

**Cópia:**

Do acórdão proferido nos autos de Recurso de Fiscalização Concreta da Constitucionalidade n.º 2/2021, em que é recorrente **Alex Nain Saab Moran** e entidade recorrida o **Supremo Tribunal de Justiça**

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ACÓRDÃO N.º 30/2021

(Alex Saab v. STJ, sobre solicitação de cumprimento de pedido de adoção de medidas provisórias dirigido ao Estado de Cabo Verde pelo Comité de Direitos Humanos das Nações Unidas)

I. Relatório

1. No dia 9 de junho do corrente ano, o Senhor **Alex Nain Saab Moran** veio a este Tribunal, perante o que considera serem novas circunstâncias que são diretamente relevantes para o exame do seu recurso,

1.1. Informar que no dia 7 de junho apresentou uma comunicação ao Comité de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH ou Comité) ao abrigo do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP ou Pacto), e que, no dia seguinte, esse Comité terá adotado uma decisão em que registou a comunicação do recorrente e, nos termos da Regra 94 do seu Regulamento, cuja versão traduzida transcreve, solicitado à República de Cabo Verde que se abstenha de o extraditar para os Estados Unidos “enquanto o seu caso estiver a ser analisado” ou “até nova ordem”. Daí que, na sua opinião, o processo de extradição deverá ser suspenso até decisão final do supramencionado comité sobre o mérito.

1.2. Dizer ainda que deve ser declarado que Cabo Verde aceitou, a 19 de maio de 2000, o Protocolo ao PIDCP que reconhece a competência do Comité para receber e considerar comunicações de indivíduos sujeitos à jurisdição deste país por violação dos seus direitos humanos, cabendo a este órgão determinar se houve violação de direitos ou não, o que Cabo Verde reconheceria em razão daquela aceitação.

1.3. Citando de permeio o artigo 2º do PIDCP, considerar que é obrigação de Cabo Verde assegurar o seu cumprimento nos termos desta disposição e do Protocolo mencionado.

1.4. Por isso, solicita aos juízes do Tribunal Constitucional que tomem nota do Protocolo de 8 de junho relativo ao pedido do requerente e cumpram o pedido do Comité, lavrado em cópia de um documento que anexa.

2. Conclusos os autos com a peça ao relator no dia 10 de junho, este, no dia seguinte, proferiu despacho dirigido ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cooperação e Integração Regional a solicitar informações oficiais sobre a comunicação, incluindo toda a documentação a ela referente que estivesse na sua posse. Cumprido no dia 14, esse alto órgão do Governo respondeu no dia 17 de junho, enviando ao Tribunal em dois anexos documentos variados, nomeadamente correspondência do CDH remetida à Representação Permanente de Cabo Verde em Genebra a dar conta do registo da comunicação, das medidas solicitadas e informações pertinentes à tramitação da mesma, o formulário de apresentação da queixa individual, a queixa individual e a cronologia dos factos apresentados pelo recorrente, bem assim como o acervo probatório por este anexado, e informações sobre a vinculação de Cabo Verde aos instrumentos internacionais referidos na peça que suscita a questão e foram descritos no despacho do Relator.

3. Este, no dia 18, determinou que se desse conhecimento desses elementos aos Juízes Conselheiros que compõem o Coletivo deste Tribunal, que se notificasse e se desse conhecimento de alguns elementos enviados pelo MNECIR ao Ministério Público para, em querendo, responder no prazo legal, e, na sequência, se concluísse o processo ao Juiz Conselheiro Presidente para efeitos de marcação de sessão de julgamento.

4. O Ministério Público, no dia 22 de junho, fez chegar a este Tribunal peça subscrita pelo Procurador-Geral da República em que formulou considerações e teses jurídicas a respeito de questões gerais, da admissibilidade do pedido e do seu mérito. No sentido de que:

4.1. Quanto às primeiras,

4.1.1. Não lhe foi dado conhecimento oficial da notificação a Cabo Verde de uma eventual decisão do CDH por forma a habilitá-lo a se posicionar perante eventuais pedidos feitos com base nessa notificação;

4.1.2. Sendo, na sua opinião, questão de somenos importância, a notificação não veio acompanhada do despacho que solicitou os documentos ao MNECIR, o que dificulta a perceção do percurso processual dos mesmos até ao Tribunal Constitucional, nomeadamente de se saber se foi o Tribunal Constitucional a solicitá-los, o requerente a juntá-los ou esse órgão do governo a tomar a iniciativa de os enviar;

4.1.3. A nota explicativa mencionada pela correspondência do MNECIR não consta do rol de documentos recebidos com a notificação do Tribunal Constitucional, não permitindo uma melhor compreensão dos meandros do processo junto ao Comité.

4.2. Quando à admissibilidade do pedido constante do requerimento no sentido de se suspender o processo de extradição, considera que,

4.2.1. Não se trata de um incidente, mas de um pedido autónomo/anómalo de suspensão de processo de fiscalização concreta da constitucionalidade e não de incidente processual em relação ao mesmo nos termos previstos nos artigos 275 e seguintes do CPC, aplicável a este caso por força do artigo 50 da Lei do Tribunal Constitucional.

Recorrendo a doutrina portuguesa que cita, os atos anómalos que acontecem ao longo da tramitação do processo não podem ser considerados incidentes sempre que lhes falte o necessário nexo de causalidade em relação ao fundo da causa. Neste caso, estando-se perante um processo de fiscalização concreta da constitucionalidade, não se prevê em relação às mesmas medidas provisórias. O que o leva a concluir que este pedido anómalo não é um incidente processual e como tal não pode ter o condão de atrasar o processo, ainda mais pelo período mínimo de oito meses.

4.2.2. Trata-se de processo que se arrasta há mais de um ano, já tendo sido arguidas várias violações a direitos, liberdades e garantias ao longo do processo, seguramente os invocados perante o CDH, nomeadamente através de pedidos de amparo, estes indeferidos, que se juntam a diversas reações processuais dirigidas a inúmeros órgãos

judiciais, nomeadamente ao TRB, ao STJ e ao TC. Tudo, na sua avaliação, para retardar ou parar o processo de extradição.

4.3. Finalmente, quanto à concessão do pedido, diz ele que o pedido não foi feito com base em nenhuma legislação cabo-verdiana, mas numa alegada decisão do CDH de onde decorreriam novas circunstâncias na dicção do recorrente.

4.3.1. Porém, no seu entender, carece de qualquer base legal na medida em que, apesar de Cabo Verde ter ratificado o PIDCP e o Protocolo Facultativo sem reservas, as decisões desse órgão não vinculam os tribunais cabo-verdianos, posto que, nos termos artigo 12 da CRCV, somente os atos jurídicos emanados dos órgãos competentes das organizações supranacionais têm efeitos diretos e desde que os estabeleçam nas suas convenções constitutivas. Não sendo o Comité nem uma organização supranacional, nem um tribunal, mas um órgão formado por especialistas independentes, não se confunde com a Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos ou o seu substituto o Conselho de Direitos Humanos, o número 4 do artigo 5º do Protocolo Facultativo não estabelece a aplicação das opiniões do Comité aos tribunais, e o número 2 da Regra 94 impõe aos Governos decidir a melhor forma de tratar as questões a envolver os Comités e não aos tribunais.

4.3.2. Acrescenta que a decretação das medidas provisórias ocorreu antes da admissibilidade do pedido, apenas com base no requerimento do interessado. Estima ainda que quando o Comité receber a demonstração do Estado de que não se verificou nenhuma violação dos direitos humanos do extraditando, posição consistente do Ministério Público e dos tribunais cabo-verdianos competentes nesta matéria, o pedido será rejeitado. E que constando do processo informações sobre a assistência médica que foi prestada ao recorrente, tendo sido a questão apreciada pela Comissão Nacional de Direitos Humanos e objeto de inspeção surpresa de procuradores da Comarca do Sal, não se detetando nenhuma situação de tortura, tais alegações não passariam de imaginações da defesa.

4.3.3. Por isso, haverá, conclui, pouquíssimas hipóteses de o pedido ser admitido, nomeadamente por ausência de fundamento das imputações de violações a direitos feitas contra o Estado. No caso concreto, a falta de *fumus boni juris* justifica e serve de

fundamento ao indeferimento do pedido de suspensão do processo. Aliás, acrescenta que da investigação que promoveu não conseguiu encontrar situações de decretação de medidas provisórias pelo Comité de Direitos Humanos, limitando-se o órgão a pedir inquéritos e investigações.

4.3.4. E, mesmo que o pedido seja admitido, o Comité é incompetente para analisar e decidir a questão que lhe foi colocada porque não foram esgotados os recursos internos disponíveis, na medida em que ainda tramita um recurso de fiscalização concreta da constitucionalidade no Tribunal Constitucional, estando também pendente queixa contra o Estado de Cabo Verde feita junto ao Tribunal de Justiça da CEDEAO.

4.3.5. Acresce que o prazo excessivo do processo de extradição foi provocado pela defesa, nos termos por ele já descritos.

4.4. Conclui, dizendo que o pedido de suspensão deverá ser indeferido.

5. Recebida a manifestação do Ministério Público a 22 de junho o Juiz Conselheiro Presidente do Tribunal Constitucional marcou sessão de julgamento para o dia 29 do mesmo mês. Não havendo lugar a depósito de projeto de acórdão, os juízes discutiram livremente a questão, admitiram parcialmente o pedido de cumprimento a trâmite e após sustentados votos, adotaram a decisão acompanhada dos fundamentos consensualizados que a seguir são expostos.

II. Fundamentação

1. Depois de apresentar informações que pretendia transmitir ao Tribunal Constitucional a respeito do que entende ser uma decisão do CDH que registou a sua comunicação e solicitou certas condutas ao Estado de Cabo Verde – nomeadamente de a) se abster de extraditá-lo para os Estados Unidos enquanto esse órgão não decidir o mérito da sua queixa; b) garantir que tenha acesso a cuidados médicos, de preferência por médicos independentes e especializados da sua escolha – e de alegar que disso resultaria a suspensão do processos de extradição por esse período, diz também que se deve declarar que Cabo Verde aceitou o Protocolo e que reconhece a competência do Comité, um órgão que, na sua apreciação, possui competência para determinar que este país violou o Pacto.

Seria obrigação da República de Cabo Verde resultante do artigo 2º do Pacto e da sua aceitação do Protocolo Facultativo, assegurar o cumprimento desses pedidos. Pelo exposto, solicita que os juízes do Tribunal Constitucional tomem nota do Protocolo de 8 de junho de 2021 e cumpram o pedido do Comité.

2. Como se pode observar dos sumários das peças objeto do relato,

2.1. Por um lado, da peça, por aquilo que o Tribunal conseguiu depreender, não traz ao conhecimento do Tribunal o desenvolvimento que descreve de modo inconsequentemente, mas porque, ao considerar que é diretamente relevante para o exame do seu recurso, terá a expectativa que influencie o percurso deste processo judicial ou a análise deste órgão judicial. Por isso, solicita especificamente que o Tribunal Constitucional, na sua própria dicção, cumpra o pedido do Comité. Sendo assim, este órgão, em conformidade, não pode deixar de responder ao pedido, para tanto verificando a pertinência da informação que oferece para efeitos do processo em que se enxerta e também apreciando a possibilidade de deferir o seu pedido, ainda que se deva desde logo confrontar com uma formulação que permite diversos desdobramentos.

2.2. Do outro, parece que o Ministério Público também parece trazer a debate algumas questões prévias a envolver a condução do processo, respeitantes ao conhecimento oficial da notificação, ao percurso do processo até ao presente momento e ao acesso à nota explicativa. Contudo, de uma parte, a primeira questão tem a ver com as relações entre autoridades governamentais que representam externamente o Estado de Cabo Verde e o Ministério Público sobre as quais não cabe ao Tribunal se pronunciar; da outra, as últimas têm de ver com o acesso a informação recebida pelo Tribunal que se considerava relevante para a formulação de uma resposta adequada. Questão legítima, que poderia levar a uma determinação da sua remessa, mas que dependia de um pedido do próprio Ministério Público ao Relator do Processo que não aconteceu e que neste momento deve ser considerada superada. E, além disso, coloca questões de admissibilidade e de mérito que serão confrontadas ao longo deste acórdão.

3. Por conseguinte, antes de se prosseguir, há que se ver se o Tribunal deve apreciar o pedido que lhe foi dirigido pelo recorrente e em que termos.

3.1. Do ponto de vista do preenchimento dos pressupostos gerais, é importante registrar que

3.1.1. Não haverá dúvidas de que o Senhor Alex Saab é recorrente em autos de fiscalização concreta da constitucionalidade que admitido pelo órgão judicial recorrido, o Supremo Tribunal de Justiça, tramitam neste Tribunal. Logo, nada obsta que se lhe reconheça legitimidade para requerer no âmbito deste tipo de processo e colocar as questões que entenda necessárias, desde que não sejam supérfluas para a defesa dos seus direitos e não tenham propósitos meramente dilatórios, o que não parece ser o caso, já que a questão poderá, pelo menos parcialmente, ter relevância para a prossecução do recurso de fiscalização concreta.

3.1.2. Não havendo qualquer prazo previsto pela Lei do Tribunal Constitucional, para a questão concreta que resulta de um desenvolvimento posterior que o recorrente entende merecer atenção e decisão desta Corte Constitucional no âmbito deste processo, aplica-se o prazo geral de 5 (cinco) dias previsto pelo Código de Processo Civil. Tendo sido colocada no dia 10 de junho de um desenvolvimento a respeito do qual tomou conhecimento no dia 8 de junho, problemas de tempestividade não se colocam.

3.2. Contudo, se é convicção do Tribunal Constitucional que é competente para, no geral, apreciar questões suscitadas por um recorrente que visem para a defesa dos seus direitos, dúvidas emergem no tocante à competência do Tribunal para, no âmbito do processo específico onde se a enxertou, receber a informação e decidir todos os desdobramento da solicitação protocolada e que resultam de pedidos feitos pelo CDH ao Estado de Cabo Verde, considerando que estes, na medida em que não foram precisados pelo recorrente, se podem desdobrar num pedido de garantia de acesso a cuidados médicos adequados, de preferência através de médicos especialistas e independentes de sua escolha, de suspensão do processo de extradição ou de suspensão do processo de fiscalização concreta de constitucionalidade incidente sobre o processo de extradição.

Embora sem precisar integralmente os efeitos da sua tese jurídica, o Ministério Público promove discussão sobre a natureza do pedido, extraindo consequência de que não sendo um incidente de instância à luz dos artigos 275 e ss do Código de Processo Civil, não poderia, no quadro de um tipo de processo, em que não se prevê a adoção de

medida provisória, atrasar a sua tramitação, muito menos por um período mínimo de oito meses.

3.2.1. A análise de admissibilidade dos desdobramentos do pedido de que os juízes cumpram o pedido do Comité para ser fiel às palavras do recorrente é inteiramente dependente das normas processuais, de competência e de instituição de mecanismos processuais, que determinam as áreas de intervenção e os procedimentos de atuação do Tribunal Constitucional. Perante a inexistência de qualquer mecanismo autónomo que tenha sido aceite e adotado pelo Estado, necessariamente através de tratado ou de lei, para dar seguimento a pedidos provenientes de órgãos internacionais não-judiciários de monitorização de cumprimento de direitos humanos das Nações Unidas, é para as leis orgânicas e processuais que regem a atividade dos diversos tribunais que se deve olhar para a finalidade de se verificar se tais pedidos podem ser apreciados, nos termos das obrigações internacionais do Estado, desde que compatíveis com a Constituição. Havendo os que o poderão ser por serem suscetíveis de serem enquadrados nessas regras de competência e formas processuais e outros que, porventura, não, ainda que o órgão judicial em causa se sinta persuadido pelo argumentário exposto por um órgão com essa natureza. A questão que se aplica quanto ao possível efeito do pedido sobre o prosseguimento do processo de fiscalização concreta da constitucionalidade será enfrentada mais à frente.

3.2.2. A informação, por si só considerada, sem embargo do interesse social que possa suscitar, não parece a este Tribunal poder exercer qualquer papel substantivo na aferição dos desafios de constitucionalidade suscitados pelo recorrente, posto que não se descortina no processo de fiscalização concreta da constitucionalidade a imputação de aplicação de norma inconstitucional ou recusa de aplicação de normas que se relacionem ao modo de funcionamento do CDH, do efeito interno dos seus pedidos de decretação de medida provisória ou qualquer outra questão a ela associada. Trata de questão nova, como se regista na própria peça, não estando associada ao pronunciamento feito por esse órgão qualquer posição concreta sobre o conteúdo e a interpretação de um direito que se tenha invocado nos autos, até porque dela não consta qualquer apreciação sobre a admissibilidade da comunicação, de mérito ou sequer de determinação de *fumus bonis iuris* que antecipasse indiciariamente alguma questão de fundo que venha a ser apreciada no mérito.

3.2.3. Em relação à segunda parte que integra a solicitação feita no requerimento de que os juízes do Tribunal, como diz textualmente, cumpram o pedido do Comité, não ficando totalmente evidente se por pedido quererá dizer os dois pedidos acima descritos ou se somente se refere à suspensão do processo de extradição, que indica expressamente num parágrafo anterior. Parte-se do princípio de que a fórmula mais abrangente está correta.

Em relação ao primeiro segmento, de, em tradução livre da nota enviada pelo CDH à Representação Diplomática de Cabo Verde junto do Escritório das Nações Unidas em Genebra, assegurar ao recorrente o acesso a cuidados adequados de saúde, de preferência através de médicos especializados e independentes da sua escolha, faltaria ao Tribunal Constitucional – uma jurisdição especial e subsidiária em matéria de proteção de direitos – um poder para determinar primariamente que se garanta ao recorrente cuidados de saúde reconhecidos a um indivíduo nos termos dos normativos aplicáveis no caso de não estarem a ser assegurados, como alegou o recorrente perante o Comité.

A obrigação de garantir tais prestações cabe a outros poderes públicos e qualquer intervenção que o Tribunal possa fazer neste particular sempre dependerá de – desde que as condições de admissibilidade estejam presentes – poder conhecer de um recurso constitucional em que se atribua tal conduta a um desses órgãos ou na medida em que se alegue que foi aplicada norma ou recusada aplicação de norma por motivos de inconstitucionalidade. No caso concreto da presente fiscalização da constitucionalidade, o recorrente alega que o órgão recorrido terá aplicado normas inconstitucionais e que este terá recusado a aplicação de outras por razões de inconstitucionalidade, mas nenhuma delas se relaciona a esta questão concreta. Sendo assim, fixados os poderes de cognição do Tribunal neste tipo de processo pelos artigos 91 e 62, parágrafo segundo, primeiro segmento, da Lei do Tribunal Constitucional, e estando determinados os efeitos das suas decisões pelo artigo 285 da Constituição e 93 do diploma de processo constitucional referido não caberá a esta Corte pronunciar-se sobre a questão neste momento.

3.2.4. Assim, o desafio jurídico mais relevante que emerge do requerimento será sempre o de saber se o Tribunal Constitucional pode considerar e implementar o pedido feito pelo CDH ao Estado de Cabo Verde, conforme entendido pelo recorrente, de suspender o processo de extradição. Porém, nesta vertente específica, o pedido nesta fase

não seria necessário, pela simples razão de ele já estar, *ope legis*, suspenso por força da própria interposição do recurso de fiscalização concreta, haja em vista o disposto no número 3 do artigo 85, e da sua admissão com esse efeito pelo órgão judicial recorrido nos autos, o Venerando Supremo Tribunal de Justiça, e assim ficará até que esta Corte Constitucional julgue os incidentes de constitucionalidade suscitados. Não tendo qualquer competência para apreciar pedidos de extradição, à margem de um cenário em que uma decisão tomada no quadro de um recurso constitucional pudesse repercutir, direta ou indiretamente, sobre esse tipo de processo, não caberia ao Tribunal decidir-se por qualquer suspensão a esse nível tão amplo.

3.2.5. Sendo assim, o único desdobramento possível que ainda poderia ser conhecido pelo Tribunal Constitucional seria o relativo a um eventual efeito do pedido do Comité na forma como foi interpretado pelo recorrente sobre o próprio processo de fiscalização da constitucionalidade na perspectiva de se verificar se ele pode ser suspenso. A este respeito não pode o Tribunal acolher a tese do Ministério Público de que, em última instância, não caberia suspensão de processo de fiscalização da constitucionalidade por não se tratar de incidente processual, mas mero pedido anómalo, que aparentemente não se podia satisfazer por não se poder decretar medidas provisórias no quadro deste tipo de processo e aparentemente por, em concreto, caber ao Governo e não aos tribunais se pronunciarem a respeito.

As razões para tanto prendem-se com o facto de, quanto à primeira questão, não ser decisiva a classificação do pedido colocado pelo recorrente como um incidente ou como um pedido anómalo, mas, antes de se saber se se trata de questão que pode obstar ao conhecimento imediato do mérito do processo onde é enxertado – neste caso o processo de fiscalização da constitucionalidade – pelo Tribunal Constitucional, e se esta possibilidade está aberta pela legislação aplicável.

Na primeira dimensão, não nos parece contornável o facto de que se o Tribunal vier a considerar que deve atender à solicitação feita pelo recorrente – de, como diz, cumprir o pedido feito pelo Comité ao Estado de Cabo Verde, na parte em que disso possa decorrer a suspensão do processo de fiscalização concreta da constitucionalidade, paralisando o seu percurso normal, que repercute pelo tempo, na prossecução do processo de extradição a partir da fase em que se encontra – produz-se precisamente esse efeito.

Em relação à segunda, isto é, de se saber se o Tribunal Constitucional teria base jurídica para suspender um processo que tramita perante si, a resposta também merece ser positiva. Não por estar prevista pela Lei do Tribunal Constitucional, porque a este respeito limita-se a prever uma competência de decidir incidentes que é atribuída ao Relator pelo artigo 87, regula diretamente a figura da desistência por meio do artigo 90, nada dizendo sobre a suspensão fora do quadro em que, conforme o artigo 87, tal seja imposta pela lei, o que não parece ser a situação por motivos que se arrolará adiante.

Porém, nesta matéria, no geral e sem analisar o caso concreto e muito menos aplicá-la à presente situação – análise que será feita no mérito –, independentemente da classificação processual que se queira atribuir à figura, nada impede que o Tribunal Constitucional considere aplicar, por força do artigo 50 da sua lei, o prescrito pela alínea d) do número 1 do artigo 252 e regulado pelo artigo 255 do Código de Processo Civil que permite ao juiz/Tribunal suspender a instância, quando a decisão esteja dependente de julgamento de outra já proposta ou quando entender que existe outro motivo justificado, a menos que considere/m que foi intentada unicamente para se obter a suspensão ou se a causa dependente estiver tão adiantada que os prejuízos superem as vantagens, uma conclusão que serve de base para a discussão do segundo argumento.

Sem desconsiderar a relevância do que diz o Ministério Público sobre a necessidade de haver base legal interna para se implementar atos de entidades internacionais, tenham elas natureza jurisdicional ou administrativa, neste caso o que estaria em causa em contexto de uma comunicação de decretação de medida provisória teria um condão meramente plástico quanto ao meio, relevando somente a finalidade indicada. Portanto, realizável desde que exista algum mecanismo de Direito Cabo-Verdiano, independentemente da sua origem, que permita a sua concretização, independentemente do *nomem iuris* que se lhe atribua. Sendo assim, nada obstará que o Tribunal Constitucional, tendo base jurídica para recorrer a tais normas, ponderasse implementar um pedido cautelar com esse teor não como medida provisória, até porque neste caso, o efeito é *interna corporis*, mas, através do instituto que lhe está associado e que está previsto pela lei, a suspensão de um processo que tramita perante si.

Não relevando para esses fins que o pedido seja canalizado através do Governo de Cabo Verde. Reconhecendo-se, por um lado, que a ponte que garante a relação entre

o órgão interno da República e a entidade internacional é o Governo a quem cabe conduzir a política externa do Estado, mas, do outro que a obrigação de implementação de obrigações no ordenamento jurídico interno é efetivada de acordo com as competências internas de cada órgão de soberania de forma totalmente independente e no quadro do princípio da separação de poderes. Logo, se for matéria atribuída a um órgão jurisdicional pela lei ou for materialmente jurisdicional não se estabelece qualquer poder adicional interno ao Governo, mantendo-se debaixo da competência dos tribunais, de acordo com a sua jurisdição específica. No caso concreto, tratando-se, neste particular, de questão a envolver pedido de suspensão que incide sobre um processo de fiscalização concreta da constitucionalidade seria da competência exclusiva deste Tribunal apreciar e resolver, sem qualquer inibição ou interferência do Governo da República, o que deverá fazer através do seu Coletivo, não sendo aplicável pelos motivos invocados o artigo 87 da Lei do Tribunal Constitucional, na medida em que o número 1 do artigo 255 do Código de Processo Civil dispõe que nos tribunais superiores a suspensão é ordenada por acórdão, não cabendo, neste caso, decisão monocrática do Relator.

3.3. É o que se fará em seguida, tentando-se apreciar duas questões que parecem essenciais a este Tribunal, e que mantêm entre si uma relação prejudicial:

3.3.1. A de se saber se o Tribunal Constitucional está obrigado a cumprir pedido de suspensão incidente sobre o processo de fiscalização concreta da constitucionalidade pelo facto de o Estado de Cabo Verde ter recebido do CDH pedido de suspensão da extradição do recorrente, Senhor Alex Saab Morán, para os Estados Unidos da América, inibindo-o de se pronunciar a respeito até que esse órgão, a quem caberia determinar a violação de direitos previstos pelo PIDCP, se pronuncie sobre o mérito.

3.3.2. Em caso de resposta negativa, a de saber se, mesmo assim, o Tribunal Constitucional pode ponderar acolher a solicitação de suspensão do processo de fiscalização da constitucionalidade pelo facto de o Estado de Cabo Verde ter recebido do CDH pedido de suspensão da extradição do recorrente, Senhor Alex Saab Morán, para os Estados Unidos da América, na medida em que julgue necessário fazê-lo por estar baseada em razões persuasivas e atendíveis à luz do quadro normativo aplicável.

4. Assim, em relação à obrigatoriedade de cumprimento da solicitação do CDH incidindo sobre a suspensão do processo de fiscalização concreta da constitucionalidade por força do pedido feito pelo recorrente ancorado em solicitação dessa entidade onusiana, uma resposta positiva desta Corte dependerá essencialmente de se saber se se está obrigado a acatá-lo por haver norma internacional incorporada ao ordenamento jurídico cabo-verdiano que o determina, com a condição de ser compatível com a Constituição, e se tem habilitação legal para assim proceder.

4.1. O pedido que o recorrente dirige a este Tribunal decorre do que denomina de decisão do CDH, órgão ao qual recorreu submetendo comunicação contra o Estado de Cabo Verde, alegando a violação de vários direitos de sua titularidade previstos pelo tratado de direitos humanos que esse órgão monitoriza, o PIDCP.

4.1.1. No que parece ser uma comunicação ao recorrente assinada por dois Relatores Especiais de Novas Comunicações e Medidas Provisórias, informa-se-lhe, no segmento relevante, que, nos termos do artigo 94 do Regimento do Comité, se solicitou ao Estado-Parte abster-se de extraditar o Senhor Alex Saab Naím Morán para os Estados Unidos enquanto o seu caso estiver sob consideração do Comité ou até outra comunicação.

4.1.2. Na nota enviada ao Estado verifica-se que o que se diz textualmente é que nos termos do artigo 94 do Regimento do Comité, atuando através da Relatora Especial de Novas Comunicações e Medidas Provisórias, solicita ao Estado-Parte abster-se de extraditar o Senhor Alex Saab Naím Morán enquanto o seu caso estiver sob consideração do Comité.

4.1.3. Note-se que não decorre necessariamente da solicitação que o Comité de Direitos Humanos dirigiu ao Estado de Cabo Verde um efeito de suspensão da extradição na fase em que se encontra, apenas de não se extraditar para os Estados Unidos. Porém, o pedido que o Tribunal aprecia não é esse, mas sim o que lhe decorre do requerimento do recorrente, o qual o coloca num momento em que o processo de extradição está suspenso e tramita o presente incidente, o único que poderá ser suspenso.

4.2. O pedido dirigido ao Estado de Cabo Verde foi feito em nome desse órgão de monitorização de cumprimento do PIDCP, o CDH.

4.2.1. Foi estabelecido pelo número 1 do artigo 28 desse instrumento internacional, composto por dezoito membros (*Idem*, segundo segmento) eleitos de entre personalidades de alta moralidade e possuidoras de reconhecida competência no domínio dos direitos humanos e que exercem funções a título pessoal (Artigo 28, parágrafos 2º e 3º). No momento em que iniciam o exercício do seu mandato renovável de quatro anos (Artigo 32, parágrafo 1º) comprometem-se solenemente a exercê-lo com imparcialidade e consciência (Artigo 38).

Devendo reunir-se com um mínimo de doze membros, as suas decisões são tomadas por uma maioria dos membros presentes, conforme deve dispor o seu regulamento interno (um regimento) nos termos do artigo 39 do Pacto. Analisa os relatórios periódicos que os Estados-Parte devem apresentar (Artigo 40), as comunicações feitas por Estados que tenham reconhecido a sua competência nesse sentido (Artigo 41) – dentre os quais não consta o nome de Cabo Verde, conforme se depreende do documento citado do depositário do tratado a páginas 38 e ss. – e, por fim, somente em relação aos Estados que se vincularam ao 1º Protocolo Facultativo, cabe-lhe receber e examinar comunicações provenientes de particulares que preencham determinadas exigências. Esta é a única que interessa para se apreciar o presente pedido.

4.2.2. Prevê-se que qualquer particular sujeito à jurisdição de um Estado Parte do Pacto – e que também se vinculou ao Protocolo Facultativo – e que se considere vítima de uma violação de um direito previsto por esse instrumento pode apresentar uma comunicação escrita ao Comité desde que se tenha esgotado todos os recursos internos disponíveis, a menos que estes excedam prazos razoáveis (Artigo 2º e Artigo 5º, parágrafo 2º, alínea b); que ela não seja anónima, passível de ser considerada como abuso de direito ou incompatível com as disposições do Pacto (Artigo 3º); ou que a mesma questão não esteja a ser examinada por outra instância internacional de supervisão ou de decisão (Artigo 5º, parágrafo 2º, alínea a). Caso o façam em tais condições, confirmando-se ser recebível, desencadeia-se um procedimento em que se dá conta ao Estado envolvido da comunicação, garantindo-se-lhe um prazo de seis meses para explicar, esclarecer e indicar, se for caso disso, medidas que, entretanto, tenha tomado em relação à situação

(Artigo 4º). Momento posto o qual o Comité, à porta fechada, examina as comunicações à luz das informações escritas submetidas pelo particular e pelo Estado interessado e comunica as suas constatações/observações ao Estado parte interessado e ao particular (Artigo 5º, parágrafos 1º, 3º e 4º), conclusões estas que não podem ser tidas por vinculativas para os Estados-Parte, sendo isso relativamente pacífico, não obstante delas poder decorrer alguma força moral ou até implicações políticas.

4.2.3. Neste sentido, a respeito do Ante-Projeto de *Comentário Geral nº 33 (sobre as Obrigações dos Estados-Parte à luz do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos)* preparado pelo Comité – o qual, dentre outros pronunciamentos, advogava força cogente para as suas observações finais –quase todos os Estados que intervieram através de comentários escritos (disponíveis em <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/GC33ObligationsofStatesParties.aspx>), nomeadamente a Alemanha, a Austrália, a Bélgica, os Estados Unidos da América, a Finlândia, a França, o Japão, o México, a Nova Zelândia, a Noruega, , a Polónia, o Reino Unido, , a Roménia, a Suécia e Suíça, no geral, enfatizaram, com maior ou menor argumentação, o carácter não vinculativo das observações e o facto de não serem atos jurisdicionais, rejeitando a tese desenvolvida pelo CDH.

Entendimento este que também perpassa a generalidade dos tribunais internos que se pronunciaram a respeito, nomeadamente o *Conselho de Estado Francês* (Caso Nº 238849, de 11/10/2001, e em versão original e com trechos traduzidos para o inglês como *Hauchemaille v France*, Judicial Review, Case Nº 238849, *International in Domestic Courts [ILDC]* 767 (FR 2001), 11th October 2001, France; Council of State), e o *Supremo Tribunal da Irlanda* (em *Kavanagh (Joseph) v Governor of Mountjoy Prison and Attorney General*, Appeal Decision, [2002] IESC 13, [2002] 3 IR 97, (2002) 2 ILRM 81, *ILDC* 488 (IE 2002), 1st March 2002, Ireland; Supreme Court, confirmando decisão do Tribunal Superior (*High Court*), no sentido de que nenhuma observação do Comité poderia prevalecer sobre decisões tomadas por tribunais internos instituídos de acordo com o Direito do País).

Mesmo que se deva considerar a recente perspetiva adotada pelo *Supremo Tribunal Espanhol* no caso *Ángela González Carreño v Spain*, Judgment, STS 1263/2018, ECLI:ES:TS:2018:2747, *ILDC* 2904 (ES 2018), 17th July 2018, Spain, em relação à

obrigatoriedade de executar observação que foi dirigida ao Estado na sequência de constatação de violação de direito previstos pela Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres na perspectiva de se constituir em pressuposto para um processo compensatório, a maior parte dos tribunais internos mantêm-se refratários em relação a essa possibilidade, e mesmo em relação ao Reino da Espanha, ela ainda carece de harmonização com entendimento expreso anteriormente pelo próprio Tribunal Constitucional do país que rejeitara qualquer caráter judicial das observações do CDH (para. 7), conforme formulou em 2002 em sede de decisão de amparo suplicado em nome do Senhor *Pichardo Miranda* (publicada no *BOE*, n. 99, Suplemento, 25 de abril de 2002, pp. 9-19). Como também se verifica da análise das considerações sobre a natureza das observações adotadas por outros comités homólogos como o Comité contra a Tortura, que, no dizer órgão judicial de topo britânico antes da recente criação do Supremo Tribunal do Reino Unido, o Comité de Apelações da Câmara dos Lordes em *Jones, Redress (intervening) and ors (intervening) v Ministry of the Interior of Saudi Arabia and Lieutenant Colonel Abdul Aziz*, Appeal judgment, [2006] UKHL 26, [2006] 2 WLR 1424, [2007] 1 AC 270, [2007] 1 All ER 113, *ILDC* 521 (UK 2006), 14th June 2006, United Kingdom; House of Lords [HL], para. 57, pela boca de Lorde Bingham, não tendo qualquer função judicial, tinha pronunciamentos meramente recomendatórios, e na dicção de Lorde Hoffman, seriam desprovidos de mérito jurídico.

E, na sua própria esfera de atividade, o Tribunal Internacional de Justiça tem mantido a mesma interpretação quanto aos efeitos das observações feitas pelos órgãos de monitorização de cumprimento de obrigações em matéria de direitos humanos das Nações Unidas na interpretação de normas dos tratados que monitorizam. Importantes é certo, mas que não impõe qualquer sentido hermenêutico *erga omnes* e não reduzem a capacidade de cada órgão proceder a uma avaliação independente. Já assim tinha em sido em relação ao próprio CDH em *Ahmadou Sadio Diallo (República da Guiné v. República Democrática do Congo)* (acórdão reproduzido em Guenther Dahloff (ed.), *International Court of Justice, Digest of Judgements and Advisory Opinions, Canon and Case Law 1946-2012*, Leiden/Boston, Brill, 2012, pp. 1145-1178) em que disse que, apesar de atribuir “grande peso” às interpretações do PIDCP feitas por esse órgão em razão do corpo jurisprudencial que já criou e para garantir clareza e consistência e segurança jurídica no Direito Internacional, não está de modo algum obrigado a modelar a sua interpretação no sentido por este adotado (para. 66).

Mas, antes, como acrescentou recentemente no *Caso sobre a Aplicação da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (Qatar v. EAU*, decisão não editada de 4 de fevereiro de 2021, disponível na página oficial desse respeitável tribunal internacional associado ao próprio sistema das Nações Unidas <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/172/172-20210204-JUD-01-00-EN.pdf>)) – quando considerou que não tinha jurisdição *rationae materiae* sobre um caso de aplicação da convenção supramencionada – procede às suas próprias determinações sobre o sentido de normas convencionais, nomeadamente de direitos humanos, de acordo a sua interpretação ancorada nas regras da Convenção de Viena sobre a matéria (para. 101), ficando livre para se afastar dos entendimentos desses órgãos quando considerar que a consistência do tratamento reservado às questões jurídicas em questão não é adequada como fez no *Caso sobre a Obrigação de Extraditar (Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader (Belgique c. Senegal), arret, C.I.J. Recueil 2012/ Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal), Judgment, I.C.J. Reports 2012, The Hague, CIJ-ICJ, 2012, pp. 422-463, para. 101)*.

Não espanta que também este Tribunal já tinha, em jeito de *obiter dicta*, exposto, sem grandes desenvolvimentos é verdade, esta mesma posição quando asseverou através do *Acórdão 7/2016, de 21 de abril (proferido nos Autos de Fiscalização da Constitucionalidade 8/2015)*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 35, 10 de maio de 2016, pp. 1224-1251, que os comentários gerais do Comité de Direitos Humanos não são vinculativos para Cabo Verde, malgrado poderem ser ponderados, de acordo com o entendimento do Tribunal, quando se determina o conteúdo de um direito (para. 2.11.5).

4.2.4. Tais regras convencionais poderiam ser regulamentadas por um Regimento passível de ser aprovado pelo próprio Comité à luz do artigo 39 do Pacto, o que fez ao adotar o que foi citado na correspondência enviada ao recorrente e ao Estado de Cabo Verde remetida a este Tribunal.

4.2.5. Como o Tribunal Constitucional já o tinha reconhecido (*Acórdão 13/2016, de 7 de julho (Referente à Inconstitucionalidade de Certas Normas Restritivas do Código Eleitoral)*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 43, 27 de julho de 2016, pp. 1421-1475, para. 1.8.2 e 2.2.4, não há a menor dúvida que Cabo Verde está,

do ponto de vista do Direito Internacional, vinculado ao PIDCP e ao seu Protocolo Facultativo, desde respetivamente a 6 de agosto de 1993 e 19 de maio de 2000, como foi confirmado pelo MNECIR, constando igualmente da lista fornecida pelo órgão que exerce funções como depositário do tratado, o Secretário-Geral das Nações Unidas (<https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20IV/IV-4.en.pdf>; <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20IV/IV-5.en.pdf>). Isso na medida em que, de forma livre, voluntária, não condicionada e não reservada, cumpriu todas as exigências previstas pelos próprios tratados em causa no concernente à forma de manifestação de consentimento. Por conseguinte, a esse nível, está adstrito ao seu cumprimento nos termos do Direito Internacional dos Tratados, pois sendo factual que Cabo Verde não é parte da Convenção de Viena sobre Direitos dos Tratados de 1969 entre os Estados (vide registo dos Estados que se vincularam a este tratado na página do depositário do mesmo, o Secretário-Geral das Nações Unidas <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20II/Chapter%20XXIII/XXIII-1.en.pdf>), fica, ainda assim, obrigado, na medida em que não usufrui de um estatuto de objeto persistente, a cumprir as normas que declara que tenham natureza consuetudinária internacional (*Acórdão 06/2018, de 22 de março, Adilson Danielson Barbosa v. STJ, sobre a violação do direito a não se ser discriminado, à liberdade do corpo e à presunção da inocência*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, Nº 21, de 11 de abril de 2018, pp. 495-505, para. 6.5.1), como pacificamente são as que dispõe sobre manifestação de consentimento, vícios de consentimento, entrada em vigor e obrigação de cumprimento.

4.3. Para efeitos do pedido concreto feito pelo recorrente o que interessa em particular não são as obrigações internacionais que Cabo Verde assumiu ao vincular-se a esses instrumentos internacionais, nem a natureza e os efeitos das observações finais do CDH, mas, especificamente as solicitações que este órgão dirige aos Estados-Parte no sentido de adotarem medidas provisórias.

4.3.1. A consideração por parte de um Estado de um pedido de adoção de medida provisórias feitas por relatores do Comité de Direitos Humanos diz-nos o próprio recorrente resulta expressamente do número 1 do artigo 94 do Regimento desse órgão atualmente em vigor, segundo o qual, com base em tradução livre, em qualquer momento depois de registar uma comunicação e antes de emitir uma decisão sobre o fundo, esse

órgão pode “solicitar” ao Estado Parte interessado que adote com caráter urgente as medidas provisórias que esse órgão considere necessárias para evitar atos passíveis de conduzir a danos irreparáveis aos direitos invocados pelo autor da comunicação.

4.3.2. O Tribunal Constitucional está ciente dos pronunciamentos do CDH quanto ao âmbito dos seus poderes, da sua natureza e função no ordenamento jurídico-internacional, bem como do efeito das suas posições, inclusive em sede de solicitações de adoção de medidas provisórias. São patentes a) no seu Regimento, destarte o número 2 do artigo 94, que inclui segmento segundo o qual a não aplicação das medidas provisórias é incompatível com a obrigação de respeitar de boa-fé o procedimento de comunicações individuais invocados pelo autor; b) nas assertivas interpretativas feitas no âmbito do parágrafo 19 do controverso *Comentário Geral nº 33 (sobre as Obrigações dos Estados-Parte à luz do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos)*, de que falhas na implementação das medidas provisórias são incompatíveis com a obrigação de respeitar de boa-fé o procedimento de comunicações individuais estabelecido à luz do Protocolo Facultativo, ou, c) nas análises de comunicações em que Estados não adotaram medidas provisórias solicitadas a partir das observações à *Comunicação 869/1999 (Dante Piandiong, Jesus Morallas, and Archie Bulan imputando violação dos seus direitos às Filipinas)*, de 19 de Outubro de 2020) reproduzida em *Selected Decisions of the Human Rights Committee*, New York/Geneva, United Nations, 2006, v. 7, pp. 133-137, situações em que não se coibiu de sublinhar que estaria implícito à adesão de um Estado ao Protocolo o seu compromisso de cooperar com o Comité de boa-fé – permitindo-o e habilitando-o a considerar as suas comunicações, e depois de as examinar, remeter as suas observações – e com o indivíduo. Logo, que seria incompatível com tais obrigações o Estado-Parte adotar qualquer ação que previna ou frustre o Comité de considerar e examinar a comunicação, e expressar as suas visões. Cometendo, neste caso, uma grave violação do Protocolo o Estado que se comporte de tal forma a reduzir a análise do Comité em algo sem significado e as suas observações a um exercício inconsequente e fútil (para. 5.1), repetindo essa orientação através de fórmula mais conciliatória no quadro da comunicação submetida pelo Senhor Weiss em relação a violações atribuídas à Áustria (Observações publicadas em *Selected Decisions of the Human Rights Committee*, New York/Geneva, United Nations, 2006, v. 8), que as medidas provisórias são essenciais para o exercício do papel do Comité à luz do Protocolo. Assim, desrespeitar a regra, especialmente em casos de adoção de medidas

irreversíveis de execução de pena de morte ou deportação para um país que, por sua vez, viole os seus direitos, minaria a proteção dos direitos do Pacto através do Protocolo Facultativo (para. 7.2).

Porém, nenhuma obrigação internacional para o Estado de Cabo Verde poderá decorrer, sem mais, da interpretação que o Comité faz dos seus próprios poderes, mas sim dos textos convencionais referidos aos quais se vinculou. E neste particular qualquer análise do Pacto e do Protocolo Facultativo conduziriam a uma conclusão evidente de que, ao contrário de outros instrumentos congêneres – nomeadamente o artigo 5º, parágrafo primeiro, do Protocolo Facultativo à Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, de que Cabo Verde é parte, o número 1 do artigo 4º do Protocolo Facultativo sobre Pessoas com Deficiência ou o número 4 do artigo 31 da própria Convenção Internacional para a Proteção de Pessoas de Desaparecimentos Forçados (nestes casos Cabo Verde não faz parte) –, não há qualquer preceito que expressamente conceda uma prerrogativa ao Comité de Direitos Humanos de solicitar ao Estado-Parte a adoção de uma medida provisória, e muito menos a estabelecer a sua vinculatividade.

4.3.3. Como essa competência consta do artigo 94 do Regimento que o Comité ao abrigo de uma habilitação convencional decorrente do artigo 39 do Pacto, poderia radicar nessa disposição a base normativa dessa prerrogativa. Porém, para o Tribunal Constitucional, limitando-se a analisar a questão a partir do Direito Internacional, é muito difícil aceitar a ideia de que uma habilitação para o desenvolvimento de um regulamento interno possa conduzir à criação de uma obrigação nova imprevista em tratado para o Estado – como é a de sujeitar o Estado a um dever de cumprimento de uma medida provisória – sem que este tenha cedido ao órgão qualquer competência normativa originária, mas de mera regulamentação das disposições do Pacto. Num contexto em que se estaria a considerar um poder – o de determinar a adoção de medidas provisórias – que ingere diretamente no funcionamento do Estado e dos seus órgãos internos é uma limitação da soberania do Estado, o qual não pode ser feito originariamente por um regulamento de um órgão interno, aprovado pelos seus próprios integrantes, e sem que o Estado tenha reconhecido, por via de tratado, qualquer poder normativo primário a esse órgão, ou tenha dado o seu consentimento em relação ao exercício desse poder.

4.3.4. Nesta conformidade, pese embora o Tribunal Constitucional já ter acolhido a ideia de que se pode reconhecer poderes implícitos a organizações internacionais (*Acórdão 31/2020, de 11 de setembro (sobre competência para a CNE contratar temporariamente colaboradores para apoio na fiscalização das eleições e da votação)*), Rel: JC Aristides R. Lima, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 139, 23 de dezembro de 2020, pp. 2198-2209, articulou-os no sentido de dizerem respeito a organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas e a União Europeia, de dependerem de uma aquiescência pós-convencional por parte dos Estados e de serem absolutamente essenciais para o cumprimento das suas obrigações, não podendo a sua definição ir contra a letra da lei, os limites expressos definidos para a sua atuação e, consequentemente, contra o princípio da *pacta sunt servanda*. Por isso também não se pode acolher a tese jurídica de que se trata de um poder implícito atribuído a um órgão internacional, o CDH, na medida em que tendo uma competência expressa de poder considerar comunicações na perspetiva de adotar as suas observações, ainda que não sejam vinculativas, também implícito estaria uma prerrogativa de imposição a adoção cautelar de medidas destinadas a salvaguardar o bem jurídico invocado pelo titular do direito de um dano irreparável. No entendimento do Tribunal por mais lógica que seja uma solução jurídica do ponto de vista sistémico, sobretudo em se tratando de uma ordem jurídica com características próprias como é a internacional, a concessão pelo Estado de tais poderes não pode ser inferida sem que tenha alguma correspondência com uma indicação convencional. Outrossim, deve decorrer das orientações dos tratados que o Estado celebra e aceita, sendo relevante até para determinar a sua vinculação. Por isso, é que outros tratados inseriram a possibilidade de órgão de monitorização pedirem ao Estado que adote medidas provisórias, podendo acontecer a qualquer momento o mesmo com o Comité, bastando que se promova uma revisão do tratado ou até se celebre um novo acordo, como ate foi sugerido pelos Estados Unidos da América aquando do debate supracitado. Mas, mesmo em tais casos, em que isso aconteceu, limita-se a explicitar a possibilidade de tal medida ser solicitada, não se chegando ao ponto de se aceitar o seu carácter obrigatório, o qual, de resto, pareceria ir contra a natureza não-jurisdicional que os Estados entenderam atribuir ao órgão, o que é ilustrado pelos trabalhos preparatórios, pois recusaram-se aceitar nomenclatura nesse sentido, nomeadamente de ‘Tribunal de Direitos Humanos’, que o pudesse sugerir, e por terem rejeitado limitar a sua composição a juristas (v. os trabalhos preparatórios sobre o artigo 28 em Marc Bossuyt (ed.), *Guide to the ‘Travaux Préparatoires’ of the International Covenant on Civil and Political*

Rights, Dordrecht/Boston/Lancaster, Martinus Nijhoff, 1987, p. 502 e ss), ou pela prática descrita que envolve esses mesmos órgãos convencionais.

Além disso, a função para a qual o CDH foi criado e que resulta da análise dos trabalhos preparatórios, no sentido de ser um órgão de monitorização que enceta um diálogo construtivo com os Estados através de instrumentos diversos como a avaliação de relatórios periódicos, a aprovação de comentários gerais ou a análise de comunicações interestaduais ou individuais, pode desempenhar-se, malgrado haver objetivamente a possibilidade de um decréscimo de eficácia do sistema, mesmo não existindo qualquer obrigação de cumprimento de uma solicitação de adoção de medida provisória, como, de resto, a experiência do Comité tem demonstrado, seja pelo facto de que muitas vezes, mesmo os Estados não considerando ter qualquer obrigação nesse sentido, aceitam implementar as solicitações, seja porque, ainda que não o façam, o Comité continua a poder fazer as suas constatações e encaminhá-las aos Estados.

O Tribunal Constitucional, através do *Acórdão 10/2020, de 29 de março, proferido nos autos de fiscalização concreta de normas constantes do Acordo entre o Governo da Republica de Cabo Verde e o Governo dos Estados Unidos da América respeitante ao Estatuto de Pessoas dos Estados Unidos da América (SOFA)*, Rel: JC Aristides R. Lima, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, n. 86, de 23 de julho, pp. 1731-1753, já se havia pronunciado sobre as orientações de interpretação de tratados reconhecidas pelo artigo 31 da Convenção de Viena de 1969, estipulando que o elemento literal protege o tratado contra subterfúgios interpretativos e argumentativos, impedindo as partes de introduzirem novos sentidos, aquém ou além do expressamente dito, de acordo com as suas próprias conveniências e que uma convenção internacional, seja bilateral ou multilateral, vale com o sentido ordinário que as palavras adquirem no respetivo contexto em que é adotado, de forma a garantir estabilidade e previsibilidade (para. 21). Como o demonstra a forma como é reconhecido pelo artigo 26 da Convenção de Viena sobre Direitos dos Tratados e aplicado pelo seu artigo 31, o princípio da boa-fé não emerge de um vácuo obrigacional internacional, mas, antes, pressupõe a existência de uma norma que impõe uma conduta a um Estado formulada a partir de um enunciado convencional, e tanto obriga o Estado, como também o próprio órgão de monitorização.

Não havendo, de acordo com as regras partilhadas de interpretação de tratados, qualquer norma convencional que disponha sobre a adoção de medidas provisórias, que

conceda um direito subjetivo específico nesta matéria e muito menos imponha um dever de cumprimento aos Estados-Membros, já que o regime do artigo 2º do Pacto se basta com a existência de mecanismos internos de tutela independentes que os titulares de direitos reconhecidos pelo próprio instrumento podem utilizar e que sejam respeitados pelos poderes políticos do Estado, não parece que se possa derivar desses tratados fundamento para se alavancar uma putativa violação do princípio da boa-fé.

4.4.4. Inexistindo base convencional minimamente clara para a afirmação de um dever jurídico de cumprimento de uma medida provisória solicitada pelo CDH e nem uma habilitação para que essa entidade o aprove, a única alternativa para fundar tal obrigação internacional dependeria da emergência de uma norma costumeira subsequente que promovesse a alteração dos textos convencionais ou modificasse o sentido que se tem das normas que integra. Porém, se a formulação de tais normas exige uma prática e uma *opinio juris* consolidada, até esta data ela está longe de ser líquida.

Pois, por um lado, a prática de muitos Estados, através dos seus poderes públicos é de rejeitar a existência de tal obrigação, inclusive quando – conforme reconhecido pela parte final da Conclusão 6, parágrafo segundo, do Projeto da Comissão de Direito Internacional sobre Formação do Costume Internacional considerada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, resulta de decisões dos seus tribunais internos (na pendência da publicação do Anuário da CDI de 2018 acessível na página https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/1_13_2018.pdf), os quais sempre podem fazer uma determinação independente, ainda que atribuível ao Estado, das obrigações nesta matéria. Neste sentido, o *Supremo Tribunal do Canadá* na decisão *Ahani v. The Queen/Attorney General of Canada & The Minister of Citizenship and Immigration* (reproduzida em Coleen Flood & Lorne Sossin (eds.), *Administrative Law in Context*, Toronto, Emond Publishers, Cap. 12 (The Role of International Human Rights Norms in Administrative Law: Edited Case 2), confirmou decisão do Tribunal de Apelações de Ontário de não decretar uma medida provisória solicitada pelo CDH de não deportar uma pessoa porque, no seu entendimento, o Protocolo não obrigava os Estados-Membros a executar um pedido de decretação de medida provisória; na República Federativa do Brasil, apesar de a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal ter declinado uma oportunidade de se pronunciar a respeito, posto que entendeu não ter havido um pedido efetivo de medida cautelar (Acórdão Proferido no quadro do HC

163943 AgR-PR, de 4 de agosto de 2020), antes disso o *Tribunal Superior Eleitoral* num caso a envolver a elegibilidade do antigo Presidente Lula da Silva (acórdão disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/acordao-tse-lula-candidatura-barrada.pdf>), rejeitou um pedido do mesmo órgão porque não entendeu que era vinculativo por faltar-lhe poderes jurisdicionais, não se terem ainda esgotado os recursos internos, ter sido concedida sem ouvir o Estado Brasileiro e por apenas dois dos dezoito membros do órgão; e por referir-se a questão que o Supremo Tribunal Federal já tinha considerado constitucional; e no Reino Espanhol pelo *Supremo Tribunal Espanhol*, o qual, na sequência de pedido feito pelo Comité decorrente de comunicação que lhe foi dirigida pelo Senhor Jordi Sánchez i Picanol, deputado do Parlamento da Catalunha, considerou que sendo órgão que exerce mera função de orientação e por sequer salvaguardar um dever de ouvir o Estado antes de o adotar, tal pedido deveria ser rejeitado (Causa Especial, Número 20907/2017, Fundamentos de Derecho: Segundo, disponível em www.poderjudicial.es). Finalmente, mais recentemente, nos Países Baixos, o *Tribunal de Apelações de Amesterdão* rejeitou a ideia de que o não cumprimento de uma medida provisória solicitada pelo CDH frustraria um direito de queixa e esvaziaria o pronunciamento do órgão teria qualquer fundamento jurídico-internacional, designadamente porque, dentre várias razões mais específicas, a) não se está perante órgão judicial; b) as medidas provisórias não podem ser inferidas nem do Pacto nem do Protocolo; c) do facto de um Estado voluntariamente poder aceitar solicitação nesse sentido do órgão não decorre que esteja obrigado a tanto (Secção Civil e Fiscal, Caso n 200.254.966/01, Apelação em Matéria de Direitos Cíveis, julgado a 16.07.2019, publicado a 15/10/2019, para. 3.8, disponível no sítio da rede <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHAMS:2019:2606>).

Além disso, em *Dar and Norwegian Organization for Asylum Seekers (intervening) v Norwegian Immigration Appeals Board*, Appeal Decision, Case No HR-2008-681-A, Norwegian Supreme Court Gazette (Rt, Retstidende) 2008, p.513, *ILDC* 1326 (NO 2008), 16th April 2008, Norway; Supreme Court para. 49, o *Supremo Tribunal da Noruega*, a respeito de um pedido de adoção de medida provisória por outro órgão asseverou que nada na Convenção das Nações Unidas contra a Tortura estabelece que medidas provisórias solicitadas pelo Comité seriam vinculativas, e, mais recentemente, o *Tribunal de Cassação Francês* em *Vincent Lambert, France and Ors, Centre hospitalier universitaire (CHU) de Reims (joining) and ors (joining) v AX and Ors*, Appeal decision, Judgment No 647, *ILDC* 3016 (FR 2019), 28th June 2019, France; Court of Cassation

[Cass], para. 7, rejeitou um pedido feito por um recorrente com o argumento de que a recusa do Governo em cumprir um pedido de decretação de medida provisória solicitada pelo Comité para a Proteção dos Direitos de Pessoas com Deficiência, não violava a Constituição do país.

Além desta prática dos tribunais, acompanhada de convicções sobre a (ausência) de obrigatoriedade da conduta, muitos Estados, também através dos seus órgãos de condução da política externa, não se mostraram propensos a demonstrar uma *opinio juris* favorável à ideia de que o Comité teria poderes para impor a adoção de medidas provisórias. Demonstraram-no claramente quando discutiram o Projeto de Comentário nº 33 que, dentre outras coisas, estabelecia que falhas na implementação das medidas provisórias indicadas pela entidade seriam incompatíveis com as obrigações de respeitar de boa-fé o Pacto, em particular o artigo 2, e do direito de comunicação individual estabelecido pelo Protocolo Facultativo, considerando tal comportamento como uma violação grave das obrigações assumidas perante o Protocolo, especialmente quando se adota medidas irreversíveis como a execução ou deportação de alegadas vítimas (para. 27-28). Perante tal entendimento, Austrália, França, Japão, Noruega, Nova Zelândia e Turquia, rejeitaram a ideia de que seriam obrigatórias, porquanto, no seu entendimento, não seriam mais do que uma solicitação que o Estado, livremente, pondera se aceita ou não, de acordo com o seu direito interno.

No mesmo diapasão afastaram-se com alguma veemência da ideia de que tal determinação pudesse decorrer dos próprios pronunciamentos do Comité, o qual, no mesmo documento – a 2ª versão revista do Anteprojeto de Comentário nº 33 – reivindicava que o seu trabalho deveria ser visto como determinativo das questões apresentadas (para. 12), que as observações representam determinações impositivas de um órgão criado pelo Pacto como o (um) intérprete autêntico desse instrumento (para. 15), estando os Estados obrigados a respeitá-las (*Idem*), que o caráter vinculativo das observações do Comité reflete-se na argumentação utilizada pelo Comité quando emite as suas observações (para. 20), e que o seu corpo jurisprudencial teria o condão de ser considerado como prática subsequente à luz do Direito Internacional dos Tratados (para.18). Nesse sentido, a Austrália rejeitou que o Comité tivesse um monopólio interpretativo do Pacto, reservando o direito de os Estados fazerem as suas próprias interpretações do mesmo; o Japão negou que se pudesse utilizar a nomenclatura de

“jurisprudência” para o conjunto das suas observações; os Estados Unidos da América foram ao ponto de acusar o Comité de estar a incorrer numa prática de emendar normas de tratados sem que tivesse tal poder em favor de uma interpretação radical das suas competências. Todos, inclusivamente Estados tradicionalmente amigos do Sistema das Nações Unidas, como a Noruega, insurgiram-se contra a ideia de o Comité se atribuir um poder de promover interpretações autênticas do Pacto e do Protocolo, de, na sequência, proceder a determinações com carácter de autoridade de questões a envolvê-los e, sobretudo, de que os seus pronunciamentos pudessem ser considerados como prática subsequente à luz da Convenção de Viena sobre Direitos dos Tratados de 1969.

Nesta matéria adequando-se igualmente ao entendimento propalado por tribunais internos de alguns países, notadamente pelo influente Tribunal Constitucional Federal da Alemanha que asseverou, através do seu Segundo Senado em decisão de 24 de julho de 2018 (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Juli 2018 - 2 BvR 309/15 -, Rn. 1-131, disponível na página da rede deste alto Tribunal especializado em https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/07/rs20180724_2bvr030915.html;jsessionid=5309435A9B92A41E6B9ED38FECCB7DAD.1_cid386), de esses órgãos não terem qualquer mandato para, através das suas observações, promover interpretações vinculativas do texto dessa Convenção (para. 91), retomando considerações feitas anteriormente ((BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 26. Juli 2016 – BvI 8/15, Rn. 1-103, disponível na página da rede desse Alto Tribunal: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/07/ls20160726_1bvl000815.html), no sentido de que os comités das Nações Unidas, no geral, nomeadamente o CDH e o do Comité sobre Direitos de Pessoas com Deficiência, não tinham poderes para desenvolver os acordos além do que foi convencionalmente pactuado ou do que decorre da prática dos Estados, não havendo qualquer base para se considerar que tenham um mandato para interpretar o texto contratado de forma vinculativa (para. 90).

Esta questão específica voltou a ser discutida mais recentemente no quadro do trabalho da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas em relação à temática dos “Acordos Subsequentes e Prática Subsequente em Relação à Interpretação de Tratados” relatada pelo Professor Georg Nolte (disponível na página https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/1_11_2018.pdf e com

publicação prevista no anuário de 2018 desse órgão). Processo em que se acolheu um entendimento partilhado entre os membros desse órgão ditos mais progressistas e os mais conservadores a respeito do papel dos pronunciamentos de entidades de monitorização de aplicação de tratados na sua interpretação. Adotando-se texto que conclui que a sua relevância depende do que estiver prescrito pelas regras do tratado (Conclusão 13. 1), dando-se expressamente o exemplo na versão comentada de um caso em que não são tidas por vinculativas, o do CDH. Aceitando, todavia, que poderão despoletar ou referir-se a uma prática subsequente dos Estados (Conclusão 13. 3, 1º Segmento), não podendo o silêncio deste ser presumido como aquiescência com esse comportamento (Conclusão 13. 3, 2º Segmento), sendo que tais conclusões não prejudicariam o contributo que tais pronunciamentos dão à interpretação dos tratados sobre os quais possuem um mandato convencional (Conclusão 13.4). No limite, não se reconheceu a esse tipo de órgão uma função geral de determinar a forma como os Estados devem interpretar os tratados que monitorizam. O que os Estados formularam através dos seus comentários escritos e intervenções no 6º Comité das Nações Unidas (*Summary Record of the 20th Meeting*, New York, UN, 22 October 2018), é que isso só podia acontecer com base numa formulação convencional clara atributiva de tais poderes ou do seu reconhecimento por uma prática subsequente das próprias partes os tratados, os Estados, e não desses próprios órgãos.

4.5. Pelo exposto, o Tribunal Constitucional não pode deixar de concluir que não há, do ponto de vista do Direito Internacional, qualquer obrigação jurídica que obrigue o Estado de Cabo Verde a decretar a medida provisória solicitada pelo Comité e o Tribunal a cumprir a solicitação feita pelo recorrente com esse fundamento.

4.5.1. Cabo Verde, aceitando uma obrigação convencional internacional obriga-se, conforme o Direito Internacional dos Tratados, a cumpri-la nos seus termos e de boa-fé, mas esta só pode resultar de uma base que remeta ao vínculo que o Estado assumiu definido de acordo com as regras de interpretação de tratado de origem costumeira codificadas na Convenção de Viena sobre Direitos dos Tratados de 1969. Tais regras permitem efetivamente que o Comité receba e considere comunicações individuais e depois de ser informado pelo indivíduo e pelo Estado apresente as suas observações ou conclusões, que abrangerão estritamente a determinação da violação do direito. Porém, não são vinculativas, mas meramente recomendatórias, devendo os Estados dar-lhes a

devida atenção quando adota a medida. Não se falando em nenhum momento em medidas provisórias, estas, quando muito, poderiam resultar de pedidos extraordinários que o Comité faz ao Estado em situações justificadas no sentido de evitar a perda do bem jurídico para lhe permitir depois poder considerar as observações do Comité. Mas estas também são meramente recomendatórias e, devendo ser ponderadas pelo Estado, dependem de uma apreciação a respeito da bondade da sua adoção, o que pressupõe que sejam persuasivas e razoáveis.

4.5.2. Naturalmente, esta República, para se vincular ao PIDCP que estabelece o Comité de Direitos Humanos e ao Protocolo Adicional que prevê a possibilidade de ele conhecer comunicações individuais a envolver o país no polo passivo de uma comunicação, reconhece-lhe um papel relevante na monitorização desse regime normativo internacional. Função esta que o Tribunal Constitucional trata com todo o respeito, como atestam as referências ocasionais que fez a alguns dos seus pronunciamentos gerais ou específicos (*Acórdão 7/2016, de 21 de abril (proferido nos Autos de Fiscalização da Constitucionalidade 8/2015)*, Rel: JC Pina Delgado, para. 2.11.5, citando o *Comentário Geral nº 25; Acórdão 13/2016, de 7 de julho (Referente à Inconstitucionalidade de Certas Normas Restritivas do Código Eleitoral)*, Rel: JC Pina Delgado, para. 1.8.2 e 2.2.4, citando o *Comentário Geral 34* e as observações feitas pelo Comité na Comunicação Rafael Marcos de Moraes a respeito do artigo 19, e *Acórdão 11/2017, de 22 de junho (Maria de Lurdes c. STJ, sobre violação do direito de constituir família por não reconhecimento de união de facto)*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, Nº 42, 21 de julho de 2017, pp. 933-950, para. 2.1.6, citando os *Comentários Gerais nº 19 e 28*, e as observações feitas à comunicação *Hopu*). Porém, nada disso poderá levar a extrapolações relativamente ao seu papel e poderes, na medida em que não exerce qualquer função judicial internacional por não ter sido reconhecido como tal pelos Estados, e não ter poderes de interpretação autêntica e exclusiva de qualquer tratado. Atua com base na persuasão dos seus argumentos, mas sem qualquer autoridade judicial sobre os Estados. Merece todo o respeito, mas dentro do âmbito dos poderes que lhe foram reconhecidos pelos Estados. Nada mais, nada menos.

4.5.3. Por conseguinte, é entendimento deste Tribunal Constitucional, ainda sem considerar o Direito Interno, que não há qualquer base normativa internacional que imporia ao Estado de Cabo Verde um dever de acatamento de um pedido de decretação

de medida provisória feito pelo CDH, logo também a ele não está vinculado qualquer órgão judicial interno, incluindo esta Corte Constitucional. No mesmo sentido, não decorre das normas internacionais aplicáveis qualquer dever de se sobrestar ações judiciais em tramitação para aguardar um pronunciamento desse órgão do sistema das Nações Unidas, o que, de resto, seria contraditório se se pensar em que em tese ele só poderia intervir depois de esgotados todos os recursos internos. Muito menos que esteja inibido de interpretar normas internacionais incorporadas ao ordenamento jurídico interno por ter sido registada comunicação junto à CDH, pois, além disso ser estranho perante a questão do esgotamento das vias internas de recurso, na medida em que são recebidas pelo Direito de Cabo Verde podem e devem ser interpretadas livremente pelos tribunais internos cabo-verdianos, que a seu respeito ditam a última palavra para efeitos do direito pátrio.

Não estando sujeito a tal imposição internacional, mas reconhecendo a importância do Comité como órgão de monitorização da aplicação de um tratado do qual faz parte no sentido de poder aduzir ao processo algum elemento interpretativo válido que o Estado poderá vir a considerar, a única coisa que poderá avaliar é se há razões persuasivas que foram apresentadas pelo Comité que justificariam que o Tribunal suspendesse a tramitação do recurso de fiscalização concreta da constitucionalidade, partindo do princípio de que o direito interno cabo-verdiano permitir-lhe-ia fazê-lo por haver motivo justificado, o que se discutirá a seguir.

5. Mas, antes de se analisar esta questão concreta convém verificar se, do ponto de vista do Direito Interno, isso é possível, o que depende de, por um lado, não haver qualquer desconformidade dessa possibilidade com a Lei Fundamental da República, e, do outro, de haver base legal para a adoção de tal medida, independentemente da fonte de que brota, desde que aplicável pelo Tribunal Constitucional.

5.1. Quanto à Constituição é importante considerar, por um lado, o seu regime de incorporação de normas internacionais e a posição hierárquica que ocupam quando domesticadas, e, do outro, o seu regime de receção de decisões de órgãos internacionais e a sua aplicação interna.

5.1.1. Como se infere do regime de incorporação de normas internacionais formulado pelo seu artigo 12, a nossa Lei Fundamental, acolhendo uma perspetiva

monista das relações entre a ordem internacional e a ordem cabo-verdiana, considera que o Direito Internacional que vincula o Estado de Cabo Verde é direito cabo-verdiano, sendo recebido no plano jurídico interno. Como tal, malgrado a sua sujeição a certas condições nalguns casos, pode ser aplicado por qualquer poder público sem a necessidade de se proceder à sua transformação, na medida em que recebido com a sua natureza originária pelo direito interno. Por conseguinte, havendo normas convencionais, como as que decorrem do Pacto ou do Protocolo, reguladas pelo seu número 2, ou eventual norma costumeira que sobre elas incidisse, à luz do seu número 1, ou até um ato normativo de uma organização internacional que obrigasse o Estado de Cabo Verde no plano internacional, nos termos do seu número 3, também integraria o ordenamento jurídico doméstico. Como tais, independentemente da sua origem, podem e devem ser considerados e aplicados pelos juízes, inclusive pelos do Tribunal Constitucional, quando decidem casos concretos, integrando o regime jurídico de qualquer área sobre a qual disponham.

Pelo exposto em 4.2.5, dúvidas não subsistirão de que Cabo Verde está vinculado tanto ao PIDCP, como ao seu Protocolo sobre comunicações individuais. De resto, nada obsta que sejam aplicados pelos tribunais nacionais, desde logo por terem sido aprovados pelo órgão constitucional competente e pelo facto de os seus textos terem sido publicados no jornal oficial da República (Lei nº 75/IV/92, de 15 de março, *Boletim Oficial*, I Série, Nº 8, Sup., 15 de março de 1992, pp. 2-28, e Resolução nº 119/V/99, de 14 de junho, *Boletim Oficial*, I Série, Nº 20, 14 de junho de 1999, pp. 698-701), condição importante de eficácia interna (*Acórdão 01/2017, de 12 de janeiro, referente à constitucionalidade do artigo 13 da Lei da Taxa Ecológica que Estabelece o Regime de Gestão, Consignação e Destinação das Receitas Arrecadadas*, Rel: JC Pina Delgado, 2.4.2, e especificamente quanto ao PIDCP, *Acórdão 06/2018, de 22 de março, Adilson Danielson Barbosa v. STJ, sobre a violação do direito a não se ser discriminado, à liberdade do corpo e à presunção da inocência*, Rel: JC Pina Delgado, 5.1.1). Isso depois de o país a elas se ter vinculado de forma regular e de, além de o obrigar no plano internacional, está em vigor. Ocorre que, pelos motivos expostos, a base normativa que poderia justificar a incorporação de uma suposta norma com o sentido de que o Estado estaria sujeito a uma obrigação de cumprimento de um pedido de adoção de medida provisória feito pelo CDH, o artigo 94 do Regimento, nunca poderia incorporar-se ao ordenamento jurídico cabo-verdiano,

independentemente de putativa existência de obrigação internacional, pressuposto que o habilitaria a ser aplicado pelos tribunais.

Exigindo o número 2 do artigo 12 da Constituição, conforme interpretado pelo Tribunal Constitucional através do *Acórdão 01/2017, de 12 de janeiro, referente à constitucionalidade do artigo 13 da Lei da Taxa Ecológica que Estabelece o Regime de Gestão, Consignação e Destinação das Receitas Arrecadadas*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, Nº 10, 27 de fevereiro de 2017, pp. 218-260, para. 4.4.1; do *Acórdão 06/2018, de 22 de março, Adilson Danielson Barbosa v. STJ, sobre a violação do direito a não se ser discriminado, à liberdade do corpo e à presunção da inocência*, Rel: JC Pina Delgado, 5.1.1, e do *Acórdão 30/2019, de 30 de agosto (AGAM v. PGR, sobre violação do direito à propriedade privada, da garantia de juiz, da iniciativa privada e dos direitos de defesa, ao contraditório e de acesso às provas da acusação)*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, Nº 110, 29 de outubro de 2019, pp. 1766-1789, para. 6.5.1), quer ela seja uma norma convencional constante de tratado validamente aprovado ou ratificado por Cabo Verde, que este vincule o Estado, que esteja em vigor na ordem internacional, e que tenha sido publicado no jornal oficial da República, falha, desde logo, a primeira condição, precisamente porque o artigo 94 do Regimento não é uma norma convencional; por aquilo que se arrazoou é convicção do tribunal de que uma putativa obrigação de cumprimento de pedido de medida provisória do CDH não pode ser incorporada por meio do número 1 da mesma disposição como costume internacional, na medida em que longe de se poder considerar que se transformou em norma consuetudinária, a qual seria automaticamente aplicável à luz dessa disposição, em razão de uma prática geral acompanhada de convicção de obrigatoriedade pelos Estados, na verdade estes continuam ainda refratários a essa ideia; e, finalmente, mesmo que o Tribunal já tenha aceitado que atos normativos do Conselho de Segurança adotados ao abrigo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas podem ser incorporados ao ordenamento jurídico cabo-verdiano por tais poderes estarem previstos nesse instrumento (*Acórdão 30/2019, de 30 de agosto (AGAM v. PGR, sobre violação do direito à propriedade privada, da garantia de juiz, da iniciativa privada e dos direitos de defesa, ao contraditório e de acesso às provas da acusação)*, Rel: JC Pina Delgado, para. 6.5.1), não se pode considerar o CDH uma organização com poderes previstos na sua convenção constitutiva ou equivalente para adotar atos normativos internacionais que vinculem os Estados-Parte de um tratado e muito menos o ato que adotou a solicitação de medida

provisória como um ato normativo. Portanto, tal efeito nunca poderia decorrer da aplicação do número 3 desse preceito.

5.1.2. E isso sequer esgotaria toda a discussão, pois do facto de se poder incorporar formalmente uma norma internacional não significa que ela tenha de ser aplicada em qualquer circunstância. Isso porque a Constituição, é clara ao estabelecer no artigo 3º, número 3, que, consagrando o princípio básico da supremacia da Constituição, dispõe que qualquer norma que faça parte do ordenamento jurídico cabo-verdiano só é válida quando for conforme à Constituição, aplicando-se igualmente às normas que vinculam o Estado no plano internacional, constituindo-se na bitola de legitimação do estatuto dessas normas também (*Acórdão 06/2018, de 22 de março, Adilson Danielson Barbosa v. STJ, sobre a violação do direito a não se ser discriminado, à liberdade do corpo e à presunção da inocência*, Rel: JC Pina Delgado, para. 5.1.1). Assim sendo, estão sujeitas a verificação de constitucionalidade e declaração de inconstitucionalidade, como fez o Tribunal Constitucional recentemente através do *Acórdão 10/2020, de 29 de março (proferido nos autos de fiscalização concreta de normas constantes do Acordo entre o Governo da Republica de Cabo Verde e o Governo dos Estados Unidos da América respeitante ao Estatuto de Pessoas dos Estados Unidos da América (SOFA))*, Rel: JC Aristides R. Lima, III, d), e devem ser desaplicadas por qualquer tribunal que as tenha de usar como fundamento necessário a decidir uma questão concreta. Por conseguinte, da aplicação conjugada do princípio da supremacia da Constituição já referido e o disposto no número 4 do artigo 12 da Constituição, as normas de Direito Internacional recebidas na ordem interna cabo-verdiana gozam de uma posição hierárquica supralegal, mas infraconstitucional, a menos que se esteja perante uma das exceções previstas pela própria Constituição.

5.2. A este propósito é importante realçar que, apesar da sua ligação material, o regime constitucional de incorporação de normas internacionais, do ponto de vista jurídico, é autónomo em relação a um possível regime constitucional de execução de decisões de órgãos internacionais. Ainda assim, do ponto de vista da Constituição da República de Cabo Verde, por força do número 2 do artigo 210, segue-se também um modelo monista de execução de decisões de certos órgãos internacionais, os quais são igualmente transformados em órgãos internos cabo-verdianos, garantindo-se executabilidade às suas decisões, desde que não padeçam elas próprias de vícios de

constitucionalidade. Trata-se de modelo de receção, porém esta é condicionada. Porque para o serem é absolutamente necessário que, cumulativamente, primeiro, provenham de órgãos judiciais, portanto tribunais na estrita aceção da palavra; segundo, que os mesmos tenham sido instituídos através de tratados, convenções ou acordos internacionais de que Cabo Verde seja parte; terceiro, que resultem de atuação em conformidade com as normas de competência e processo previstas por esse tratado, quarto, neste sentido, que estejam a exercer jurisdição que lhes foi expressamente consentida por este Estado e dentro dos seus limites estritos. Somente as que preencham as quatro condições supramencionadas teriam o condão de serem executáveis, dispensando qualquer mecanismo tradicional de reconhecimento e execução de decisão estrangeira para serem aplicados diretamente na ordem jurídica interna. Não sendo assim, não seriam exequíveis em Cabo Verde, nem por ação deste Tribunal, nem por ação de qualquer outro órgão da República, a menos que estes, no âmbito de competências constitucionais ou legais que tenham, adotem o pedido desse órgão, o ato solicitado, como seu, caso tenha poder para tanto.

5.3. No caso concreto há dois problemas constitucionais que resultam da análise dos possíveis efeitos do pedido do CDH para propósitos de suspender um processo judicial interno.

5.3.1. Primeiro, porque apesar de ter sido instituído através de um tratado de que Cabo Verde faz parte, o CDH não é um tribunal, faltando-lhe o essencial que caracteriza um órgão judicial internacional, isto é, o exercício de um poder soberano por delegação dos Estados, o de aplicar o direito a um caso concreto por delegação, em relação a entidades que o consentem, e, consequentemente, não é composto por juízes, mas por peritos, limitando-se a deliberar sobre questões a envolver o PIDCP e, logo, assumindo uma função que, pela sua natureza, não deixa de ser materialmente administrativa. Portanto, estando fora do âmbito de aplicação do mecanismo resultante do número 2 do artigo 210 da Constituição.

5.3.2. Acresce um outro problema relacionado, porquanto admitir que haveria um dever jurídico de o tribunal cumprir um pedido do CDH equivaleria a sujeitar um órgão judicial interno a uma determinação proveniente de um órgão materialmente administrativo, ainda que internacional, o que, no mínimo, mesmo em se tratando de um pedido de suspensão de um processo, é de duvidosa compatibilidade com o princípio da

independência dos tribunais. Mais ainda se se integrar no bojo de qualquer tese de que se o poderá fazer ainda antes do esgotamento das vias internas de recurso acoplada a uma concomitante obrigação de implementar as observações do CDH por se dever reconhecer que é este órgão a quem cabe determinar violações ao PIDCP.

5.3.3. Por conseguinte, reitera-se que no entendimento deste Tribunal não há nenhuma obrigação jurídico-internacional de cumprir ou acatar um pedido do CDH. Ainda que, por ventura, ela existisse nesse plano jurídico, a norma em que ela se assentaria teria de ser desaplicada internamente por inconstitucional.

6. Mesmo considerando que não está sujeito a nenhuma obrigação jurídica de acolher a solicitação do recorrente de cumprir o pedido do CDH, o Tribunal não deixa de ponderar se no caso em apreço as recomendações se baseiam em boas razões, o seu conteúdo é compatível com a Constituição, se há margem legal e processual para as admitir, se as razões invocadas pelo Comité são persuasivas e se a sua concessão não choca de forma ampla com interesses públicos do próprio Estado.

6.1. Desde que se considere que a solicitação do Comité de Direitos Humanos é simplesmente um pedido que o Tribunal ou outro órgão interno qualquer não está obrigado a acatar não haverá propriamente um problema de desconformidade constitucional do pedido enquanto tal considerado, pois sempre dependente da avaliação livre do órgão a que se dirige, o qual, no âmbito dos seus poderes e competências constitucionais e legais, poderá ponderar se o aceita ou não.

6.2. No concernente à existência de alguma base legal e processual para se considerar o pedido do Comité,

6.2.1. Verifica-se que a Constituição – que, de resto, estabelece no número 2 do artigo 112, que os tribunais só podem exercer as funções previstas pela lei – pelos motivos invocados não contempla quaisquer mecanismos para se internalizar recomendações emanadas de órgãos não-judiciários de monitorização de cumprimento de normas de direitos humanos, não se podendo considerar como tal, atendendo à natureza do órgão, o número 2 do artigo 210.

6.2.2. Também não se poderia considerar que essa base seja garantida pelo artigo 94(1) do Regulamento Interno do Comité de Direitos Humanos posto que,

independentemente das dúvidas que existam a respeito do seu estatuto internacional, o facto é que não sendo um tratado, não tendo adquirido, pelos motivos indicados, força costumeira e não provindo de órgão internacional dotado de competências normativas internacionais, que pudesse ser enquadrado como um ato normativo internacional, pura e simplesmente, não pode, nos termos, respetivamente dos números 1, 2 e 3 do artigo 12º da Constituição ser incorporado ao ordenamento jurídico cabo-verdiano, condição para ser aplicado pelos tribunais internos ou qualquer outro órgão como base de habilitação legal para legitimar conduta de poder público.

6.2.3. A Lei do Tribunal Constitucional também não confere a esta Corte a necessária base geral para suspender o processo de fiscalização concreta da constitucionalidade. Na verdade, há orientação de que, atendendo ao facto de também ter efeitos de proteção objetiva do sistema constitucional, uma vez interposta uma questão de constitucionalidade deve ser decidida pelo Tribunal Constitucional. Observa-se, contudo, que o artigo 87 desse diploma confere ao Relator competência para declarar a suspensão da instância quando imposta por lei. O problema é que, de acordo com a interpretação que o Tribunal assenta, não há nenhuma imposição normativa de se suspender um processo em razão de receção de solicitação de um órgão não-judiciário de monitorização de cumprimento de tratado de direitos humanos. Destarte, não cabendo ao Relator cumprir com essa possível determinação, na medida em que inexistente.

6.2.4. Ficaria por analisar se a legislação para a qual o artigo 50 da Lei do Tribunal Constitucional remete, o Código de Processo Civil, garantiria alguma base à qual se recorrer para se considerar tal pedido. A este respeito, como já se tinha antecipado em sede de análise de admissibilidade deste pedido, entende esta Corte que podendo o Tribunal suspender a instância ao abrigo da alínea d) do número 1 do artigo 252 desse diploma adjetivo estruturante e prevendo o número 1 do seu artigo 255 que o pode fazer quando a decisão da causa esteja dependente do julgamento de outra já proposta ou quando entender que existe outro motivo justificado pode suspender o processo. Ainda que claramente não esteja pendente qualquer julgamento de outra causa já proposta, os procedimentos que decorrem junto ao CDH podem, dependente de uma avaliação caso a caso, ser considerados como um motivo justificado hábeis a, posto que presentes as outras condições em análise, justificar a suspensão de um processo.

6.3. É, ademais, entendimento do Tribunal que quando é confrontado com um pedido de adoção de medida cautelar, incidente sobre o desenrolar do processo que corre os seus trâmites perante si, proveniente de um órgão de monitorização de cumprimento de obrigações decorrentes de tratados de proteção de direitos de que o Estado é parte, mas que não são determinações judiciais que esteja obrigado a cumprir nos termos do número 2 do artigo 210 da Constituição, é elementar que se apresenta as razões para o pedido, que estas sejam necessárias e persuasivas, e que também elas se ajustem a exigências constitucionais de fundamentação e de devido processo legal, que sejam legítimas e representativas do órgão, que exista a aparência de devido processo legal e que dela não decorram prejuízos excessivos para o interesse público.

6.3.1. Neste caso, não se apresentam as razões que levaram o Comité de Direitos Humanos a solicitar a adoção das medidas provisórias, ainda que se consiga supor que o fizeram porque fazendo fé na comunicação do próprio recorrente entenderam haver perigo de dano irreparável aos direitos do recorrente, sobretudo em se tratando de supostas violações de direito enquadradas num processo de extradição em que segundo o próprio, poderia conduzir a uma iminente e secreta entrega ao Estado Requerente, onde seria submetido a tortura e tratamento cruéis, desumanos e degradantes.

6.3.2. Em razão disso, a percepção da necessidade de adoção desse tipo de medida é muito reduzida no entendimento deste Tribunal que sabe que o processo de extradição está suspenso e dependendo da decisão que sair do juízo de constitucionalidade que coletivamente promoverá poderá implicar em outras fases processuais. Portanto a própria base em que sustenta o pedido quanto à questão da suspensão, a irreparabilidade do direito, é, no mínimo, muito discutível. Sobretudo, porque, a isso associado, é ainda mais duvidoso que se tenha esgotado as vias internas de recurso ou que se tenha tentado esgotá-las, pois sabe o Tribunal que há correspondências entre os parâmetros que alega terem sido violados através da comunicação e as alegações que apresentou a este Tribunal, e, mesmo que se diga que já não subsistem recursos ordinários aos quais recorrer, isso, para efeitos do preenchimento desse pressuposto processual está longe de ser decisivo porque o que conta para o Direito Internacional é saber se o meio, independentemente de como é classificado, tem a suscetibilidade de repercutir sobre a tutela que visa. E o facto é que o recurso de fiscalização concreta da constitucionalidade ao qual se recorreu poderá ainda produzir esses efeitos, na medida em que potencialmente conducente, caso se profira

decisão de inconstitucionalidade de qualquer das normas, a uma reforma do acórdão atacado e potencialmente em cadeia das outras decisões que as tiverem aplicado.

6.4. Acresce que é entendimento do Tribunal Constitucional, interpretando o Primeiro Protocolo Facultativo, que também é direito cabo-verdiano por força do número 2 do artigo 12º da Lei Fundamental, que,

6.4.1. As solicitações que o CDH dirige aos Estados em contexto de comunicações individuais inserem-se dentro de um diálogo construtivo com não sujeito a qualquer relação de subordinação, mas de complementaridade em que esse órgão apresenta a sua interpretação, que o Estado pondera e responde caso entenda livremente ter de com elas divergir. Apesar disso, não deixa de ser importante que, considerando o facto de o Comité ter sido criado por um tratado do qual Cabo Verde faz parte, o princípio dos direitos humanos e o princípio do respeito pelo Direito Internacional devem ser ponderado na condução das relações externas dos Estado previstos pelo número 1 do artigo 11 da Constituição, qualquer poder público, no âmbito das suas competências, deve apreciar com abertura um pedido, por definição não-vinculativo, proveniente desse tipo de órgão.

6.4.2. Em tais casos, é essencial que ele apresente argumentos persuasivos que convençam o Tribunal de sua justeza e adequação. E as razões são sobejamente conhecidas. Quando uma entidade não tem poderes de autoridade sobre outra que a permita simplesmente decidir, contando com um dever de acatamento, as suas solicitações impõem-se somente pela força dos argumentos que apresentam. No caso concreto, além de ficar patente que o faz sem ter presente a situação concreta neste momento, não arrola qualquer razão que pudesse convencer o Tribunal da bondade do seu pedido.

6.5. Além disso, e estando plenamente consciente que isso resulta de mais um desenvolvimento promovido pelo próprio Comité através das suas práticas internas e do seu Regimento (atual artigo 107), o facto é que não é nada representativo que solicitação tão gravosa, potencialmente incidente sobre vários interesses públicos relevantes do Estado, nomeadamente da boa administração da justiça e da cooperação internacional em matéria penal, seja tomada, na melhor das hipóteses, por dois dos dezoito membros do órgão, ainda que relatores especiais apontados para receber novas comunicações. Ou seja, do quórum decisório de doze dos dezoito do Pacto, o Regulamento acolhe uma solução

em que apenas dois membros decidem pelo órgão, perdendo-se quase toda a legitimidade que pudesse ser emprestada pelo comité em termos de representatividade de perspetivas jurídicas, morais e sociais que resultam do seu universo.

6.6. E isso afeta também a imagem de devido processo que decorre do procedimento promovido, na medida em que se solicita a adoção de uma medida provisória sem que haja sequer uma determinação *prima facie* de admissibilidade, quando pela própria comunicação do recorrente fica claro que ainda tem pendentes recursos no Tribunal Constitucional, sem qualquer contraditório ou apuramento independente de factos, ainda que indiciários. Naturalmente, não é assunto de o Tribunal pronunciar-se sobre a adequação dos procedimentos internos desse respeitável órgão. O que lhe interessa é decidir se deve ou não considerar um pedido proveniente do mesmo adotado em circunstâncias nas quais ainda não se tinha ouvido o Estado, havendo objetivamente condições para tal, na perspetiva de saber se se harmoniza com os deveres de condução de processo equitativo inerente à ordem pública constitucional cabo-verdiana.

6.7. Ademais, suspender a tramitação do processo de fiscalização concreta num momento em que o processo de extradição em si está suspenso por força da sua interposição conduziria a que o Tribunal não pudesse decidir as questões constitucionais que lhe foram colocadas por um prazo que não se consegue antecipar haja em vista que não há uma previsão legal muito concreta de um limite temporal para que o órgão aprecie as questões. Mas que decorreria até que o Comité se pronunciasse sobre eventual pedido de levantamento da solicitação de adoção de medidas provisórias ou se venha a pronunciar em separado sobre a admissibilidade da comunicação, isso, na hipótese de, ao abrigo do artigo 93 do seu Regimento, o Estado, no prazo de dois meses a contar do registo, requerer ao Comité, a quem cabe decidir, destacá-la do julgamento do mérito. Assim sendo, mesmo que venha a entender que ela não é admissível, terá decorrido, no mínimo, vários meses sem que se possa tomar uma decisão sobre as alegadas inconstitucionalidades que levasse ao prosseguimento do processo principal, independentemente do sentido que o mesmo seguisse em razão da orientação e efeitos do acórdão a prolatar referente ao mérito.

6.8. Assim sendo, ponderando todos esses elementos não parece a este Tribunal que se justifique acolher a solicitação de suspensão do processo de fiscalização concreta

dirigida a esta Corte pelo recorrente ao abrigo de pedido feito pelo CDH ao Estado de Cabo Verde.

7. Por conseguinte, entende o Tribunal Constitucional que não estando o Estado de Cabo Verde obrigado a cumprir o pedido do Comité, e não havendo razões suficientemente persuasivas que justifiquem que seja acolhido, não pode deferir a solicitação do recorrente de se cumprir o pedido da entidade em causa, nomeadamente suspendendo o processo de fiscalização concreta da constitucionalidade.

III. Decisão

Pelo exposto, os Juízes do Tribunal Constitucional reunidos em plenário decidem indeferir a solicitação do recorrente de cumprimento do pedido de adoção de medidas provisórias feita pelo Comité de Direitos Humanos das Nações Unidas ao Estado de Cabo Verde.

Registe, notifique e publique.

Praia, aos 29 de junho de 2021

José Pina Delgado (Relator)

Aristides R. Lima

João Pinto Semedo

ESTÁ CONFORME

Secretaria Judicial do Tribunal Constitucional, aos 15 de julho de 2021.

O Secretário,

João Borges