

**Cópia:**

Do acórdão proferido nos autos de Recurso de Amparo Constitucional n.º 26/2021, em que é recorrente **Vicente Lázaro Fonseca** e entidade recorrida o do **Supremo Tribunal de Justiça**.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ACÓRDÃO N.º 25/2023

(Autos de Amparo 26/2021, Vicente Lázaro Fonseca v. STJ, Inadmissão por Não-Imputabilidade de Conduta Impugnada ao Órgão Recorrido e por Ausência de Pedido de Reparação)

I. Relatório

1. O Senhor Vicente Lázaro Fonseca, não se conformando com o *Acórdão n.º 26/2021, de 30 de junho*, do Supremo Tribunal de Justiça, vem pedir amparo a este Tribunal, aduzindo os seguintes argumentos:

1.1. De facto,

1.1.1. No sentido de que, sendo trabalhador do MAA – Delegação da Ribeira Grande de Santo Antão por trinta e três anos, foi, durante muitos anos, preterido em relação aos seus colegas – que foram sendo promovidos na carreira – não obstante ter dirigido pedidos sucessivos à administração. Nem mesmo depois de passar a ser representado pelo Sindicato Livre dos Trabalhadores de Santo Antão conseguiu obter qualquer resposta, inclusive de reclamações que apresentou ao Secretário de Estado da Administração Pública e ao Ministro da Agricultura e do Ambiente;

1.1.2. Solicitou à Diretora da Administração e Gestão de Recursos Humanos do Ministério da Agricultura e Ambiente a sua progressão e promoção na carreira e o seu novo enquadramento, mas o pedido foi indeferido no dia 2 de fevereiro de 2011 por falta de fundamento legal. Seguindo parecer do jurista do Gabinete do Ministro do Ambiente, do Desenvolvimento Rural e dos Recursos Marinhos, ela argumentou que i) sendo

recorrente assalariado a Lei do Orçamento do Estado para o ano económico de 2006 não permitia a sua evolução na carreira e ii) que, sendo o requerente contratado, não teria direito a progressão a qual seria reservada unicamente a funcionários nomeados provisória ou definitivamente;

1.1.3. Mais esclareceu, no que se refere ao pedido do novo enquadramento, por nota de 14 de dezembro de 2010, que o seu contrato passou, com a entrada em vigor do Código Laboral aprovado pelo Decreto-legislativo n.º 5/2007, de 16 de outubro, alterado pelo Decreto-legislativo n.º 5/2010, de 16 de junho, de contrato a termo para contrato por tempo indeterminado, mas que essa conversão não implicava melhoria da sua situação laboral;

1.2. Do ponto de vista do direito,

1.2.1. Todas essas decisões contrariariam o direito à progressão na carreira a que teria direito porque a administração tem desconsiderado que antes da entrada em vigor da Lei nº 102/IV/93, de 31 de dezembro, ele já vinha prestando serviços ao Estado há seis anos e sete meses. Sendo assim, seria de se presumir que “estar-se-ia perante um vínculo de emprego de carácter definitivo, independentemente de quaisquer formalidades”;

1.2.2. As leis devem ser interpretadas “dentro de uma sistemática que vise beneficiar o funcionário e não prejudicá-lo”. Portanto, tal interpretação é “abusiva, ilegal e mesmo inconstitucional”, violando o seu direito à igualdade de progredir na carreira como os outros trabalhadores ou funcionários do MAA, interpretando-se uma lei nova de forma arbitrária, aplicando-a a uma relação jurídica passada.

1.2.3. Arremata, quanto a esta questão, dizendo que “no caso subjudice, não se teve em devida consideração o momento da constituição da relação jurídica de emprego, que foi em 1987, que deveria ser o momento relevante para o efeito a contagem do tempo de serviço do Requerente, e consequentemente do seu reenquadramento, e não o da entrada em vigor da lei”.

1.3. Contra esses despachos de indeferimento da Diretora da Administração e Gestão de Recursos Humanos do Ministério da Agricultura e Ambiente, o requerente,

interpôs, em agosto de 2020, recurso contencioso de anulação contra o Estado de Cabo Verde junto do Supremo Tribunal de Justiça,

1.3.1. O órgão judicial recorrido terá feito uma “errada interpretação dos princípios respeitantes à impugnação contenciosa”. Porque se é verdade que a nulidade tem carácter excecional e a anulabilidade é a regra, qualquer ato administrativo que ofenda o conteúdo essencial de um direito fundamental seria nulo e inválido, como, de resto, se verifica no Código Administrativo Português.

1.3.2. Ora, conforme entenderia o artigo 16, número 2, determina que os atos nulos podem ser declarados a qualquer tempo, portanto, “a sua impugnação não está sujeita a qualquer tipo de prazo podendo a nulidade, (...) com efeitos *erga omnes*, pelo Supremo Tribunal de Justiça, funcionando como tribunais administrativos, nos termos do artigo 10 do Decreto-Lei nº 14-A/83, de 22 de março”.

1.4. Estes mesmo atos, no seu entender, são passíveis de amparo:

1.4.1. Desde que esgotadas todas as vias ordinárias de recurso, e tal violação resulte, imediata e necessariamente do ato ou omissão imputável ao órgão judicial, independentemente do objeto do processo em que tenha sido praticado e, por fim, a violação tenha sido expressa e formalmente invocada no processo e requerida a sua reparação.

1.4.2. No caso, ele tem legitimidade por ter sido diretamente afetado pelo ato ou omissão violador do direito, liberdade e garantia constitucionalmente reconhecido, a peça preenche os requisitos formais e o recurso foi interposto dentro do prazo de vinte dias previsto pela lei;

1.4.3. Portanto, deve ser admitido.

1.5. Conclui, recuperando parte da argumentação exposta, para sublinhar que:

1.5.1. “Pretende é ver reconhecido o seu direito de progressão na carreira, que lhe cabe pelo exercício ininterrupto do cargo de condutor ao serviço do Estado durante 33 anos”, o qual tem sido sistematicamente negado com o argumento de que possuiria apenas

um contrato a termo, sem se considerar que ele já tinha um vínculo anterior à entrada em vigor com o Estado;

1.5.2. Isso violaria igualmente o princípio da igualdade, posto que, ao contrário dos colegas que tiveram direito a promoção, ele não teve, com base numa interpretação que, ao invés de o beneficiar, prejudicaram-no, aplicando uma lei nova para o passado.

1.6. Termina o seu arrazoado, pedindo que o Tribunal Constitucional:

1.6.1. Conceda ao “Requerente o amparo constitucional, por violação do seu direito fundamental ao trabalho compatível com a dignidade humana, incluindo o direito ao desenvolvimento na carreira e um sistema remuneratório justo e equitativo, nos termos do[s] artigos 61.º e 62º e 42º ambos da CRCV, [e] em consequência”;

1.6.2. Declare “nulo todos os Despachos da Administração pública que considerou que o Requerente é contratado a termo [certo?], e por isso, não tem direito ao desenvolvimento na carreira profissional; [e] na sequência”;

1.6.3. Condene “a Administração Pública na pr[á]tica do ato administrativo legalmente devido, que reconhe[ça] ao Requerente como funcionário de quadro, independentemente de quaisquer formalidades, com efeito desde 1993, reconhecendo o seu direito à promoção e progressão na carreira, nos termos da lei em vigor na altura”;

1.6.4. Ou, se assim não se entender, “condenar a Administração Pública a reconhecer a transação do Requerente para escalão “I”, com efeitos retroativos relativamente aos reajustes salariais, por se se tratar de trabalhador sénior, com mais de 33 anos de serviço, avaliação e desempenho “Muito Bom”, e alta qualificação técnica e profissional para o cargo que desempenha”.

2. Cumprindo o estabelecido no artigo 12 da Lei do Amparo foram os Autos com vista ao Ministério Público para emitir o parecer sobre a admissibilidade do recurso, o qual, subscrito pelo Digníssimo Senhor Procurador-Geral da República, ofereceu ao Tribunal a seguinte argumentação:

2.1. Aparentemente o recurso seria tempestivo, o recorrente teria legitimidade e a peça corresponde às exigências do artigo 8º da Lei do Amparo, apesar de ser notória alguma discrepância entre a fundamentação e as conclusões, posto que o recorrente não “parece contestar a decisão recorrida porque a ela não se refere, mas outras decisões e omissões administrativas, e nem os pedidos parecem ser atinentes ao acto judicial recorrido”.

2.2. Na medida em que o recorrente alega que a decisão recorrida viola o seu direito fundamental de desenvolvimento na profissão em condições de igualdade perante os demais funcionários, o direito a um sistema remuneratório justo que imporia um princípio da igualdade remuneratória, e o direito de acesso à função pública em condições de igualdade, mas, na sequência, como diz expressamente que pede amparo por violação do direito fundamental à progressão e promoção na carreira, não haveria condições de procedibilidade do recurso por não constar que esses direitos sejam suscetíveis de amparo constitucional.

2.3. Por isso, é de parecer que o “recurso de amparo constitucional interposto não preenche os pressupostos de admissibilidade”.

3. Marcada sessão de julgamento para o dia 10 de fevereiro, nessa data se realizou, com a participação dos Venerandos Juízes-Conselheiros e do Senhor Secretário do TC, dela decorrendo a decisão que se segue acompanhada dos fundamentos articulados *infra*.

II. Fundamentação

1. Do ponto de vista constitucional, o recurso de amparo é concebido como um direito fundamental de “requerer ao Tribunal (...) a tutela de (...) direitos, liberdades e garantias, constitucionalmente reconhecidos”, e também como um meio “de tutela de direitos, liberdades e garantias”, consagrando-se a sua dupla-natureza subjetiva e objetiva.

1.1. Direito este que é delimitado materialmente, na medida em que destinado à proteção direta de apenas uma das três categorias de direitos fundamentais previstas pela Lei Fundamental. Seriam os denominados direitos, liberdades e garantias, tanto os individuais, como os de participação política e de exercício da cidadania e, arguivelmente, os dos trabalhadores. É verdade que se estende para recobrir os direitos análogos a direitos

liberdades e garantias ou que portem características específicas com dimensões individuais e civis como, respetivamente, os direitos de proteção judiciária (*Acórdão 6/2017, de 21 de abril, Maria de Lurdes v. STJ, sobre pedido de desistência*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 42, 21 de julho de 2017, pp. 898-903, 5; *Acórdão 9/2017, de 8 de junho, Martiniano Oliveira v. STJ*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 42, 21 de julho de 2017, pp. 925-929, e); *Acórdão 13/2017, de 20 de julho, Arlindo Teixeira v. STJ*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 47, 8 de agosto de 2017, pp. 1024-1029, e); *Acórdão 24/2017, de 9 de novembro, Arlindo Teixeira v. STJ*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 78, 22 de dezembro de 2017, pp. 1692-1698, e); *Acórdão 12/2018, de 7 de junho, CIMA v. STJ*, Rel: JC Aristides R. Lima, Decisão de admissibilidade, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 49, 20 de julho de 2018, b; *Acórdão 16/2018, de 28 de julho, Luigi Zirpoli v. TJCP*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 49, 20 de julho de 2018, pp. 1298-1302, e); *Acórdão 17/2018, de 26 de julho, Amândio Vicente v. TRS*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 51, 3 de agosto de 2018, pp. 1328-1333, e); *Acórdão 22/2018, de 11 de outubro, Martiniano v. STJ, sobre o direito de acesso aos tribunais*, Rel: JC José Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 76, 22 de dezembro de 2018, pp. 1824-1835, 2; *Acórdão 3/2019, de 24 de janeiro, Ramiro Rodrigues v. TRB*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 28, 13 de março de 2019, pp. 480-486, e); *Acórdão 36/2022, de 12 de agosto, Ramiro Oliveira Rodrigues v. TRB, sobre violação do direito de acesso à justiça e à tutela jurisdicional efetiva por não-admissão de recurso designado pelo recorrente amparo ordinário por tribunal judicial*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 2, 5 de janeiro de 2023, p. 36-42, 2.1) e o direito à propriedade privada (*Acórdão 30/2019, de 30 de agosto, Atlantic Global Asset Management v. PGR, sobre violação do direito à propriedade privada, da garantia de juiz, da iniciativa privada e dos direitos à defesa, ao contraditório e de acesso às provas da acusação*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 110, 29 de outubro de 2019, pp. 1766-1789); ou ainda para situações que envolvam camadas de proteção essenciais que remetam a certos direitos, liberdades e garantias como a vida ou a integridade pessoal. Porém, fora desses casos, com a tendencial não-inclusão dos direitos económicos, sociais e culturais e dos direitos de grupos vulneráveis que não portem características de direitos, liberdades e garantias, e também de princípios constitucionais objetivos, como, em diversos momentos, este Tribunal já decidiu

(Acórdão 11/2017, de 22 de junho, *Maria de Lurdes v. STJ, sobre violação do direito de constituir família por não reconhecimento de união de facto*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 42, 21 de julho, pp. 933-950 e na *Coletânea de Decisões do Tribunal Constitucional de Cabo Verde*, Vol. III, Praia, INCV, 2018 (2017), pp. 423-477, 20.1; Acórdão 29/2017, de 5 de dezembro, *Ovídio de Pina v. STJ*, Rel: JC Aristides R. Lima, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 6, 1 de fevereiro de 2018, pp. 75-93, 20.1; Acórdão 06/2018, de 22 de março, *Adilson Danielson v. STJ*, Rel: JC Pina Delgado, *Boletim Oficial*, I Série, N. 21, de 11 de abril de 2018, pp. 495-505, 2; Acórdão 27/2018, de 20 de dezembro, *Judy Ike Hills v. STJ, sobre violação de garantia de inviolabilidade de domicílio, de correspondência e de telecomunicações e de garantia da presunção da inocência na sua dimensão de in dubio pro reo*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 11, 31 de janeiro de 2019, pp. 146-178, 2.1.1). Por conseguinte, trata-se de um recurso especialmente desenhado para proteger uma categoria especial de direitos que goza de regime de tutela mais intenso: os direitos, liberdades e garantias.

1.2. E que fica processualmente condicionado ao esgotamento das vias ordinárias de recurso, opção da qual resulta um figurino constitucional que produz diversos efeitos.

1.2.1. Desde logo, a conceção de que todos os tribunais cabo-verdianos são tribunais de proteção de direitos, nos termos da sua respetiva jurisdição, cabendo efetivar essa tutela através dos processos ordinários desenhados pela lei, dos processos especiais previstos pela Constituição como o *Habeas Corpus* ou o recurso contencioso administrativo, ou daqueles que venham a ser definidos pelo legislador, nos termos do artigo 22, parágrafo sexto, segundo o qual “[p]ara a defesa dos direitos, liberdades e garantias individuais, a lei estabelece procedimentos judiciais céleres e prioritários que assegurem a tutela efetiva e em tempo útil contra ameaças ou violações desses mesmos direitos, liberdades e garantias” (Acórdão nº 36/2022, de 12 de agosto, *Ramiro Oliveira Rodrigues v. TRB, sobre violação do direito de acesso à justiça e à tutela jurisdicional efetiva por não-admissão de recurso designado pelo recorrente de amparo ordinário por tribunal judicial*, Rel: JC Pina Delgado, 5.1.3).

1.2.2. E, em consequência, a subsidiariedade do recurso de amparo, recurso constitucional de natureza especial, ao qual só se pode lançar mão, depois de se explorar

os mecanismos que correm perante os tribunais ordinários para que estes possam conhecer e garantir a tutela desses mesmos direitos.

1.3. É caracterizado pelo seu informalismo, urgência e sumariedade, conforme decorre da alínea b) do artigo 20, segundo a qual ele “pode ser requerido em simples petição, tem caráter urgente e o seu processamento deve ser baseado no princípio da sumariedade”.

1.4. Por conseguinte, está-se perante um direito fundamental e um recurso constitucional desenhado especialmente para a proteção de direitos, liberdades e garantias, que pode ser utilizado subsidiariamente quando os meios ordinários de tutela de direitos que correm os seus trâmites perante os tribunais judiciais ou outros, a existirem, falham. Tais características impõem que a própria lei de processo constitucional que desenvolve os procedimentos atinentes ao recurso de amparo seja interpretada como uma lei restritiva de direito cujo figurino básico se deve manter dentro dos confins dos números 4 e 5 do artigo 17 da Constituição, ainda que parte do regime possa ser legitimamente fixado pelo legislador em razão da remissão à lei (“nos termos da lei”), desde que não se atinja de modo ilegítimo as características essenciais do instituto impostas pelo próprio dispositivo constitucional (“e com observância [obrigatória, diga-se] do disposto nas alíneas seguintes (...)).

2. As exigências da peça de recurso de amparo são as consagradas nos artigos 7º e 8º da Lei do Amparo e do *Habeas Data*, os quais impõem, respetivamente, que:

2.1. A petição seja:

2.1.1. Interposta através de simples requerimento, com indicação expressa de que o recurso tem a natureza de amparo;

2.1.2. Devidamente fundamentada; e

2.1.3. Entregue na Secretaria do Tribunal Constitucional.

2.2. Quanto ao que a lei designa de “fundamentação do recurso”, exige-se que o recorrente, através da peça,

2.2.1. Identifique a entidade, o funcionário ou o agente autor do ato ou da omissão, bem como os interessados a que o provimento do recurso possa diretamente beneficiar ou prejudicar, havendo-os;

2.2.2. Indique com precisão “o ato, facto ou a omissão” que, na sua opinião, violou os seus direitos amparáveis;

2.2.3. Indique com clareza quais deles terão sido vulnerados, “com a expressa menção das normas ou princípios jurídico-constitucionais que entende terem sido violados”;

2.2.4. Exponha resumidamente as razões de facto que fundamentam o pedido, bem como “formul[e] conclusões, nas quais resumirá, por artigos, os fundamentos de facto e de direito que justificam a petição”;

2.2.5. Esta deverá “terminar com o pedido de amparo constitucional no qual se indicará o amparo que o recorrente entende dever ser-lhe concedido para preservar ou restabelecer os direitos, liberdades ou garantias violados”, devendo vir acompanhada dos “documentos que julgar pertinentes e necessários para a procedência do pedido”.

2.3. O objeto dessas disposições é determinar o modo de interposição e definir a estrutura da peça processual, de tal sorte que, de forma célere e simplificada, se permita ao Tribunal Constitucional identificar os elementos constitutivos da súplica para que possa decidir sobre a sua admissibilidade, sobre eventuais medidas provisórias aplicáveis e, subsequentemente, sobre o seu mérito.

2.3.1. De um lado, através da facilitação do acesso a esses elementos que decorreriam do modo de organização da peça e da entrega direta no Tribunal Constitucional;

2.3.2. Do outro, pelo facto de se impor um determinado conteúdo à mesma, na medida em que, do ponto de vista do número 1 do artigo 8º, primeiro, remete-se, através das alíneas a) e b); para a identificação das condutas lesivas (“ato, facto ou a omissão”) e para o órgão do poder público ao qual podem ser imputadas (“a entidade, o funcionário ou o agente autor do ato ou da omissão”); segundo, por meio da alínea c), aos direitos,

liberdades e garantias vulnerados por aquelas (“indicar com clareza os direitos, liberdades e garantias fundamentais”) e às disposições onde estariam alojados ou os princípios de onde podem ser inferidos (“com a expressa menção das normas ou princípios constitucionais que entendem terem sido violados”); terceiro, nos termos do número 2 da mesma disposição, à explicitação do amparo que se pretende para se remediar a eventual lesão (“a petição terminará com o pedido de amparo constitucional no qual se indicará o amparo que o recorrente entende dever ser-lhe concedido para preservar ou restabelecer os direitos, liberdades e garantias fundamentais violados”). A argamassa que ligaria esses três elementos decorreria dos fundamentos de facto e de direito que justificam a petição, como também se impõe apresentar, conforme o disposto nas alíneas d) e e) do parágrafo primeiro da primeira disposição.

2.3.3. A regra é que, do ponto de vista da articulação da petição de amparo, deve haver o estabelecimento de uma ligação lógica entre cada conduta impugnada, as posições jurídicas decorrentes do(s) direito(s) que ela vulnera e o amparo adequado para a remediar através da fundamentação. O que se tem verificado até agora é que na maior parte dos casos, isso é muito deficientemente articulado, lançando-se para a peça de recurso, sem grande precisão e racionalização, uma pluralidade de condutas a que globalmente se imputam violações de um conjunto diversificado de direitos, e remetendo-se para amparos genéricos ou impossíveis. O Tribunal Constitucional desde o *Acórdão n.º 10/2017, de 8 de junho, Adilson Danielson v. STJ*, Rel: JCP Pinto Semedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 42, 21 de julho de 2017, pp. 929-933, b), tem tolerado a interposição de vários amparos que não cumprem essas exigências qualitativas, considerando que a disposição deve ser lida sempre de forma compatível ao direito constitucional ao amparo, no sentido de que “mais importante que o rigor formal é a inteligibilidade do que se expõe e se requer”. Mas, a duras penas, considerando a grande dificuldade que se tem para se compreender o que se impugna, o que se pede e os fundamentos que suportam as petições. A Corte Constitucional continuará – transitoriamente – aberta a privilegiar as admissibilidades, suprimindo ela própria eventuais deficiências das peças, mas, depois de vários anos de prática do amparo em Cabo Verde, é preciso entrar numa nova fase mais exigente, sustentada numa melhor qualificação.

2.3.4. Na situação vertente, pode-se dizer que, no geral, o recorrente, além de ter apresentado a sua peça na secretaria deste Tribunal, indicando expressamente que se trata

de um recurso de amparo, inclui uma exposição das razões de facto que a fundamentam e integrou um segmento conclusivo resumindo por artigos os fundamentos de facto e de direito que suportam os seus pedidos. Apesar de alguma repetição e da discrepância entre as conclusões e a fundamentação de facto e de direito, que se atribui necessariamente a opções argumentativas do próprio recorrente, e de deficiências estruturais e lógicas da peça, podendo-se reconstruir as questões de facto e de direito subjacentes não seria por essa razão que o amparo não poderia ser admitido ou que se determinaria o seu aperfeiçoamento.

2.3.5. Mais especificamente, dispondo a Constituição que a tramitação do amparo deve ser baseada no princípio da celeridade, as condições para tanto devem começar a ser criadas pelos próprios jurisdicionados apresentando devidamente as suas peças, calibrando a extensão da sua argumentação, precisando os elementos nucleares do recurso em termos de identificação de conduta atribuível a poder público, indicação dos parâmetros de escrutínio e definição do amparo pretendido, a tríade que compõe a estrutura vital do amparo. Sendo certo que em relação aos derradeiros, a legislação de processo constitucional aplicável – neste caso, o artigo 24, parágrafo segundo, da Lei do Amparo e do *Habeas Data* – permite a esta Corte suprir deficiências de indicação de parâmetros e amparos, além de ser um risco que, desnecessariamente, o recorrente não deve assumir, posto que se trata de ato discricionário do Tribunal (note-se, num caso e no outro, a utilização da expressão “pode”) – que utilizará quando entender justificado e conveniente – isso, a) consome sempre muito mais tempo; b) desvia a atenção individual dos juízes de outros aspetos da aferição de admissibilidade; c) aumenta a carga de esforço do Coletivo em arbitrar ele próprio parâmetros e amparos. E, d), no mínimo, pode resultar no adiamento da apreciação do pedido de amparo, se não na sua inadmissão.

3. No essencial, consegue-se depreender a conduta que pretende impugnar e a entidade que a terá empreendido, os direitos que entende terem sido violados e, genericamente, intui-se o amparo último que almeja obter, aspetos que serão avaliados adiante, se for necessário. Isso porque diz que:

3.1. As condutas que pretende impugnar estariam relacionadas:

3.1.1. Ao *Acórdão nº 26/2021, de 30 de julho*, prolatado pelo Egrégio Supremo Tribunal de Justiça, através do qual, indeferindo liminarmente o recurso contencioso que ele interpôs contra despacho da Diretora de Administração e Recursos Humanos do Ministério da Agricultura e do Ambiente, recusou-se a apreciar “a questão de mérito levantada”;

3.1.2. E a despachos proferidos pela administração que, apesar de saberem que ele tinha iniciado a sua relação laboral com o Estado antes da vigência da Lei 102/IV/93, de 31 de dezembro, se recusaram a reconhecer pedidos feitos por si dirigidos com o argumento de que ele tinha um contrato a termo certo, o que o inabilitaria a progredir na carreira;

3.2. Por violação do direito fundamental à progressão na carreira em condições de igualdade de sua titularidade que resultaria dos artigos 61, 62 e 42 da Constituição;

3.3. O que justificaria os amparos de declaração de nulidade de despachos da administração pública que consideraram que o recorrente é contratado a termo certo, condenação da administração pública a prática de ato devido, reconhecendo o seu direito à promoção e progressão na carreira ou reconhecendo a transação de escalão do recorrente com efeitos retroativos ajustados.

3.4. A este respeito, nota o Tribunal que a primeira conduta impugnada não foi retomada, como deve ser, nas conclusões; do que recorre que, presumindo-se o desinteresse no seu escrutínio, deveria ser excluída de pronto. É somente pelo facto de ela ter aparecido de forma tão veemente na caracterização inicial do objeto do amparo, que se continuará a considerá-la para efeitos de admissibilidade.

4. Antes de prosseguir, cuida o Tribunal de verificar se os pressupostos gerais de admissibilidade se encontram preenchidos, caso seja necessário, ressaltando-se que:

4.1. Por força do artigo 20, parágrafo primeiro, da Constituição da República, e do artigo 18, alínea a) da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional, é evidente que este tribunal é competente em razão da matéria,

considerando que se imputa ao órgão judicial recorrido a violação de direito, liberdade e garantia;

4.2. O recorrente, na medida em que, nos termos do artigo 20, parágrafo primeiro, se arroga ser titular de posição jurídica com essa natureza, e de, conforme a parte final do número 1 do artigo 4º da Lei do Amparo e do *Habeas Data*, ser pessoa direta, atual e efetivamente passível de ser afetada pela conduta impugnada, já que considera que órgãos judiciais e administrativos terão se recusado conhecer recurso que impetrou e de reconhecer direitos de sua titularidade, possui legitimidade processual ativa, o mesmo ocorrendo, no polo passivo, com uma das entidades recorridas que praticou o ato ao qual se imputa a lesão dos direitos nos termos da orientação geral (v. *Acórdão nº 29/2021, de 3 de junho, António Veiga e Outros v. PGR*, Rel: JCP Pinto Semedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 88, 16 de setembro de 2021, pp. 2264-2270, c)), o que é suficiente para permitir que este inquérito de admissibilidade prossiga.

4.3. Por fim, tratando-se de recurso referente a questão suscitada em processo que corre os seus termos nos tribunais regulado pelo artigo 5º, parágrafo primeiro, o prazo de interposição é de vinte dias contados da data de notificação da decisão que se recusou a reparar a violação praticada, e por força do artigo 1º da Lei do Amparo e do artigo 50 da Lei do Tribunal Constitucional, com suspensão de contagem aos sábados, domingos e feriados, conforme remissão para o Código de Processo Civil.

4.3.1. No caso em análise, o acórdão que impugna de número 26/2021, de 30 de julho, foi notificado ao recorrente no dia 13 de outubro do mesmo ano,

4.3.2. Considerando que a peça de amparo deu entrada neste Tribunal no dia 2 de novembro seguinte, problemas de tempestividade não se colocam.

5. A construção adequada da peça ou o seu aperfeiçoamento permitem que o Tribunal Constitucional, antes de tudo, consiga identificar o centro nevrálgico do escrutínio de amparo – a conduta impugnada – que se constituirá no objeto do recurso. Podendo materializar-se tanto num ato, como numa omissão, a conduta corresponde a um comportamento de uma entidade à qual se imputa a vulneração de um direito, liberdade e garantia. É a isso que se refere tanto o artigo 20 da Lei Fundamental quando remete à

“tutela dos seus direitos, liberdades e garantias fundamentais (...)”, como o artigo 2º da Lei do Amparo, quando se refere à “prática de factos ou à omissão de atos ou factos”. Isso desde que em relação aos atos, nos termos do artigo 2º, número 3, da Lei do Amparo e do *Habeas Data*, estes não assumam natureza legislativa ou normativa, devendo o Tribunal Constitucional recusar qualquer impugnação que ataque diretamente norma constante de dispositivo legal ou equiparado, como, de resto, tem feito ao recusar-se a admitir recursos de amparo que impugnam normas (*Acórdão nº 35/2019, de 18 de outubro, Alírio Barros v. TRS sobre indeferimento de recurso de fiscalização concreta da constitucionalidade por não aplicação de norma impugnada*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 110, 29 de outubro de 2019, pp. 1813-1828, 2., *Acórdão nº 11/2017, de 22 de junho, Maria de Lurdes v. STJ, sobre violação do direito de constituir família por não reconhecimento de união de facto*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 42, 21 de julho, pp. 933-950 e na *Coletânea de Decisões do Tribunal Constitucional de Cabo Verde*, Vol. III, Praia, INCV, 2018 (2017), pp. 423-477, 2.3.4., *Acórdão 15/2017, de 26 de julho, INPS v. STJ, sobre a constitucionalidade do nº 2) do Art. 3º e o Art. 2º do DL 194/91, na interpretação que lhe foi dada pelo Presidente do STJ, no sentido de que fixa um prazo de recurso de cinco dias, independentemente de se tratar de um litígio decorrente de relação de trabalho estabelecida ou de litígio tendente à constituição de uma relação de trabalho*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 35, 6 de junho de 2018, pp. 844-856 e na *Coletânea de Decisões do Tribunal Constitucional de Cabo Verde*, Vol. IV, INCV, 2018 (2017), pp. 137-176, 2.2.1, *Acórdão nº 22/2018, de 11 de outubro, Martiniano v. STJ, sobre a violação do direito de acesso aos tribunais por decisão de deserção de recurso*, Rel: JC José Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 76, 22 de dezembro de 2018, pp. 1824-1835, 5. e 6., *Acórdão nº 29/2019 e Acórdão nº 39/2022, de 28 de outubro, Tecnicil Imobiliária e Alfredo de Carvalho v. PGR*, Rel: JCP Pinto Semedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 2, 5 de janeiro de 2023, pp. 42-49, ii), estabelecendo claramente a distinção entre o objeto de recursos de amparo e o objeto de recursos de fiscalização concreta da constitucionalidade. Na medida em que a aplicação de qualquer ato normativo poderá ser impugnada através deste último recurso constitucional dificilmente se pode considerar o dispositivo legal que exclui do objeto do recurso de amparo atos públicos como portador de um vício de inconstitucionalidade.

5.1. No caso concreto, o recorrente refere-se ao Acórdão nº 26/2021, de 30 de julho prolatado pelo Egrégio Supremo Tribunal de Justiça, através do qual, indeferindo liminarmente o recurso contencioso que interpôs contra despacho da Diretora de Administração e Recursos Humanos do Ministério da Agricultura e do Ambiente, recusou-se a apreciar “a questão de mérito levantada pela recorrente”, e a despachos proferidos pela administração que, apesar de saber que ele tinha iniciado a sua relação laboral com o Estado antes da vigência da Lei 102/IV/93, de 31 de dezembro, recusou-se a deferir pedidos feitos por si feitos de promoção e progressão na carreira com o argumento de que ele tinha um contrato a termo certo, o que o inabilitaria a progredir na carreira.

5.2. Dando-se por preenchida essa imposição legal que fixa o próprio objeto, caso ele seja admitido.

6. E, além disso, é determinante para se identificar os direitos potencialmente atingidos pela conduta lesiva, uma etapa essencial para se verificar se a conduta em causa é passível de ser amparada, do que depende, de uma parte, de estar em causa posição jurídica dependente de direito, liberdade ou garantia ou direito que se pode beneficiar do regime de proteção desta categoria de direitos, e, da outra, de em potência, ser ato que pode ser diretamente atribuível ao órgão judicial recorrido por este poder ter responsabilidade direta, imediata e necessária na sua violação, portanto de esta poder ser-lhe imputável de alguma forma.

6.1. No caso concreto, o recorrente refere-se a lesões a um direito à progressão e promoção na carreira em condições de igualdade, que infere dos artigos 61, 62 e 42 da Constituição da República.

6.2. Sem mais considerações sobre a viabilidade dessas alegações, que só seriam justificáveis mais adiante, o facto é que, apesar de dúvidas legítimas que podem ser levantadas sobre o alcance do direito ao trabalho como direito, liberdade e garantia, o que não se enfrentará nesta ocasião, pode-se considerar que o direito de igualdade de acesso à função pública e o direito à justa retribuição do trabalhador são direitos amparáveis. O primeiro por ser um direito, liberdade e garantia e o segundo por ser um direito análogo.

6.3. A determinação final da ocorrência de violação imputável ao órgão judicial recorrido é feita na fase de mérito. No momento de avaliação da presença dos pressupostos e requisitos de admissibilidade, basta que o Tribunal avalie a possibilidade racional e abstrata de a conduta impugnada ser suscetível de ter sido praticada direta, imediata e necessariamente pela entidade recorrida. Neste caso concreto, o que se verifica, contudo, é que apenas a primeira conduta, mas já não a segunda, pode ser atribuível ao órgão judicial recorrido

6.3.1. Pois, se, em relação à primeira, é possível considerar que se pode atribuir de forma direta, imediata e necessária ao Supremo Tribunal de Justiça conduta de, através do *Acórdão n.º 26/2021, de 30 de julho*, ter indeferido liminarmente o recurso contencioso que o recorrente interpôs contra despacho da Diretora de Administração e Recursos Humanos do Ministério da Agricultura e do Ambiente, recusando-se a apreciar “a questão de mérito levantada”;

6.3.2. A conduta atribuída a órgãos da administração pública de – apesar de saberem que ele tinha iniciado a sua relação laboral com o Estado antes da vigência da Lei 102/IV/93, de 31 de dezembro – se recusarem a reconhecer pedidos que lhes dirigiu com o argumento de que ele tinha um contrato a termo certo, o que o inabilitaria a progredir na carreira – sobre a qual em nenhum momento o Supremo Tribunal de Justiça adotou ou infirmou qualquer entendimento a respeito – não pode ser oposta a este Alto Tribunal.

6.3.3. Já que no acórdão supramencionado, o Egrégio Supremo Tribunal de Justiça se limitou a absorver exposição do Venerando JCR que o integra, no sentido de que “a petição inicial padece de vícios de extemporaneidade e de inviabilidade manifesta pelo que deve ser liminarmente rejeitada”, como diz o próprio recorrente em nenhum momento esse órgão judicial apreciou o mérito das alegações que apresentou. Por conseguinte, tal conduta só pode ser atribuída aos órgãos administrativos que a empreendeu, devendo ser, desde já, excluída desta aferição de admissibilidade por ser impassível de ser atribuível ao órgão judicial recorrido.

7. Os pedidos de amparo estão incorretamente formulados, posto que só se ajustam à conduta que não pode ser atribuída ao órgão judicial recorrido. Pelos motivos invocados,

cabe ao recorrente identificar claramente o remédio que pretende obter em relação a cada conduta que impugna. Porém, mais uma vez, e de forma evitável, terá de ser o Tribunal a intuir que o recorrente pretenderá que se declare a violação de direito processual de sua titularidade, a nulidade do acórdão impugnado e as medidas necessárias a restabelecê-los, nomeadamente determinação de conhecimento das questões levantadas no recurso contencioso por si protocolado.

8. Ademais, consideram-se pressupostos especiais aplicáveis às situações em que o recurso de amparo é colocado contra conduta do poder judicial que ela seja expressa e formalmente invocada no processo logo que o ofendido tenha dela recebido comunicação, que se tenham esgotado as vias legais de recurso e que tenha sido requerida reparação.

8.1. A lei coloca, deste modo, um ónus sobre o titular do direito de suscitar a questão no processo logo que o ofendido tenha tido informação sobre o ocorrido, uma exigência que depende de o recorrente ter tomado conhecimento da violação, nomeadamente através de comunicações judiciais ou de consultas aos autos, e de haver mecanismos processuais previstos para alegar o que entender em sua defesa. Nesta situação concreta, tendo a alegada violação ocorrido no dia 27 de julho de 2021, coincidindo com o acórdão impugnado, dela o recorrente tomou conhecimento no dia 13 de outubro através de notificação dirigida ao seu mandatário. Tendo atuado no dia 2 do mês seguinte, independentemente de se saber se não seria exigível uma diligência complementar, o que se enfrentará adiante, pode-se dizer que o fizeram dentro dos parâmetros deste pressuposto.

8.2. De outra parte, dispõe o artigo 6º que “o recurso de amparo só poderá ser interposto depois de terem sido esgotados todos os meios legais e todas as vias de recurso ordinário estabelecidas pela respetiva lei de processo”.

8.2.1. A fórmula utilizada vai num sentido extremamente amplo porque referindo-se a meios legais abarca qualquer mecanismo que seja idóneo a assegurar a defesa de direitos e interesses legítimos seja ele pré-decisório, decisório ou pós-decisório; ordinário, extraordinário ou especial. Do que decorre o efeito evidente de que, enquanto os mecanismos pré-decisórios de tutela através da submissão de requerimentos vários podem ser absorvidos pela necessidade de recurso ordinário decorrente do segundo segmento da

disposição, o facto de inexistirem recursos ordinários disponíveis não isenta os titulares do direito de terem de utilizar qualquer via legal decisória prevista na respetiva lei de processo, desde que ela seja hábil a produzir o efeito de proteção do direito. Isso, na medida em que preservado o poder jurisdicional do tribunal recorrido em relação à questão colocada, por exemplo uma nulidade, esta possa revogar a sua própria decisão.

Na situação concreta que temos em mãos, é bem verdade que não haverá recursos ordinários previstos pela respetiva lei de processo suscetíveis de serem usados para reagir contra o acórdão impugnado, como, de resto, decorre do artigo 34 da Lei do Contencioso Administrativo sugestivamente epigrafado de “inexistência de recurso”, nos termos do qual “[d]os acórdãos proferidos pelo Supremo Tribunal de Justiça, nos termos deste diploma, não haverá recurso algum”. Contudo, por força do artigo 55 do mesmo diploma, que acolheu a legislação processual civil como subsidiária, assim remetendo para as causas de nulidade do acórdão e do processo do Código de Processo Civil, sempre seria possível arguir vício dessa decisão, já que entende que o Tribunal não se pronunciou sobre questão que devia apreciar nos termos da primeira parte da alínea d) do artigo 577 do Código de Processo Civil. Portanto, não é líquido que este pressuposto se possa dar por cumprido. E se dúvida em relação ao cumprimento dessa exigência ainda pudesse ser resolvida em favor do recorrente em homenagem a um princípio *pro-actione*, esta mesma razão interfere com a adequação ao pressuposto seguinte e neste caso de modo irremediável.

8.2.2. Dispõe a lei que o pedido de amparo contra condutas do poder judicial depende de ter “sido requerida reparação”, condição essencial para, por um lado, garantir que os tribunais judiciais, que também são órgãos de proteção de direitos, possam reparar eventuais lesões que tenham ocasionado, e, do outro, evitar que o Tribunal Constitucional seja inundado de súplicas de amparo que pudessem ter sido resolvidas e ultrapassadas através da intervenção dos tribunais judiciais e garantir que quando ele intervenha todos os argumentos já tenham sido apresentados e discutidos e a questão já esteja estabilizada e amadurecida. Sendo assim, tendo o *Acórdão nº 11/2017, de 22 de junho, Maria de Lurdes v. STJ, sobre violação do direito de constituir família por não reconhecimento de união de facto*, Rel: JC Pina Delgado, 1.2.2, considerado que é mister verificar se uma imputação de vulneração de direito que é submetida foi precedida da colocação da questão ao órgão judicial recorrido em moldes que este a pudesse apreciar e reparar, a partir do

Acórdão nº 13/2017, de 20 de julho, Arlindo Teixeira v. STJ, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 47, 8 de agosto de 2017, pp. 1024-1029, esta Corte Constitucional tem sustentado a imprescindibilidade de se confirmar que houve pedido de reparação, tendo considerado que a partir deste aresto o Tribunal tem avaliado o disposto na alínea c) do número 1 do artigo 3 em conjugação com o disposto no artigo 6. Portanto para haver esgotamento das vias ordinárias de recurso é preciso que se prove ter invocado perante a instância recorrida a violação do direito alegadamente violado em termos perceptíveis, que se tenha requerido a sua reparação, que a violação não tenha sido reparada e que, no momento em que se requer o amparo ao Tribunal Constitucional, processos paralelos, passíveis de garantia a tutela do direito, não estejam a tramitar em qualquer outra instância (*Acórdão 28/2020, de 24 de julho, Alex Saab v. STJ*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 139, 23 de dezembro de 2020, p. 2168-2172, d); *Acórdão 57/2020, de 2 de dezembro, Alex Saab v. STJ*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 16, 12 de fevereiro de 2021, p. 565-573, d); *Acórdão 40/2021, de 14 de setembro, Alex Saab v. STJ*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 100, 15 de outubro de 2021, p. 2571-2579, d); *Acórdão 45/2021, de 6 de outubro, Amadeu Oliveira v. STJ*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 100, 15 de outubro de 2021, p. 2604-2610, d)).

Havendo, por motivos evidentes, flexibilidade para se o fazer através de meios ordinários ou extraordinários, é exigência incontornável que se assim se proceda – e, talvez, sobretudo, nos casos em que a violação primária só pode ser atribuída ao último tribunal na cadeia decisória – tanto nos casos em que se lhe atribui uma violação por ação, como uma violação por omissão.

8.3. Neste caso concreto, o que se observa é que a lesão de qualquer posição jurídica que o recorrente tivesse, a ocorrer, teria de ter sido praticada pelo Supremo Tribunal de Justiça por este ter indeferido liminarmente o recurso contencioso que ele interpôs contra despacho da Diretora de Administração e Recursos Humanos do Ministério da Agricultura e do Ambiente, recusando-se a apreciar “a questão de mérito levantada”.

8.3.1. Por conseguinte, era exigência incontornável que pedido de reparação se seguisse a esse ato judicial na sequência da sua notificação ao recorrente.

8.3.2. O que se verifica, contudo, é que tendo a alegada lesão se materializado no dia 27 de julho de 2021 – facto comunicado ao recorrente no dia 13 de outubro do mesmo ano, conforme se depreende das f. 95 e 98 dos Autos de Recurso Contencioso 38/20 – não há, antes da entrada da peça de interposição de recurso de amparo no dia 2 de novembro seguinte, qualquer registo de que, em relação à conduta à qual imputou violação dos seus direitos, tenha pedido reparação ao órgão judicial recorrido.

8.3.3. Destarte, não parece a este Tribunal que o pressuposto especial de pedido de reparação foi cumprido pelo recorrente, inabilitando esta Corte Constitucional a conhecer a questão no mérito (*Acórdão 14/2018, de 28 de junho, Edmir de Barros e Outros v. STJ*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 49, de 20 de julho de 2018, d); *Acórdão 21/2018, de 16 de outubro, Edmir Smedo v. Diretor da Cadeia Central da Praia e Ministra da Justiça*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 68, de 25 de outubro de 2018, d); *Acórdão 04/2019, de 24 de janeiro, Eduina Ferreira v. Tribunal Judicial da Comarca do Paul*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 28, de 13 de março de 2019, d); *Acórdão 21/2019, de 27 de junho de 2019, Edgar Silva v. TRB*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 79, de 22 de julho de 2019, d); *Acórdão 22/2019, de 27 de junho, Elton Dias v. STJ*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 79, de 22 de julho de 2019, d); *Acórdão 25/2019, de 1 de agosto, Eder Yanick v. STJ*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 100, de 26 de setembro de 2019, d); *Acórdão 40/2019, de 11 de outubro, António Veiga e Outros v. PGR*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 6, de 14 de janeiro de 2020, d); *Acórdão 44/2019, de 20 de dezembro, Arlindo Teixeira v. STJ*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 6, de 14 de janeiro de 2020, d); *Acórdão 47/2019, de 31 de dezembro, Adnilson Montrond v. STJ*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 14, de 4 de fevereiro de 2020, d); *Acórdão 04/2020, de 14 de fevereiro, Arlindo Teixeira v. STJ*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 25, de 3 de março de 2020, d); *Acórdão 07/2020, de 6 de março, Sanou Moussa v. STJ*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 86, de 23 de julho de 2020, d); *Acórdão 26/2022, de 24 de junho, Anilton Vieira e Leocádio da Veiga v. STJ*, Rel: JCP Pinto Smedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 94, de 28 de setembro de 2022, d)).

9. Como se tem considerado em outras ocasiões, a ausência de uma das condições de recorribilidade é suficiente para conduzir à inadmissão do recurso, ficando sem efeito útil qualquer inquérito sobre a presença ou não das causas especiais de inadmissão previstas pelo artigo 16, alínea e) e f), da Lei do Amparo e do *Habeas Data*, nomeadamente as de manifestamente não estar em causa violação de direitos, liberdades e garantias ou de o Tribunal já ter rejeitado, por decisão transitada em julgado, recurso com objeto substancialmente igual.

III. Decisão

Pelo exposto, os juízes do Tribunal Constitucional, reunidos em plenário, decidem não admitir o recurso de amparo, ordenando o seu arquivamento.

Registe, notifique e publique.

Praia, 14 de março de 2023

José Pina Delgado (Relator)

Aristides R. Lima

João Pinto Semedo

ESTÁ CONFORME

Secretaria Judicial do Tribunal Constitucional, aos 14 de março de 2023.

O Secretário,

João Borges