

**Cópia:**

Do acórdão proferido nos autos de Recurso de Amparo Constitucional n.º 30/2020, em que é recorrente **João Almeida Cardoso** e entidade recorrida o **Supremo Tribunal de Justiça**.

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## ACÓRDÃO N.º 63/2023

*(Autos de Amparo 30/2020, João Almeida Cardoso v. STJ, 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 pretende obter).*

### I. Relatório

1. O Senhor João Almeida Cardoso não se conformando com o *Acórdão N. 29/2020* prolatado pelo Egrégio Supremo Tribunal de Justiça, que negou provimento ao recurso contencioso interposto do despacho do Presidente da Câmara Municipal da Praia, que, por sua vez, puniu-o com pena de Demissão, vem a este Tribunal Constitucional pedir amparo, apresentando argumentos que arrola da seguinte forma:

#### 1.1. A razão da sua inconformação prende-se

1.1.1. Com o seu entendimento de que a competência para demitir funcionários das autarquias locais pertenceria ao órgão colegial, neste caso a Câmara Municipal, nos termos previstos pelo artigo 82 e 92, nº 2, alínea d) da Lei nº 134/IV/95 de 03 de julho, que aprovou o Estatuto dos Municípios, pois tratar-se-ia de ato administrativo que deve ser praticado por deliberação e estar sempre consignado em ata, subscrita por todos os membros desse órgão;

1.1.2. Além disso, o Senhor José Ulisses Correia e Silva quando proferiu o despacho punitivo no dia 31 de julho de 2012, demitindo o recorrente, ainda não teria tomado posse como Presidente da Câmara Municipal da Praia. Outrossim, como

candidato eleito que só veio a ser investido no dia 6 de agosto de 2012, não teria competência para aplicar a pena de demissão ao recorrente.

1.1.3. Por essas razões, o despacho punitivo por si proferido seria nulo por incompetência “nos termos do previsto[s] do número 2 do artigo 43º do Estatuto Disciplinar dos Agentes da Administração Pública (EDAAP)”;

1.1.4. Daí entender que “houve a omissão flagrante do Supremo Tribunal de Justiça, vendo, claramente, que, a decisão do Presidente da Câmara Municipal da Praia está ferida de incompetência, violando a lei, mas, mesmo assim, ignorando essa irregularidade, indo contrário ao preceituado (...) no nº 1 do artigo 150º da do Estatuto dos [M]unicípios (da lei nº 134/IV/95 de 03 de julho)”;

1.2. Quanto àquilo que denominou de pedido de suspensão de execução do ato, diz que

1.2.1. É Agente da Guarda Municipal da Câmara Municipal da Praia há cerca de 25 anos, que é pai de três filhos sendo dois menores, tem dívidas junto à Caixa Económica de Cabo Verde, um dos filhos está a estudar o 2º Ano do curso de licenciatura em Gestão de Sistemas de Informação, que o vencimento mensal líquido que auferia no valor de 51.353\$00 constitui a única fonte de rendimento do seu agregado familiar, portanto que a “aplicação imediata da punição, pena de Demissão, antes da decisão do recurso, terá reflexos de difícil reparação, sendo mesmo irreparável, no sustento do recorrente e dos seus familiares, que estão a seu cargo e cuidado”;

1.2.2. Entendendo assim que “deve lhe ser facultad[a] a oportunidade de continuar a exercer as suas funções, garantindo-lhe obter proventos para honrar os compromissos já assumidos, bem como garantir o sustento da sua família, até que seja decidido o recurso interposto”;

1.3. Trás à colação os fundamentos da sua acusação e da sua resposta à acusação proferida pelo instrutor, argumentando no geral que não tratou de nenhum dos licenciamentos de que foi acusado, que não recebeu nenhuma das quantias e os telemóveis referidos na acusação, além de ter chamado a atenção para a nulidade do ato do Presidente

da Câmara Municipal da Praia que na altura da sua prática se encontrava suspenso das suas funções;

1.4. Pede que “seja suspensa a executoriedade do acto recorrido até a decisão final sobre o mérito, permitindo-lhe sustentar a si e à sua família” e requer que sejam “decidi[das] as questões prévias ou incidentais da incompetência do Sr. Dr. José Ulisses Correia Silva em proferir o - despacho punitivo – demissão do recorrente, sem ser empossado no cargo do Presidente Municipal da Câmara da Praia, para o qual foi eleito”.

2. Cumprindo o estabelecido no artigo 12 da Lei n.º 109/IV/94 de 24 de outubro, foram os autos com vista ao Ministério Público para emitir o parecer sobre a admissibilidade do recurso, tendo-o feito o Sr. Procurador-Geral da República, o qual articulou os seguintes argumentos:

2.1. Que “estranhamente, apesar de identificar o seu recurso como de amparo constitucional e referir que é contra o acórdão nº 29/2020 de 31 de julho proferido pelo STJ, e do qual foi notificado a 21 de outubro de 2020, o recorrente omite todos os elementos exigidos nas alíneas b), c), d) e) do nº 1 assim como o disposto no nº 2 todos do artigo 8º da [L]ei do[A]mparo”;

2.2. “Assim, do requerimento do recurso apresentado não se descortina com precisão “o acto, facto ou omissão” que, na opinião do recorrente violou os seus direitos, liberdades ou garantias, não consta qualquer menção de quais os direitos, liberdades ou garantias fundamentais foram violadas e nem quais as normas ou princípios constitucionais foram violados, não consta qualquer fundamentação de facto referente ao acórdão recorrido e não consta a formulação de quaisquer conclusões”;

2.3. “Ademais, o recorrente não formula o pedido de qualquer amparo constitucional”. Outrossim, “a fundamentação apresentada e os pedidos formulados, salvo o referente ao ofício de remessa de autos de recurso contencioso nº 30/12 (fls. 12), parecem referentes a recurso contra a decisão que aplicou a pena de demissão, e não contra o acórdão do STJ que negou provimento ao recurso contencioso”, paradigmaticamente omitindo “qualquer análise crítica do acórdão de que diz recorrer”.

2.4. Assim sendo, ressalta que “salvo eventual mobilização [das] previsões do artigo 17º nº 1 da [L]ei do[A]mparo, para a supressão das deficiências do requerimento, não se afigura estarem preenchidos os pressupostos para admissão do recurso constitucional interposto, porque falta-lhe o objecto e qualquer fundamentação (cfr. Artigo 16º nº 1 alínea b) da [L]ei do[A]mparo)”;

2.5. E conclui que “do exposto, somos de parecer que o recurso de amparo constitucional tal como interposto não preenche os pressupostos de admissibilidade”;

3. Marcada sessão de julgamento para o dia 25 de abril, 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 Semedo, 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 Semedo, 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 Semedo, 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 Semedo, 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 Semedo, 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 Semedo, 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 nº 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, apesar de o recorrente ter apresentado a sua peça na secretaria deste Tribunal, indicando expressamente que se trata de um recurso de amparo, ter incluído uma exposição das razões de facto que a fundamentam e integrado um segmento conclusivo resumindo por artigos os fundamentos de facto e de direito que suportam a sua pretensão, a peça se afasta consideravelmente do previsto pela lei, aproximando-se de um verdadeiro ato de impugnação de ato administrativo perante tribunal ordinário, não contendo uma estrutura típica de um recurso de amparo contra decisão de órgão judicial.

2.3.5. O que dificulta sobremaneira a identificação das condutas impugnadas e do órgão ao qual elas são imputadas. Além disso, o recorrente não indica o parâmetro suscetível de amparo que entende ter sido violado por ato, facto ou omissão atribuível a um poder público. Acresce que o seu pedido de suspensão da executoriedade do ato e de conhecimento de questões incidentais ligadas a violação de lei e incompetência do órgão que praticou o ato administrativo se afasta de forma intensa do que pode ser considerado como congruente com a Lei do Amparo.

2.3.6. Ademais, a petição não permite que se distinga claramente que condutas é que foram efetivamente praticadas pelo órgão judicial recorrido, as únicas que, por motivos evidentes, podem ser escrutinadas em sede deste recurso.

2.3.7. Em suma, trata-se de caso paradigmático em que por se pretender que esta Corte intervenha como tribunal de recurso administrativo e não como um tribunal constitucional, não se identifica de forma clara as condutas que o recorrente pretende que sejam escrutinadas, nem se indica qualquer parâmetro suscetível de amparo que tenha sido violado e sequer se explicita qualquer amparo, seguro e exequível, que o recorrente almeja obter.

2.4. Atendendo que no estado em que se encontra a peça – que decididamente não porta os traços próprios de um recurso de amparo e linguagem adaptada ao mesmo – mostra-se necessário, não havendo condições de se avaliar a mesma para efeitos de admissibilidade, que seja aperfeiçoada, com o máximo de rigor possível, para que a instância possa prosseguir.

### **III. Decisão**

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

- a) Adaptar a sua peça ao conteúdo próprio de um recurso de amparo;
- b) Identificar a(s) conduta(s) que pretende que o tribunal escrutine e que são passíveis de serem imputadas ao órgão judicial recorrido;

c) Indicar quais são os parâmetros suscetíveis de amparo que terão sido violados por atos, factos ou omissões imputáveis especificamente ao órgão judicial recorrido;

d) Explicitar o(s) amparo(s) que almeja obter deste Tribunal Constitucional.

Registe, notifique e publique.

Praia, 28 de abril de 2023

*José Pina Delgado* (Relator)

*Aristides R. Lima*

*João Pinto Semedo*

**ESTÁ CONFORME**

Secretaria Judicial do Tribunal Constitucional, aos 28 de abril de 2023.

O Secretário,

*João Borges*