



Cópia:

Do acórdão proferido nos autos de Recurso de Amparo Constitucional n.º 47/2022, em que é recorrente **Emiliano Joaquim Sanches Mendes** e entidade recorrida o **Tribunal de Contas**.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ACÓRDÃO N.º 29/2023

(Autos de Amparo 47/2022, Emiliano Joaquim Mendes Sanches v. TdC, Aperfeiçoamento por Obscuridade na Indicação das Condutas Impugnadas; do Ato Lesivo e da Entidade Responsável pela Lesão dos direitos, liberdades e garantias que invoca e do amparo que se pretende obter)

I. Relatório

1. O Senhor Emiliano Joaquim Sanches Mendes, Comissário da Polícia Nacional, aposentado no cargo de Comandante de Esquadra Policial, depois de notificado do Acórdão TdC 04/22, de 9 de dezembro, que julgou procedente o recurso interposto pelo Sr. Procurador Geral Adjunto, vem interpor recurso de amparo, por razões que racionaliza da seguinte forma:

1.1. Quanto à admissibilidade,

1.1.1. Diz que tem legitimidade;

1.1.2. O recurso é tempestivo;

1.1.3. E visa pedir a reparação por violação dos seus “direitos fundamentais”, tendo por finalidade “restabelecer o direito fundamental do recorrente violado por conduta do Ministério Público, (...), que fez com que o TdC baixasse a pensão anual do Recorrente”, requerendo, por isso, “uma melhor apreciação”.

1.1.4. Apesar de a DNAP ter mantido posição de lhe fixar uma pensão anual em 2.225.640\$00, o recurso do MP conduziu a um novo cálculo da mesma. Nesse processo

não se considerou que ele teria o direito a aposentar-se como Comandante de Esquadra, o único cargo que terá desempenhado, sendo o valor inicialmente arbitrado o que faria jus aos esforços feitos para a salvaguarda da Pátria

1.2. Quanto ao direito,

1.2.1. Entende que a pensão não pode ser encarada como um mero custo económico, pois está estritamente ligada à existência condigna do trabalhador e respetiva família. Tal corte afetaria o princípio da dignidade da pessoa humana, “utilizado como critério interpretativo das normas constitucionais e como revelador de direitos fundamentais não-escritos”, o que seria impeditivo que “o seu *quantum* seja reduzido, de forma inesperada”, colocando em risco a subsistência do Recorrente e do seu núcleo familiar. Por isso, a “redução retributiva da pensão anual do Recorrente ofende [os seus] direitos e princípios fundamentais”, o que, por sua vez, seria diretamente aplicável e vincularia as entidades públicas e privadas.

1.2.2. Diz que o princípio do Estado de Direito corresponde ao princípio geral de direito, que está inscrito em todas as constituições e consagrado no artigo 7º da DUDH, e que a ordem jurídica cabo-verdiana preserva os direitos dos cidadãos e tem consciência de que a remuneração está estritamente ligada ao bem-estar do recorrente e da sua família, “numa palavra, a uma existência digna”. Por isso, “a redução da pensão anual do recorrente coloca em risco o nível de vida e os compromissos de ordem financeira assumidos pelo Recorrente e respetiva família, violando, gravemente, a garantia a uma existência condigna através da retribuição prevista no artigo 62º da CRCV, onde é aplicável a todo o tipo de contrapartida, simultâneas ou subsequentes, da prestação de trabalho”;

1.2.3. O recorrente preencheria todos os requisitos para ter uma pensão nos termos fixados pela DNAP e publicada no Boletim Oficial;

1.2.4. Por isso, “a decisão que ora se submete para escrutínio desta Corte, deve ser alterada, porquanto, não decidiu sobre a questão de inconstitucionalidade suscitada, limitando-se a ir de acordo” com o mui digno representante do MP e contrariando a Direção Geral da Administração Pública, a qual entende que o recorrente deveria

reformular-se com o salário referente ao cargo de Comandante de Esquadra que desempenhava, e, assim, restringindo os direitos fundamentais do recorrente, com interpretação e aplicação de preceitos legais contrário[s] à Constituição.

1.3. Pede que o recurso seja:

1.3.1. Recebido, conhecido e admitido;

1.3.2. Oficiado o TdC para fazer chegar a esse processo os autos;

1.3.3. Julgado procedente e, em consequência, seja, alterados “os [A]utos de Recurso nº 04/2022 (...)”;

1.3.4. Concedido amparo, restabelecendo-se os seus direitos, liberdades e garantias fundamentais violados, determinando-se que o recorrente fique a receber a sua retribuição conforme pensão anual de 2.225.640\$00, conforme fixada pela DNAP.

2. Marcada sessão de julgamento para o dia 10 de março, 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. E 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, incluiu uma exposição das razões de facto que a fundamentam e de integrou um segmento conclusivo resumindo por artigos os fundamentos de facto e de direito que suportam os seus pedidos. Porém, passados estes aspetos formais, a petição não consegue cumprir nenhuma das exigências materiais de um recurso de amparo

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 deste recurso. 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, não se consegue nem identificar o ato concreto que contém as condutas que pretende impugnar; estas são totalmente indecifráveis; arregimenta a favor das teses que expõe uma panóplia de princípios, muitos quais não concretizados, mas não se consegue, com uma única exceção, e ainda assim não-fundamentada, identificar que direito, liberdade e garantia passível de amparo foi violado pelas hipotéticas condutas. No mesmo diapasão os remédios que pretende que o Tribunal Constitucional adote para reparar as alegadas lesões aos seus direitos fundamentais ou são genéricos ou não parecem ser congruentes com a situação descrita.

3.1. Ora, para que a avaliação de admissibilidade deste recurso possa prosseguir, é absolutamente necessário que este Tribunal tenha condições de conhecer com o máximo de precisão possível a(s) conduta(s) concreta(s) que o recorrente pretende que seja(m) escrutinada(s).

3.2. Destarte, resultando tal obscuridade da peça, deve o recorrente identificar da forma o mais precisa possível as condutas imputáveis ao órgão judicial recorrido que pretende que o Tribunal Constitucional escrutine.

3.3. Isso sem a necessidade de retomar a exposição de factos e as alegações de direito; mas

3.4. Simplesmente, apresentando, sem mais considerações, de forma segmentada a(s) conduta(s) que pretende que o Tribunal Constitucional escrutine no âmbito dos presentes autos de recurso de amparo, o ato(s) do poder público responsável pela sua perpetração; os direitos que cada uma delas vulnera, bem assim como os amparos concretos que almeja obter deste Coletivo para a sua reparação.

III. Decisão

Pelo exposto, nos termos do artigo 17, parágrafo primeiro, da Lei do Amparo e do *Habeas Data*, os Juízes-Conselheiros do Tribunal Constitucional decidem determinar a notificação do recorrente para suprir as deficiências indicadas, nomeadamente:

a) Indicando de forma clara o ato(s) do poder público responsável pela perpetração da alegada lesão;

b) Identificando a(s) conduta(s) que pretende que o Tribunal Constitucional escrutine;

c) Apresentando os direitos que cada uma das condutas vulnera, e

d) Formulando os amparos concretos que almeja obter deste Coletivo para a reparação dessas condutas.

Registe, notifique e publique.

Praia, 20 de março de 2023

José Pina Delgado (Relator)

Aristides R. Lima

João Pinto Smedo

ESTÁ CONFORME

Secretaria Judicial do Tribunal Constitucional, aos 20 de março de 2023.

O Secretário,

João Borges