



Cópia:

Do acórdão proferido nos autos de Recurso de Amparo Constitucional n.º 22/2023, em que é recorrente o **Município da Praia** e entidade recorrida o **Tribunal de Contas**.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ACÓRDÃO N.º 123/2023

(Autos de Amparo 22/2023, Município da Praia v. Tribunal de Contas, Inadmissibilidade por Falta de Legitimidade da Entidade Recorrente)

I. Relatório

1. O Município da Praia interpôs recurso de amparo, impugnando o *Acórdão TdC 1/2023, de 2 de junho*, apresentando, para tanto, argumentos que se pode resumir da seguinte forma:

1.1. Quanto à tempestividade do presente recurso de amparo constitucional,

1.1.1. Diz que, tendo sido notificado no dia 5 de junho do corrente ano e considerando o prazo de 20 dias para a interposição do recurso que se completa no dia 3 de julho de 2023,

1.1.2. O presente recurso seria tempestivo;

1.2. Em termos de legitimidade,

1.2.1. Explica que o recorrente é uma pessoa coletiva de população e território, dotado de órgãos representativos próprios, para defesa de interesses das suas populações (art.º 230º da CRP) que, no desempenho das suas atribuições, rege-se pelos princípios de autonomia e descentralização.

1.2.2. Defende que a aplicabilidade dos direitos fundamentais às pessoas coletivas seria comumente admitida.

1.2.3. Recorre ao facto de alegadamente o Tribunal Constitucional Federal alemão ter, em alguns casos, reconhecido aos Municípios, legitimidade processual para formularem queixas atinentes a assuntos de interesse local, para demonstrar a existência da legitimidade para interpor recurso de amparo.

1.2.4. Entende que a denegação do visto do Tribunal de Contas à nomeação da Secretária Municipal assenta em pressupostos jurídicos falsos e que pode causar graves dificuldades ao funcionamento da autarquia justifica a interposição do presente recurso de amparo.

1.3. No que diz respeito às razões de facto e de direito que fundamentam o recurso,

1.3.1. Refere que ao abrigo do disposto no art.º 112º do Estatuto dos Municípios foi proposta a nomeação da Senhora Joselina do Carmo Pereira Andrade Soares de Carvalho para o cargo de Secretária Municipal, cargo que entrou em vacatura a partir do dia 1 de outubro de 2022.

1.3.2. No entanto, tendo sido submetido o processo a visto do Tribunal de Contas o Tribunal entendeu que a deliberação que nomeou a referida Secretária Municipal com base no art.º 16º do Decreto-Legislativo nº 2/95, de 20 de junho, ao abrigo do qual o Presidente da Câmara fundou o seu voto de qualidade, é inaplicável aos Municípios.

1.4. Faz uma extensa dissertação sobre a interpretação da norma que fundamenta a tese de que deve ser reconhecido voto de qualidade ao Presidente da Câmara, citando Castanheira Neves, Batista Machado e Teixeira de Sousa.

1.5. Advoga que, com a sua conduta, o Tribunal de Contas violou o princípio da igualdade porque, no seu entender, “o sistema jurídico cabo-verdiano reconhece a todos os presidentes de órgãos colegiais o direito ao voto de qualidade, em caso de empate, na votação, ao não reconhecer esse mesmo direito ao presidente da câmara municipal” , assim como o princípio democrático, consagrado no art.º 2º e 238º da Constituição da República que assegura a autonomia do poder local e o seu direito à auto-organização.

1.6. Termina o seu arrazoado pedindo a este Tribunal Constitucional que lhe conceda amparo constitucional de proteção do seu direito à auto-organização, “fundamento e garantia da melhor satisfação dos interesses dos munícipes”.

1.7. Junta: 1 documento e duplicados legais. Procuração forense e autos de Recurso n.º 6/2022 – Tribunal de Contas 3ª Secção.

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 a emissão de parecer sobre a admissibilidade do recurso, tendo-o feito, S. Excia. o Sr. Procurador-Geral Adjunto, articulando os seguintes argumentos:

2.1. A presente decisão foi proferida pela Conferência da 3.ª secção do Tribunal de Contas, ao abrigo do artigo 106º, conjugado com artigo 79º, nº 1 e 2, alínea a) da Lei n.º 24/IX/2018, de 2 de fevereiro, tendo por isso sido esgotados todos os meios ordinários de defesa dos direitos, liberdades e garantias estabelecidas pela lei do processo;

2.2. Afigura-se-lhe que a violação foi expressa e formalmente invocada no processo logo que o ofendido teve conhecimento e requereu a sua reparação.

2.3. O recurso mostrar-se-ia igualmente tempestivo porque deu entrada no Tribunal Constitucional dentro do prazo de vinte dias estipulado por lei.

2.4. Todavia, não logrou descortinar qual(ais) o(s) direito(s), liberdades e garantia(s) constitucional(ais), suscetíveis de afetar direta, atual e efetivamente o recorrente, pois que não teria indicado quais os direitos violados, conforme ordena a al. c) do artigo 8.º da Lei do Amparo, referindo apenas que o acórdão recorrido violou o princípio democrático consagrado nos artigos 2.º e 238.º da CRCV, que, antes, se constitui num princípio abstrato e transversal.

2.5. Tal insuficiência não lhe permitiria apurar de forma clara os direitos, liberdades e garantias fundamentais potencialmente violados e suscetíveis de afetar de forma direta, atual e efetiva o recorrente;

2.6. Por isso é de parecer que o presente recurso de amparo não cumpriria todos os requisitos exigidos pelo artigo 8.º da Lei do Amparo, devendo por isso, ser o recorrente notificado, para, nos termos do artigo 17.º da mesma lei, supri-las com a indicação dos direitos, liberdades e garantias fundamentais que considera violados pela decisão ora impetrada, sob pena de ficar inviabilizada a admissibilidade do recurso de amparo *sub judice*.

3. Marcada sessão de julgamento para o dia 20 de julho, 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 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 integrou um segmento conclusivo resumindo por artigos os fundamentos de facto e de direito que suportam os seus pedidos. A peça tem muitas virtudes, nomeadamente a de segmentar os vários critérios que o TC utiliza para apreciar dos recursos de amparo. Todavia, ao integrar um segmento sobre condutas lesivas de direitos e referir-se a atos concretos perpetrados pelo TdC nas conclusões com fórmulas diferentes o recorrente gerou dúvidas sobre o objeto concreto da sua impugnação, e não formulou de forma clara o amparo pretendido para o restabelecimento dos seus direitos, mas não será propriamente por isso que não se logrará apreciar a admissibilidade deste recurso.

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.

2.4. Sendo assim, *in extremis*, todos os requisitos da peça estão presentes, considerando o Tribunal ter todos os elementos necessários a verificar se o recurso é admissível, sem a necessidade de emitir qualquer decisão de aperfeiçoamento

3. No essencial, consegue-se depreender as condutas que pretende impugnar e a entidade que as 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, na parte que releva, as conclusões, consegue-se, ainda que com alguma dificuldade intuir que:

3.1. A conduta que pretende impugnar seria o ato do Tribunal de Contas de, através do *Acórdão 1/2023, de 2 de junho*, ter recusado visto ao processo de nomeação do Secretário Municipal, por entender que a deliberação que nomeou a Sra. Joselina do Carmo Pereira Andrade Soares de Carvalho para tal cargo seria ilegal, porque o sistema jurídico cabo-verdiano não acolheria o voto de qualidade do Presidente da Câmara. O que terá,

3.2. Lesado o princípio da igualdade, o princípio democrático e aparentemente um direito de auto-organização de titularidade do Município;

3.3. Justificando que se conceda amparo que não especifica.

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 mesmo não parece ser tão evidente quanto à legitimidade do recorrente, pressuposto insuprível para a admissão do recurso de amparo. O Tribunal Constitucional tem reconhecido legitimidade para interpor recurso de amparo a pessoas singulares de nacionalidade cabo-verdiana ou estrangeira (*Acórdão 5/2018, de 22 de março, Uchechukwu Vitus Ezeonwu e Chijioke Duru v. STJ*, publicado no *Boletim oficial*, Série, N. 21, 11 de abril de 2018, pp. 491-494, c); *Acórdão 12/2018, de 07 de junho, CIMA v. STJ*, Rel: JC Aristides R. Lima, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 49, 20 de julho de 2018, pp. 1270-1276, c); *Acórdão 9/2019, de 28 de fevereiro, Judy Ike Hills v. STJ*, Rel: JCP Pinto Semedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 29, 14 de março de 2019, pp. 511-518, c); *Acórdão 15/2019, de 21 de março, Ayo Abel Obire v. STJ*, Rel: JCP Pinto Semedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 46, 24 de abril de 2019, pp. 812-820, c); *Acórdão 36/2019, de 15 de outubro, Okwuchkwu Igwemadu v. STJ*, Rel: JCP Pinto Semedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 142, 31 de dezembro de 2020, pp. 10-12, c); *Acórdão 7/2020, de 6 de março, Sanou Moussa v. STJ*, Rel: JCP Pinto Semedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 86, 23 de julho de 2020, pp. 1722-1725, c); *Acórdão 28/2020, de 24 de julho, Alex Saab v. STJ*, Rel: JCP Pinto Semedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 139, 23 de dezembro de 2020, pp. 2168-2172, c); *Acórdão 57/2020, de 22 de dezembro, Alex Saab v. STJ*, Rel: JCP Pinto Semedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N.16, 12 de fevereiro de 2021, pp. 565-573, c); *Acórdão 13/2022, de 8 de março, Luís Gregório e outros v. STJ*, Rel: JCP Pinto Semedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 35, 5 de abril de 2022, pp. 916-922, c), e de mérito (*Acórdão 20/2018, de 16 de outubro, Uchechukwu Vitus Ezeonwu e Chijioke Duru v. STJ, sobre violação da garantia de presunção da inocência na sua dimensão de in dubio pro reo*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, nº 68, 25 de outubro de 2018, pp. 1639-1648, 1; *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, nº 11, 31 de janeiro de 2019, pp. 146-178, 1.1), e a pessoas coletivas de natureza privada, sejam elas nacionais ou estrangeiras, sendo certo que a legitimidade das pessoas coletivas privadas depende do juízo de compatibilidade que tem de ser feito casuisticamente, entre os direitos fundamentais que alegam terem sido violados e a sua natureza. O Tribunal Constitucional já possui jurisprudência firme sobre esta matéria, designadamente, o *Acórdão 4/2018, de 13 de março, AGAM v. PGR*, e o *Acórdão 5/2018, de 22 de março,*

Uchechukwu Vitus Ezeonwu & Chijioke Duru v. STJ, que tiveram por Relator o Venerando JCP Pinto Semedo, ambos publicados no *Boletim Oficial*, I Série, N. 21, de 11 de abril de 2018, e o *Acórdão 12/2018, de 7 de junho*, Rel: JCP Pinto Semedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 49, de 20 de julho de 2018, com destaque para este último, onde se considerou, no parágrafo segundo, que “[a]pesar de não existir uma norma específica no direito constitucional cabo-verdiano a determinar a titularidade de direitos fundamentais por parte das pessoas coletivas privadas, admite-se que elas são titulares de direitos fundamentais que sejam compatíveis com a sua natureza. Por outro lado, também não existe qualquer referência na Constituição cabo-verdiana à titularidade de direitos fundamentais por parte de pessoas coletivas privadas estrangeiras”, remetendo para situações anteriores nas quais a jurisdição constitucional a havia reconhecido: *Acórdão 4/ 1996 (Município do Sal v. Tribunal Fiscal e Aduaneiro de São Vicente)*; *Acórdão 6/2000 (FRULIMA Lda v. Tribunal Judicial da Comarca da Praia)* prolatados pelo STJ e disponíveis no sítio desta Corte Constitucional: <https://www.tribunalconstitucional.cv/index.php/acordaos-do-tc-1995-a-2015/>; e ainda os seguintes acórdãos do Tribunal Constitucional: *Acórdão 8/2017, 11 de julho, Sal Hotéis v. STJ*, Rel: JC Aristides R. Lima, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 42, de 21 de julho de 2017, pp. 903-910, 20.5, *Acórdão 4/2018, Atlantic v. Procurador-Geral da República*, Rel: JCP Pinto Semedo, *Boletim Oficial*, I Série, N. 21, de 11 de abril de 2018, pp. 484-491, c); *Acórdão 12/2018, CIMA v. STJ*, Rel: JC Aristides Lima, *Boletim Oficial*, I Série, N. 49, de 11 de abril de 2018, pp. 484-491, c), *Acórdão 24/2021, de 14 de maio, Sociedade Unipessoal Roxana Monteiro Lima e Roxana Monteiro Lima v. STJ*, Rel: JCP Pinto Semedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 62, 21 de junho de 2021, p.1892-1894, c); *Acórdão 39/2022, 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, p. 42-49, c). Mais recentemente foi ainda reconhecida legitimidade para pessoas coletivas privadas intentarem recurso de amparo constitucional, respetivamente, no *Acórdão 20/2023, de 02 de março, Autos de Amparo 15/2022, T.P.O. Construções CG Lda v. 2º Juízo do Tribunal de Trabalho da Comarca da Praia*, Rel: JCP Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 32, de 29 de março de 2023. pp. 836-839, que não admitiu o recurso por outra razões, e no *Acórdão 27/2023, de 16 de março, Autos de Amparo 31/2022, Sociedade J&D LDA v. 1º Juízo de Trabalho da Comarca da Praia, Admissão de recurso de amparo impetrado contra ato do 1º Juízo do Tribunal de Trabalho da Praia de marcar e realizar audiência de julgamento, mesmo*

quando a ré estaria em tempo de apresentar a sua contestação por força do artigo 138, parágrafo quarto, do CPC, não a considerando e reduzindo unilateralmente um prazo fixado pela lei, por alegada violação dos direitos ao contraditório e à defesa, da garantia de processo justo e equitativo e do direito de acesso aos tribunais, Rel: JCP Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 32, de 29 de março de 2023. pp. 875-881, que admitiu o recurso. No fundo, em qualquer dessas circunstâncias, o critério é que a legitimidade decorre da titularidade.

4.3. No caso em apreço, não se trata de aferir a legitimidade de uma pessoa singular, nem de uma pessoa coletiva privada, mas antes de uma pessoa coletiva pública, o Município da Praia. A esse respeito, há a assinalar que, em 1996, o Supremo Tribunal de Justiça admitiu um recurso de amparo interposto por uma pessoa coletiva de base territorial, o Município do Sal, sobre a qual não se colocam dúvidas sobre a sua natureza de pessoa coletiva pública. Todavia, como ficou registado no *Acórdão 42/2022, de 2 de novembro, BCV v. Presidente do Tribunal da Relação*, Rel: JCP Pinto Semedo, publicado no *Boletim oficial*, I Série, N. 2, de 5 de janeiro de 2023, “no Acórdão nº 4/1996 (Município do Sal v. Tribunal Fiscal e Aduaneiro de São Vicente), que admitira aquele recurso de amparo, não se discutiu a problemática da legitimidade das pessoas coletivas. Portanto, é a primeira vez que, em Cabo Verde, e no âmbito de um recurso de amparo, se promove um debate sobre a legitimidade de pessoas coletivas públicas para a interposição do recurso de amparo”.

4.3.1. Desse debate, resultou o entendimento de que “[m]esmo a conceção mais moderna reconhece que a essência dos direitos fundamentais é de assegurarem uma esfera de liberdade dos particulares perante os poderes públicos e, por isso, o campo de aplicação dos direitos fundamentais só poderia abranger as pessoas singulares e as pessoas coletivas de natureza privada. Equivale por dizer que os direitos fundamentais de que as pessoas coletivas privadas gozam são formulados para os indivíduos num primeiro momento, enquanto esfera de liberdade e de defesa perante as ameaças de ingerência dos poderes públicos, e que podem ser estendidos às pessoas coletivas privadas em razão da sua especialidade. Trata-se, pois, em qualquer circunstância, de proteção, da promoção, da realização da pessoa humana, ainda que através de uma pessoa moral de natureza privada”;

4.3.2. Nesse mesmo aresto, entendeu-se que o Tribunal Constitucional viria a concluir que admitir que uma pessoa coletiva pública tem legitimidade para interpor recurso de amparo, seria um paradoxo, tendo em conta o objeto definido pelo artigo 2.º da Lei n.º 109/IV/94, de 24 de outubro, que seriam atos do Estados e dos titulares dos seus diversos órgãos. Acrescente-se neste momento que nesse preceito legal há uma referência direta às “autarquias locais e dos demais entes públicos de carácter territorial ou institucional”.

4.4. No caso em apreço, o recorrente pretende impugnar um ato do Tribunal de Contas, por este, alegadamente, ter violado o(s) seu(s) princípios/direito(s) fundamental(ais).

4.5. Contudo, não se pode reconhecer a titularidade de direitos, liberdades e garantias aos municípios, independentemente da sua importância no quadro do sistema jurídico cabo-verdiano, como, de resto, o Tribunal já havia reconhecido no *Acórdão 1/2017, de 12 de janeiro, Autos de Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade n.º 4/2015, (Constitucionalidade do artigo 13 da Lei Ecológica que estabelece o regime de gestão, consignação e destinação das receitas arrecadadas) em que figura como requerente um grupo de Deputados à Assembleia Nacional integrantes do Grupo Parlamentar do Movimento para a Democracia, tendo por objeto a norma do art.º 13º da Lei nº 17/VIII/2012, de 23 de agosto. Constitucionalidade*, Rel: JC José Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 10, de 27 de fevereiro de 2017, pp. 218-264, 1.1.6, ao assentar que “[n]esta conformidade, o Município em Cabo Verde não pode ser considerado como menos do que uma realidade histórica, simbólica, social e institucional essencial sempre presente no espírito do povo cabo-verdiano, corporificador que foi das suas manifestações políticas pelo menos até ao século XVIII, e instrumento privilegiado de concretização dos seus mais básicos interesses comunitários assentes na organização, gestão e desenvolvimento locais. Foi por obra dos municípios que os locais, mesmo em cenários não ideais, respiraram a liberdade de autogoverno limitado, permitindo-lhes defender os interesses próprios das comunidades nacionais e contribuir para o processo de formação da própria nação cabo-verdiana”;

4.6. Os direitos, liberdades e garantia, como já se havia assentado, correspondem a um conjunto de posições jurídicas de titularidade dos particulares contra o poder público previstas ou incorporadas à Constituição e que impõem deveres negativos aos seus

destinatários. O Tribunal já havia assentado que os municípios são realidades históricas que são protegidas pela Constituição contra quaisquer condutas que adulterem a sua natureza e desfigurem o seu perfil. Fê-lo ao dizer que “a garantia institucional da autonomia municipal que encontrou guarida explícita na Lei Fundamental desta República e que é tão importante para se revolver a questão concreta que ilustres deputados trouxeram ao conhecimento deste Tribunal” (*Acórdão 1/2017, de 12 de janeiro, Autos de Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade n.º 4/2015, (Constitucionalidade do artigo 13 da Lei Ecológica que estabelece o regime de gestão, consignação e destinação das receitas arrecadadas) em que figura como requerente um grupo de Deputados à Assembleia Nacional integrantes do Grupo Parlamentar do Movimento para a Democracia, tendo por objeto a norma do art.º 13º da Lei n.º 17/VIII/2012, de 23 de agosto. Constitucionalidade*, Rel: JC José Pina Delgado, 1.1.6), disso decorrendo que “[h]avendo garantias institucionais essenciais a proteger os municípios, disso resultam limites ao poder do legislador, o qual, como dito, primeiro, não pode atingir o seu núcleo essencial, segundo, não pode adotar soluções que desfigurem a instituição, terceiro, sempre que atinja a extensão protegida pela garantia institucional deve fazê-lo de modo proporcional, ingerindo da forma o mais limitada possível” (*Ibid*, 2.6.6).

Contudo, do reconhecimento de que essas entidades estão dotadas constitucionalmente de garantias institucionais, não autoriza que se sustente que sejam titulares de direitos fundamentais e muito menos de direitos, liberdades e garantias. Os entes públicos possuem, outrossim, poderes, competências, atribuições e prerrogativas dos quais podem, por motivos evidentes, emergir posições jurídicas passíveis de proteção judicial. Porém, não através de um recurso constitucional especial de proteção de direitos, liberdades e garantias. Estes estão especificamente associados a uma relação primacialmente verticalizada entre o Estado e os indivíduos e outros particulares, de modo mais limitado. Naturalmente, o Tribunal não fica preso a uma conceção fechada de direitos fundamentais ancorada de forma absolutista nos cânones liberais clássicos dos quais se originaram. Fiel à Constituição, aceita que, estando também os particulares vinculados moderadamente aos direitos, liberdades e garantias nos termos do artigo 18, o legislador constituinte também considerou certas relações entre particulares como constitutivas de relações jusfundamentais. O que já não pode aceitar, por não ter qualquer base constitucional ou legal, é a inversão da mesma, através da jusfundamentalização das

relações entre potestades públicas, no quadro de um recurso de amparo, pois, como alertado pelo acórdão supramencionado, seria estruturalmente insustentável e quase caricato que municípios pudessem agir através do recurso de amparo contra outros municípios ou contra as associações de municípios por violação de posições jurídicas de sua titularidade.

4.7. Com o devido respeito, o exemplo de Direito Comparado que o recorrente traz a debate também não é muito persuasivo. Não só pelas razões gerais que o Tribunal tem considerado vezes sem conta em relação à utilização de argumentos emprestados do Direito Estrangeiro no escrutínio constitucional em Cabo Verde, e que tem aplicado a processos diversos (ver, por último, as referências jurisprudenciais e as considerações feitas no *Acórdão 50/2022, de 22 de dezembro, Autos de Fiscalização Concreta da Constitucionalidade 4/2021 (Aniceto dos Santos v. TRS, sobre inconstitucionalidade de norma hipotética decorrente do artigo 12 do CPP na exata aceção segundo a qual o juiz que aplica medida de coação de prisão preventiva não está impedido, no respetivo processo, de participar do julgamento do arguido)*, Rel: JC José Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 6, de 18 de janeiro de 2023, pp. 180-206, 8.4.3), e às questões específicas que caracterizam o amparo (*Acórdão 95/2023, de 13 de junho, Adelcides Nascimento Fernandes Tavares v. STJ, Indeferimento de Arguição de Nulidade do Acórdão nº 66/2023 por Manifesta Falta de Fundamentos Legais*, Rel: JCP Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 69, de 22 de junho de 2023, 1359-1363, 5.3), nomeadamente por não só se trazer à colação fundamentos gestados no quadro de sistemas constitucionais com regras próprias, culturas jurídicas específicas e normativos legais formulados de forma distinta, como também pela razão específica de que, no caso da Alemanha, a legitimidade das autarquias locais é expressamente reconhecida pela Lei do Tribunal Constitucional Federal da República Federal da Alemanha/Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Haja em vista que este diploma de processo constitucional dispõe, na sua secção 91, que “Municípios e Associações de Municípios podem interpor uma queixa constitucional sob a alegação de que uma Lei Federal ou Estadual violou a prescrição do Artigo 28 da Lei Fundamental/ Gemeinden und Gemeindeverbände können die Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung erheben, daß ein Gesetz des Bundes oder des Landes die Vorschrift des Artikels 28 des Grundgesetzes verletzt”, separando-a claramente da previsão da secção anterior que permite a “qualquer pessoa (...) colocar uma queixa constitucional sob a alegação de que os seus direitos

fundamentais ou os seus direitos previstos (...) estão a ser violados/ Jedermann kann mit der Behauptung, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte oder in einem seiner in Artikel 20 Abs. 4, Artikel 33, 38, 101, 103 und 104 des Grundgesetzes enthaltenen Rechte verletzt zu sein, die Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht erheben”.

Sem que se tenha de estabelecer todas as diferenças entre os dois sistemas (v. Aristides R. Lima, *O Recurso Constitucional Alemão e o Recurso de Amparo Cabo-Verdiano. Uma Análise Comparativa*, Praia, Edição do Autor, 2004, *passim*), a confrontação das disposições mencionadas, é suficiente para se concluir que não se trata aqui do reconhecimento de que os municípios possuem direitos fundamentais, mas, simplesmente, de permitir a utilização da queixa constitucional para proteger as autonomias municipais, uma opção que o legislador tedesco adotou expressamente, mas que os nossos – tanto o constituinte, como o ordinário – soberanamente não consideraram. Expondo de forma inequívoca no artigo 20, parágrafo primeiro, da Constituição de que a titularidade precípua do direito ao amparo é dos indivíduos – e destina-se primacialmente a garantir a tutela dos direitos, liberdades e garantias de titularidade dos mesmos contra condutas do poder público, independentemente da sua natureza e qualidade – ao passo que a possibilidade de se dirigir queixas constitucionais por violações da autonomia municipal está expressamente consagrada no artigo 93, parágrafo quarto, alínea b), da Lei Fundamental da Bona, a qual prevê recurso constitucional para essa finalidade, além da proteção dos direitos fundamentais (v. Hans Jarass & Bodo Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar*, 12. ed., München, Beck, 1994, p. 1000 e ss), daí ser por eles chamado de “Kommunalverfassungsbeschwerde” e não de “verfassungsbeschwerde”. Não é, pois, sem razão de ser que o conhecido constitucionalista alemão Klaus Schlaich, *Das Bundesverfassungsgericht. Stellung Verfahren, Entscheidungen*, 3.ed., München, Beck, 1994, p. 123, diz que “este tipo de processo é designado e conformado pela lei como queixa constitucional. Mas, na verdade, não se trata propriamente disso, pois que quem tem legitimidade são só os municípios e associações de municípios (...) e o parâmetro de apreciação é apenas a garantia de autoadministração, nos termos do artigo 28, parágrafo segundo, da Constituição, que não apresenta qualquer qualidade de direito fundamental”, completando o seu comentário com a tese de que a “queixa constitucional municipal não corresponde à queixa

constitucional, na medida em que o seu objeto decisório é simplesmente a fiscalização de normas”.

4.3.6. Não sendo de se desconsiderar que nem sequer se geraria uma situação de desconformidade com o princípio objetivo da tutela jurisdicional efetiva que não deixa de respingar para as entidades públicas, por indefensibilidade de posição jurídica. Longe disso, outros meios de tutela abrem-se para a sua proteção. No caso do Município, caso tenha interesses legítimos a proteger, posições jurídicas a defender ou poderes a concretizar que se ancorem em normas constitucionais com a natureza de princípio objetivo ou de regra que os reconhecem, nomeadamente se goza de garantias institucionais previstas pelo texto fundamental, e que sejam negados por decisões judiciais que aplicam normas inconstitucionais ou uma interpretação normativa portadora de tal vício, outro recurso constitucional pode ser utilizado para a sua defesa;

4.3.7. É evidente que a entidade recorrente tem disso consciência ao não arrolar um único direito, liberdade e garantia que tenha sido vulnerado pelas condutas do TdC que parece ter impugnado, limitando-se a invocar incompatibilidades com parâmetros objetivos como o princípio democrático, o princípio da igualdade e uma garantia de auto-organização das quais infere as posições jurídicas institucionais que considera terem sido desconsideradas pelo acórdão recorrido;

4.3.8. De resto, a doutrina pátria tem acolhido o entendimento de que o sistema cabo-verdiano, como regra, é avesso à tese da existência de legitimidade processual ativa das pessoas coletivas de direito público, nomeadamente porque, no dizer de um dos principais estudos sobre esta matéria de autoria de Aristides R. Lima, *O Recurso Constitucional Alemão e o Recurso de Amparo Cabo-Verdiano. Uma Análise Comparativa*, p. 10, nota 20), “o argumento é que o Estado não pode ser ao mesmo tempo titular e destinatário de direitos fundamentais”, daí que tais entidades, “não poderão, em princípio, acionar o recurso constitucional” (*Idem*, p. 10). Mesmo as exceções que são articuladas cientificamente entre nós (*Idem*, pp. 10-11), não abarcam entidades que, pela sua natureza, não exercem poderes soberanos, mas somente as universidades públicas e os órgãos públicos de comunicação social.

4.4. Em suma, não sendo os Municípios titulares de direitos, liberdades e garantias, carecem de legitimidade para interpor recurso de amparo, não se podendo dar este pressuposto insuprível por preenchido.

5. 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 relacionado às demais condições de admissibilidade e de cognoscibilidade da conduta aparentemente impugnada ou 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, por falta de legitimidade do recorrente, ordenando o seu arquivamento.

Registe, notifique e publique.

Praia, 24 de julho de 2023

José Pina Delgado (Relator)

Aristides R. Lima

João Pinto Semedo

ESTÁ CONFORME

Secretaria Judicial do Tribunal Constitucional, aos 24 de julho de 2023

O Secretário,

João Borges