em que nalguns casos conduzem a limitações à propaganda eleitoral durante o período de campanha eleitoral (*Acórdão nº 13/2016, de 7 de julho, Proferido no Processo de Fiscalização da Constitucionalidade nº 1/2016, Referente à inconstitucionalidade de certas normas do Código Eleitoral, Rel: JC Pina Delgado, 2.6.7*), motivadas por diferentes finalidades, entre as quais a proibição de toda a propaganda eleitoral durante o período de reflexão (artigo 92 e 106 (11)). Ou em razão do seu conteúdo nos termos dos números 2 e 3 do artigo 106 do Código Eleitoral, reforçando proibições gerais nesse sentido e afastando qualquer leitura no sentido de elas não vigerem durante o período eleitoral. Também as que sejam veiculadas através do uso de materiais nocivos ao meio ambiente ou sujeitos a taxa ecológica (número 6); as que se impõe à propaganda gráfica relativamente a um conjunto de edifícios públicos e outras entidades que, pela sua natureza e os valores do Estado, devem manter-se fora do processo eleitoral ou de edifícios privados sem o consentimento do proprietário ou de quem dele tenha a fruição (artigo 109). Incluindo um caso em que expressamente se estende os efeitos da proibição além do período de campanha eleitoral, alcançando o que o antecede, que se pode denominar, ainda que não decorra de terminologia legal, de pré-campanha: “*a proibição de publicidade comercial*” (artigo 113).

5.2.2. Partindo-se do pressuposto de que qualquer norma restritiva deve estar devidamente consagrada na lei, ficando claro que ela não pode ser simplesmente inferida como um efeito natural do reconhecimento da finalidade da medida de garantir a igualdade entre as candidaturas e de regras que estabelecem o período da campanha eleitoral e do conceito de propaganda eleitoral em período de campanha eleitoral, haveria que se encontrar uma norma concreta que suportasse o entendimento de que a propaganda eleitoral gráfica é proibida de forma generalizada antes do período de campanha eleitoral. Nesta medida, o que se cita para fundamentar a conclusão de que esse tipo de propaganda seria ilícito fora dessa fase do processo eleitoral, são, essencialmente, os artigos 109 e

110, mencionados pela CNE na sua peça de sustentação, e o artigo 113 referenciado por um dos partidos que interveio no processo.

5.2.3. Os dois primeiros, de facto, fazem parte do mesmo complexo regulatório, estando articulados no sentido de que: artigo 109: “1. A propaganda gráfica nos espaços a ela reservados não carece de autorização nem de comunicação a autoridades administrativas. 2. Não é admitida a afixação de material de propaganda gráfica, nem a realização de inscrições ou pinturas murais em monumentos nacionais, em templos religiosos, nos cemitérios, em quaisquer edifícios públicos, do Estado, dos municípios ou de qualquer outra pessoa coletiva pública, nos locais onde vão funcionar assembleias de voto, nos sinais de trânsito ou placas de sinalização rodoviária, bem como em quaisquer outros locais proibidos por posturas municipais. 3. Não é admitida a afixação de material de propaganda gráfica, nem a realização de inscrições ou murais em edifícios privados, salvo autorização dos respetivos proprietários ou de quem, por qualquer modo, tenha a fruição do prédio”; artigo 110: “1. A câmara municipal estabelece, até ao termo do décimo dia anterior ao dia marcado para o início da campanha eleitoral, espaços especiais destinados à afixação de material de propaganda gráfica política. 2. Os espaços a que se refere o número anterior por todas as candidaturas, em termos que garantam igualdade de condições e oportunidades”.

A produção de qualquer efeito restritivo deve necessariamente resultar de uma formulação expressa da lei. Mas, o que dela decorre é, primeiro, a manifestação de uma garantia vigente durante o período de campanha eleitoral no sentido de que a propaganda gráfica não requer autorização ou comunicação a autoridades administrativas (artigo 109 (1)); segundo, a explicitação de um conjunto de restrições à propaganda gráfica durante o período eleitoral que, abarcam, por um lado, a afixação de material dessa natureza em certos edifícios públicos ou não devem ser associados a disputas eleitorais (artigo 109 (2)) e edifícios privados quando não se assegure a autorização do proprietário ou usufrutuário no sentido amplo (artigo 109 (3)). Porém, a sua construção normativa não contém propriamente qualquer indicação de que elas seriam aplicáveis antes do início da campanha eleitoral, portanto no que se convencionou chamar de período de pré-campanha, e muito menos que também abarcassem situações em que um particular, sendo proprietário ou fruidor do edifício, autoriza a afixação de cartazes, a realização de inscrições ou a feitura de pinturas murais.

No mesmo diapasão, o artigo 110 não dá muita margem a se inferir qualquer efeito restritivo no sentido de que publicidade gráfica eleitoral esteja generalizadamente proibida fora de certos espaços disponibilizados pela câmara e antes do período de campanha, pois ao dizer simplesmente que “1. A câmara municipal estabelece, até ao termo do décimo dia anterior ao dia marcado para o início da campanha eleitoral, espaços especiais destinados à afixação de material de propaganda gráfica política” e que “2. Os espaços a que se refere o número anterior são repartidos por todas as candidaturas, em termos que lhes garantam igualdade de condições e oportunidade”, está-se simplesmente a dirigir um comando a esses órgãos municipais no sentido de disponibilizarem esse espaço de forma igualitária às candidaturas. Portanto, longe de conter normas restritivas, tem no seu bojo o reconhecimento de um direito das candidaturas. Sendo assim, não se reconhece qualquer base de fundamentação de uma hipotética restrição nesta disposição.

5.2.4. O artigo 113, por sua vez, está redigido em termos segundo os quais, “1. A partir da publicação do diploma que marcar a data das eleições, é proibida a propaganda política feita, direta ou indiretamente, através de qualquer meio de publicidade comercial, paga ou gratuita, seja qual for o suporte ou meio de comunicação utilizado para o efeito”, dispondo-se em complemento que “2. O disposto no número anterior não é aplicável aos edifícios, espaços e publicações de caráter jornalístico que sejam propriedade dos proponentes de candidaturas. Neste sentido, pelo menos, é inequívoco quanto à extensão da sua aplicação para o período anterior ao início formal da campanha eleitoral, mas também é duvidoso que dos seus termos decorra uma proibição de promoção de propaganda gráfica.

É bem verdade que a disposição introduz alguns elementos de perturbação que não facilitam a sua interpretação e podem sugerir que o legislador quis estender a proibição que contém para atingir não somente propaganda através de meios comerciais, como também a propaganda gráfica veiculada de outros modos. Isso, na medida em que estranhamente, introduz o segmento no número 2 onde se refere a “edifícios e espaços” de propriedade dos proponentes, mas que, em última instância, na medida em que remete para o número anterior, não deixa de estar associada ao parágrafo primeiro, o que pressupõe a sua dependência do meio de publicidade comercial referido.

A publicidade é conceituada pelo Código da Publicidade como “qualquer forma de comunicação feita por entidades de natureza pública ou privada, no âmbito de uma actividade comercial, industrial, artesanal ou liberal, com o objectivo directo ou indirecto de: a) Promover, com vista à sua comercialização ou alienação, quaisquer bens ou serviços; b) Promover ideias, princípios, iniciativas ou instituições. (...)”. Por conseguinte, a publicidade comercial é aquela que é feita no âmbito de uma atividade comercial visando, direta ou indiretamente, promover, com vistas à sua comercialização ou alienação, bens ou serviços ou para promover ideias, princípios, iniciativas ou instituições. Quando transferida para a esfera política ela serviria para promover ideias, princípios, iniciativas ou instituições através de meios de publicidade comerciais, nomeadamente pela televisão, rádio, jornais, outdoors, autocarros, vitrinas, sítios de internet, redes sociais, que pressupõe o exercício de uma atividade típica, regulada e licenciada, que é a atividade publicitária, em que um conjunto de intermediários que controlam ou têm acesso a qualquer suporte publicitário como os referidos, preparam ou propiciam a difusão do conteúdo que uma entidade pretenda promover.

A redação da disposição restritiva é clara no sentido de que o que se está a vedar é a propaganda política através de meios de publicidade comerciais. Não parece a este Tribunal que sequer remotamente a afixação de cartazes em espaços privados com a devida autorização do proprietário ou de propriedade do partido político ou que esteja sujeito à sua fruição, possa ser considerada como estando abrangida pela limitação gerada pelo número 1 do artigo 113, porquanto não se estaria a recorrer a qualquer meio de publicidade comercial para esse efeito. Naturalmente, a razão que justifica essa limitação não é nem mais nem menos do que a preservação da igualdade de oportunidades entre as candidaturas, mas isso também é sintomático, considerando que o legislador prevendo que a permissão de utilização de meios de publicidade comercial para divulgação de conteúdos político-eleitorais teria o condão de diferenciar de forma intensa a capacidade relativa de os candidatos projetarem as suas mensagens, limitou de forma expressa essa possibilidade, definindo o seu âmbito de aplicação (*Acórdão 6/2011, de 31 de janeiro, P. v. CNE, Rel: JC Helena Barreto, não-publicado; Acórdão nº 13/2016, de 7 de julho, Proferido no Processo de Fiscalização da Constitucionalidade nº 1/2016, Referente à inconstitucionalidade de certas normas do Código Eleitoral, Rel: JC Pina Delgado, 2.6.7*). Caso pretendesse fazer o mesmo em relação à publicidade gráfica, nomeadamente a afixação de cartazes, feita em qualquer espaço não vedado, nomeadamente em espaços

privados que não estejam ao serviço de mediação publicitária, teria instrumentos para o fazer, embora tivesse de contar com um contexto de ponderação muito mais complexo, na medida em que, além da liberdade de propaganda das candidaturas, teria de balancear a liberdade de expressão dos próprios particulares em causa, além do seu direito à propriedade privada.

Trata-se de questão hipotética sobre a qual não cabe ao Tribunal se pronunciar neste momento, pois o que importa constatar é que não se consegue identificar qualquer norma restritiva a limitar a propaganda gráfica afixada ou inscrita em propriedade privada com autorização do proprietário ou do usufrutuário antes do início da campanha eleitoral no sentido estrito, nem tão-pouco se mostrará decisivo considerar que os trabalhos preparatórios muito pouco dizem sobre a intenção do legislador. Porque, recuperando o entendimento que esta Corte adotou no ano passado através da decisão do recurso *PAICV v. CNE (sobre a proibição de distribuição de camisolas modelo T e máscaras faciais de proteção respiratória individual, o Acórdão 30/2020, de 11 de setembro, Rel: JC Pina Delgado, 7.2*, e que deve consistentemente seguir, em sede de restrição de um direito fundamental tal vontade é irrelevante a menos que seja vertida como tal para o próprio enunciado deôntico. Na medida em que não existem restrições presumidas ou implícitas, a limitação a direitos que delas decorre devem estar expressamente consagradas no texto legal e da forma o mais determinável que seja possível para que possam ser válidas. Por conseguinte, se a existência de uma restrição de uma liberdade fundamental, no mínimo, pressupõe uma norma geral e abstrata clara e expressamente formulada, que neste caso, não se consegue identificar no Código Eleitoral, à partida, a interpretação promovida pelo órgão recorrido de que se trata de atividade de propaganda vedada pelo Código Eleitoral na fase de pré-campanha eleitoral, fica extremamente fragilizada.

Como esta Corte Constitucional disse em *PAICV v. CNE (sobre a proibição de distribuição de camisolas modelo T e máscaras faciais de proteção respiratória individual, Rel: JC Pina Delgado, 7.2.2*. “ou o limite é claramente fixado pelo legislador e o Tribunal analisa se corresponde às exigências constitucionais que legitimam uma restrição de direitos ou sequer se pode considerar que há restrição, pois na obscuridade da expressão da limitação é o direito, liberdade e garantia que floresce com a mesma força que decorre da Lei Fundamental”. Aqui a situação é ainda mais evidente, do que decorre que sem norma restritiva clara não há margem para discutir a conformidade com

as condições da restrição porque simplesmente não há restrição, logo aplicando-se o direito previsto pela Constituição tal como está consagrado.

Não sendo sequer de patrocinar – que, de resto, o Tribunal tem dúvidas se estaria habilitado a fazer – qualquer discussão sobre o que parece ser uma apresentação da experiência brasileira, ainda que baseada num único caso e numa única posição doutrinária – o que por si só é muito discutível na medida em que se popularmente se diz que “uma andorinha não faz o verão”, metodologicamente, acolhê-la deixaria o Tribunal numa posição pouco confortável pela falsificabilidade que popperianamente decorreria de se encontrar casos que tivessem adotado outro entendimento – e sem qualquer contextualização e adaptação à identidade constitucional e à realidade histórica, política e eleitoral cabo-verdianas. Porque, desde logo, no Brasil, o regime de propaganda eleitoral, que não é rigorosamente igual ao nosso, malgrado a semelhança entre algumas normas, contém restrição expressa nessa matéria, porquanto o artigo 36 da Lei de Eleições prescreve que “[a] propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 15 de agosto [antes 5 de julho] do ano da eleição”, limitando qualquer propaganda eleitoral que decorra antes desse dia.

6. Portanto, a questão de se saber se, no caso concreto, o MPD incorreu em prática de propaganda gráfica ilícita afixando cartazes com as respectivas fotografias, cores e dizeres em espaços na Achada de Santo António, na zona do Brasil, fica respondida pela conclusão de anterior de que não se impondo tal restrição, a conduta, que lhe foi imputada e que – supõe-se, cautelarmente – levou à determinação de remoção, não pode ser considerada conduta vedada pela legislação aplicável. Assim sendo, deixa sem propósito verificar-se se a situação concreta configura um caso de promoção de candidatura, visando, pelo menos implicitamente, captação de sufrágio – até porque mesmo que se considere não haver forma mais efetiva de se o fazer do que proclamar que Cabo Verde está a navegar em caminho seguro, presumindo os seus promotores que assim deve continuar, estando no exercício de uma liberdade, pode fazê-lo de acordo com a sua vontade e ponderação autónomas – ou sequer discutir-se se, no caso concreto, o espaço em causa seria efetivamente de propriedade da candidatura ou sujeito à sua fruição por qualquer meio legítimo em direito e utilizado como uma extensão de uma sede partidária concelhia ou de bairro, ou sobre o critério de distribuição do ónus da prova do qual parece

ter partido o órgão recorrido – atribuindo-a integralmente ao recorrente -, pois a resposta a essas questões é totalmente irrelevante para se decidir este recurso.

7. Atestada a procedência das pretensões do recorrente, ao definir os remédios adequados à tutela dos direitos que foram atingidos pelo ato da CNE, a partir do autuado, alegado e que se deu por provado, deve-se considerar que este órgão superior da administração eleitoral notificou o recorrente da sua Deliberação 63/Eleições Legislativas 2021 no dia 18 de março. Não tendo dado entrada neste Tribunal qualquer pedido de medida cautelar que impedisse a produção de efeitos dessa decisão administrativa, presume-se que tenha sido cumprida voluntariamente – como tais decisões devem, a menos que ato judicial tolha os seus efeitos, de forma temporária ou permanente – ou tenha sido executada.

Considerando o Tribunal que ela teve na sua base fundamento norma restritiva de liberdade inexistente, não tem outra alternativa a não ser declarar a nulidade do segmento dessa decisão que ordena à candidatura a remoção dos dois cartazes já afixados no bairro de Achada de Santo António na zona do Brasil e determinar que seja levantado todo e qualquer constrangimento ao gozo pelo recorrente da sua liberdade de propaganda através do meio utilizado de afixação de cartazes em edifícios privados de que é proprietário ou fruidor ou que lhe tenha sido cedido por particular para esse efeito.

III. Decisão

Pelo exposto, os Juízes do Tribunal Constitucional, reunidos em Plenário, decidem:

- a) Julgar procedente o recurso, declarando nulo o segmento da Deliberação 63/2021 Eleições Legislativas que ordena o recorrente a “*remover os cartazes já afixados, no prazo de vinte e quatro horas*”;
- b) Reconhecer a liberdade de propaganda gráfica do recorrente e o seu direito de afixar cartazes em edifícios privados de que seja proprietário, usufrutuário e nos casos, em que não o sendo, tenha sido autorizado a tal por quem seja, mesmo antes do início da campanha eleitoral;

- c) Ordenar à entidade recorrida o levantamento de qualquer obstáculo que, entretanto, tenha sido imposto ao recorrente para executar a decisão impugnada.

Praia, 29 de março de 2021

José Pina Delgado (Relator)

Aristides R. Lima

João Pinto Semedo

ESTÁ CONFORME

Secretaria Judicial do Tribunal Constitucional, aos 01 de abril de 2021.

O Secretário,

João Borges