

**Cópia:**

Do Acórdão proferido nos autos de Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade n.º 1/2023, requerida pelo **Provedor de Justiça**, tendo por objeto a norma da **Resolução N. 87/X/2022, de 30 de dezembro**, que aprovou o Orçamento Privativo da Assembleia Nacional, na parte em que contemplou a CNE com uma dotação, no âmbito das despesas da AN.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ACÓRDÃO N.º 126/2023

(FASC 1/2023, Inadmissão parcial de pedido protocolado por S. Excia. o Provedor de Justiça de fiscalização de norma da Resolução N. 87/X/2022, de 30 de dezembro, que aprovou o Orçamento Privativo da Assembleia Nacional, na parte em que contemplou a CNE com uma dotação, no âmbito das despesas da AN)

I. Relatório

1. Sua Excelência o Senhor Provedor de Justiça veio, ao abrigo do artigo 280 da Constituição da República de Cabo Verde e da alínea c) do artigo 11 da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional, a este Tribunal requerer a fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade do Mapa XII anexo à Resolução nº 87/X/2022 referente ao Orçamento Privativo da Assembleia Nacional para o Ano Económico de 2023, na parte em que contempla a Comissão Nacional de Eleições com uma dotação, no âmbito das despesas da Assembleia Nacional, por violação dos nºs 1 e 2 do artigo 28 do Código Eleitoral.

2. Para tanto expôs dought argumentação, segundo a qual,

2.1. A CNE seria um órgão constitucional independente que funciona junto à Assembleia Nacional, sendo os seus membros eleitos por maioria qualificada de 2/3 dos deputados, gozando de orçamento próprio, independência funcional, autonomia administrativa, financeira e patrimonial, conforme decorre do Código Eleitoral, expressando ainda a Constituição que a CNE seria o órgão superior da administração eleitoral, regime que se foi consolidando com as diversas versões do Código Eleitoral.

2.2. O artigo 28, parágrafo segundo, deste diploma em particular estabelece que os encargos com o regular funcionamento dessa entidade e com o processo eleitoral que relevem para sua competência constituiriam despesas obrigatórias e devem ser inscritas em orçamento privativo. Neste sentido, a natureza das suas funções, nomeadamente pela sua relação com os direitos fundamentais e com a soberania do povo, constituiriam “interesse público primário geral”, o que reforçaria as exigências de independência, imparcialidade e autonomia face aos poderes públicos instituídos, designadamente do Governo e da AN, posto o parecer ter sido “intenção inequívoca do legislador assegurar a sua total neutralidade política e a não sujeição às flutuações eleitorais e maiorias conjunturais”, propósitos espelhados nas sucessivas alterações ao Código Eleitoral;

2.3. Neste sentido, o grau de autonomia não deixaria de constituir um dos critérios de aferição da independência da CNE, sendo que o artigo 28 estaria alinhado com a arquitetura constitucional do Estado de Direito Democrático, tendo em consideração que as decisões da CNE são recorríveis para os tribunais judiciais e para o Tribunal Constitucional e a legalidade da gestão dos fundos que são colocados à sua disposição é sindicada pelo Tribunal de Contas;

2.4. A atribuição de um orçamento privativo para a CNE seria perfeitamente compatível com o modelo de integralidade ou totalidade orçamental vigente, que permitiria múltiplos orçamentos elaborados de forma independente, os quais sofreriam a “consolidação que possibilitaria o conhecimento do desempenho global das finanças públicas”, como, de resto, resultaria dos artigos 4º e 80º da Lei que aprova as Bases do Orçamento de Estado;

2.5. A CNE tem solicitado de forma sistemática o fim da prática – que considera sem cobertura legal – de se atribuir uma dotação definida unilateral e discricionariamente pelos dirigentes e responsáveis do CA da AN ao invés de submeter ao Plenário e aprovar o orçamento privativo que propõe juntamente com o orçamento privativo do Parlamento. Na única vez que logrou chegar ao Plenário, este, desconsiderando os pareceres da 1ª e 2ª Comissões, decidiu-se no sentido de atribuir uma dotação no orçamento privativo da AN, culminando com a aprovação da Resolução nº 87/X/2022, que a inscreveu no Mapa XII.

2.6. Os mapas anexos a orçamentos assumem natureza normativa.

2.7. Por seu turno, na medida em que o Código Eleitoral é aprovado por maioria qualificada, seria uma lei de valor reforçado, gerando, assim, a ilegalidade do referido mapa por violação do artigo 28, números 1 e 2.

2.8. Deste modo, na sequência de declarações proferidas por alguns deputados no Plenário na reunião que intervieram no momento de discussão do orçamento privativo da AN, e de iniciativa de CNE, vinha requerer a declaração, com força obrigatória geral, de ilegalidade do Mapa XII anexo à Resolução nº 87/X/2022 referente ao Orçamento Privativo da Assembleia Nacional para o Ano Económico de 2023, na parte que contempla a Comissão Nacional de Eleições com uma dotação, no âmbito das despesas da Assembleia Nacional.

3. Na sequência, julgando tratar-se de questão de interesse público notório e considerando que convinha que o objeto do recurso e os parâmetros de escrutínio ficassem esclarecidos, o JCP determinou que se notificasse o Exmo. Senhor Provedor de Justiça no sentido de esclarecer se:

3.1. Em relação à norma desafiada, a Alta Entidade Requerente pretendia que o Tribunal Constitucional apreciasse a constitucionalidade do:

3.1.1. Mapa XII anexo à *Resolução nº 87/X/2022* referente ao Orçamento Privativo da Assembleia Nacional para o Ano Económico de 2023, na parte em que contempla a Comissão Nacional de Eleições com uma dotação, no âmbito das despesas da Assembleia Nacional, ou do:

3.1.2. Artigo 1º da *Resolução nº 87/X/2022, de 30 de dezembro*, que aprova o Orçamento Privativo da Assembleia Nacional para o Ano Económico de 2023, na exata medida em que integra como anexo o Mapa XII, na parte em que se contempla a Comissão Nacional de Eleições com uma dotação, no âmbito das despesas da Assembleia Nacional;

3.1.3. E se fosse de se considerar a primeira hipótese, convidou a Alta Entidade Requerente a expandir, além do que se extrai do artigo 17º do duto requerimento, as razões que justificariam que o Tribunal Constitucional declarasse a inconstitucionalidade

de um mapa constante de um orçamento sem declarar a inconstitucionalidade do segmento da norma que o aprovou.

3.2. Em relação aos parâmetros relacionados, dos quais se infere a natureza do escrutínio de desconformidade que se requer que o Tribunal Constitucional viesse a promover, se se visava:

3.2.1. Simplesmente um controlo de legalidade do ato desafiado face ao comando constante do artigo 28, parágrafos primeiro e segundo, do Código Eleitoral;

3.2.2. Ou se, perante o douto arrazoadado que desenvolve, também um controlo de constitucionalidade por desconformidade com princípios constitucionais de independência da CNE eventualmente decorrentes do artigo 96 da Lei Fundamental que se invoca no artigo 2º da douta peça protocolada.

4. Depois de receber a comunicação do despacho no dia 14 de fevereiro, veio a Alta Entidade Requerente no dia 21 do mesmo mês e ano aclarar a douta peça, destacando-se do articulado o seguinte:

4.1. Como a *Resolução nº 87/X/2022* é um normativo de valor secundário, e a Comissão Nacional de Eleições goza de enquadramento constitucional, as normas que infrinjam as “garantias legais da sua autonomia financeira e da sua independência financeira são passíveis de constituir, ainda que reflexa, ofensa à Constituição”, sendo, neste sentido, suscetíveis de sindicância constitucional.

4.2. Os mapas orçamentais constituem de forma pacífica seguimento de leis e resoluções que aprovam os orçamentos. Destarte, sindicáveis do ponto de vista da sua legalidade ou constitucionalidade. Neste sentido, a indicação do mapa orçamentário para apreciação, não foi numa perspetiva de exclusão da sindicância dos demais normativos da Resolução, sendo certo que os mapas anexos assumem relevância, o que “por si só conduzem à conformação ou não da resolução face à impossibilidade legal de aprovação do orçamento privativo da CNE, no qual devem ser inscritas as respetivas despesas de funcionamento, que constituem encargos obrigatórios, nos termos previstos nos números 1 e 2 do artigo 28 do Código Eleitoral”.

4.3. Conclui, dizendo que, “[p]elo exposto, a Resolução, cuja legalidade se pretende a superior apreciação do Tribunal Constitucional incide sobre a aprovação do orçamento privativo da Assembleia Nacional desacompanhado da aprovação do orçamento privativo da Comissão Nacional de Eleições, quanto às seguintes dimensões:

a) “A interpretação do normativo previsto no n.º 1 do artigo 28.º do Código Eleitoral, segundo o qual a CNE dispõe do orçamento privativo, autonomia financeira e patrimonial, enquanto elementos de aferição ou não do grau de independência daquele órgão constitucional”;

b) “Dos normativos previstos no artigo 28.º n.ºs 1 e 2 e 3 do Código Eleitoral decorre ou não para a Assembleia Nacional um dever legal, ao qual está adstrito, a não ser que a aplicação desses normativos seja afastada por uma maioria igualmente de dois terços dos Deputados, nos termos exigidos para a sua apreciação, conforme n.º 3 do artigo 161.º da Constituição da República”;

c) “A apreciação da legalidade da qualificação e inscrição dos encargos com o funcionamento da CNE nos mapas de receitas e de despesas do orçamento privativo da Assembleia Nacional face ao disposto no n.º 2 do artigo 28.º do Código Eleitoral e do artigo 72.º da Lei Orgânica da Assembleia Nacional que tipifica as despesas daquele órgão de soberania”;

d) “A decisão do Plenário da Assembleia Nacional que recusou apreciar a proposta do orçamento da CNE, afastamento [seria afastando] a aplicação do normativo previsto no artigo 28.º n.ºs 1 e 2 do Código Eleitoral por maioria simples, pode consubstanciar ou não numa ofensa às garantias legais da autonomia financeira e orçamental, enquanto princípio informador da independência da CNE”;

e) “A apreciação e determinação da cominação legal em caso de eventual, v[í]cio de ilegalidade, por violação de lei de maioria de dois terços, pelo plenário da Assembleia Nacional que [...] aprovou afastar o procedimento legal previsto no artigo 28.º do Código Eleitoral por maioria absoluta, optando pela atribuição de uma dotação, fixad[a], aleatoriamente e sem justificação, no montante perto da metade do valor total do orçamento proposto pela CNE”.

4.4. E pede “o controlo da legalidade da Resolução Nº 87/X/2022, de 30 de dezembro, nos seguimentos [seria segmentos] que a compõe, incluindo os respetivos anexos, requerendo-se ainda que todas as questões afluídas no caso em análise que possam consubstanciar ofensa à Constituição mereçam do Tribunal Constitucional o adequado controlo de conformidade”.

5. Aperfeiçoado o requerimento, foram marcadas sessões de julgamento para os dias 31 de março, 11 de abril e 21 de julho, nas quais o mesmo foi apreciado e julgado pelo Coletivo, dele decorrendo decisão, cujos termos foram, mais tarde, arbitrados e definidos pelos juízes do TC, nos termos expostos abaixo.

II. Fundamentação

1. Conforme relatado, do percurso deste pedido de fiscalização da constitucionalidade nota-se que dois aspetos do mesmo deveriam ser afinados para que se lograsse, como é de lei, ter todos os elementos que permitissem, a admissibilidade do pedido de fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade, os quais o Tribunal não tinha conseguido identificar com a máxima clareza: a norma de que se pretendia que fosse sindicada e a natureza do parâmetro em relação ao qual ela seria desconforme.

1.1. Sendo isso essencial, no primeiro caso, para garantir que existe um enunciado deôntico passível de ser escrutinado, nos termos do artigo 57 da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional ao destacar a obrigação de especificação da “norma cuja apreciação se requer”.

1.2. E, no segundo, para efeitos de se verificar se o Tribunal seria, conforme o disposto na alínea b) do artigo 280 da Lei Fundamental, e das alíneas e) a g) do artigo 11 da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional, competente para syndicar eventual desconformidade normativa, nomeadamente pelo carácter infraconstitucional do parâmetro indicado.

2. Nomeadamente, porque subsistiriam dúvidas sobre se um mapa anexo a um orçamento poderia ser syndicado diretamente e, não sendo o caso disso, se, com base na peça de aperfeiçoamento que a Alta Entidade Requerente apresentou, o Tribunal podia

considerar que ela pretendia que se escrutinasse o artigo 1º da Resolução impugnada na parte em que aprovou o Mapa XII que contém dotações em forma de despesa da CNE.

2.1. Em relação à primeira dimensão do problema, o Tribunal Constitucional não deixa de expressar o seu entendimento de que o Mapa Orçamental, por si só, não tem autonomia que permita que sobre ele incida um controlo normativo direto.

2.1.1. Num dos mais influentes estudos dogmáticos sobre o Direito Orçamental do Século XIX, o publicista germânico Paul Laband, *Das Budgetrecht Nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*, Berlin, J. Guttentag, 1871, III, p. 15, já naquela altura lembrava que da lei orçamental constam duas partes muito distintas entre si; por um lado, o orçamento propriamente dito; do outro, a lei que o estabelece. Os orçamentos e respetivos anexos, que o integrem, são atos jurídico-públicos complexos, que contêm elementos políticos, normativos, económico-financeiros e meramente técnicos, além de elementos informativos cujo carácter normativo dificilmente pode ser considerado. Os orçamentos abarcam naturalmente enunciados que estabelecem um dever-ser, ainda que marcados pela normatividade relativa que caracteriza as normas que tentam disciplinar o sistema económico e financeiro (v. Liriam Tiujo Delgado, *A regulação jurídica da economia em diferentes níveis de normatividade: Análise da Ordem Jurídico-Económica de Cabo Verde e da CEDEAO*, Tese de Doutoramento, Lisboa, FDUL, 2022, p. 379 e ss), mas também quadros meramente descritivos ou informativos, os quais, de forma normativamente dependente, concretizam as ideias-mestras de uma determinada previsão sistematizada de receitas e de despesas, como regra para um determinado ano económico-fiscal, assentes em outras normas, neste caso na perspetiva do funcionamento e dos investimentos da Assembleia Nacional, de resto na linha do que dispõe o artigo 94, parágrafo primeiro, da Constituição da República;

2.1.2. Por esta razão, por si só, não só os mapas orçamentais não se constituem em atos normativos autónomos que pudessem ser reconduzidas à ideia de uma norma, nos termos da alínea a) do artigo 280 da Lei Fundamental, como também não correspondem, na sua essência, a resoluções de conteúdo material normativo e muito menos seriam resoluções de conteúdo individual e concreto;

2.1.3. Por conseguinte, em situações como esta em que se desafia a própria base que conduziu à aprovação de uma determinada dotação que o requerente reputa ser desconforme a uma norma de valor superior, é necessário expurgar o normativo que a aprovou e não o fruto do mesmo, que resulta desse ato legislativo;

2.1.4. Nesta conformidade, para se desafiar o Mapa XII na parte em que contém uma dotação para a Comissão Nacional de Eleições deve-se atacar imperiosamente o normativo da resolução que o aprovou, o artigo 1º, para se ser mais rigoroso, ou, no mínimo, a Resolução de aprovação, esta sim reconduzível ao conceito de resolução de conteúdo normativo. Por conseguinte, o alvo que o Requerente pretende aparentemente acertar – o mapa anexo ao orçamento – só poderá ser atingido se se mirar à norma que o aprovou, contando-se com um efeito de ricochete.

2.2. A questão seguinte, seria a de verificar se o requerente logrou dar essa indicação nas peças que submeteu a este Tribunal:

2.2.1. Por um lado, resulta evidente que a petição continha simplesmente um pedido de fiscalização do supramencionado mapa, conduzindo à evidente conclusão de que não se pedia, nem a fiscalização da resolução enquanto tal, nem tampouco a fiscalização do artigo 1º da mesma, que aprovou o orçamento privativo da Assembleia;

2.2.2. Por outro lado, a peça de aperfeiçoamento não é inequívoca, posto, por um lado, não apresentar de forma cristalina um eventual objetivo de promover o escrutínio do artigo 1º da Resolução. No entanto, certas passagens são construídas de tal sorte a permitir-se inferir essa pretensão, posto sempre dizer-se que os mapas orçamentários seriam seguimento de leis ou resoluções e, nesta medida, sindicáveis; e que a apresentação autónoma não seria no sentido de se excluir a apreciação de outros normativos da Resolução, mormente os seus artigos 1º e 2º, o que poderia transmitir a ideia de que, ao menos implicitamente, estaria a desafiar o ato normativo que o aprovou e do qual seria “seguimento”;

2.2.3. Neste sentido, pode-se aceitar que estaria a pôr em crise a Resolução que aprova o Orçamento Privativo da Assembleia Nacional para o Ano Económico de 2023, na exata medida em que integra como anexo o Mapa XII, na parte em que este contempla a Comissão Nacional de Eleições com uma dotação, no âmbito das despesas da

Assembleia Nacional, que se fixaria como único objeto deste pedido de fiscalização abstrata.

2.3. Sendo necessário fazer-se essa observação porque, de forma intencional ou não, partes da peça de aperfeiçoamento seriam passíveis não só de conduzir a uma ampliação do objeto do pedido, que não seria admissível nesta fase do processo, como de resultar em escrutínios que extravasam os que o Tribunal pode promover em sede de fiscalização abstrata sucessiva.

2.3.1. Nomeadamente em relação à ideia de se sindicar não a Resolução em si que aprovou o Orçamento Privativo da Assembleia Nacional, mas também a “decisão do Plenário da Assembleia Nacional que recusou apreciar a proposta de Orçamento da CNE”, o qual, por representar um ato cuja natureza normativa é muito discutível, não pode ser desafiado através da peça de aperfeiçoamento;

2.3.2. O pedido igualmente. Pois, não obstante, poder-se contextualizar o mesmo, o modo como foi formulado, poderia, se levado às últimas consequências, conduzir a uma ampliação radical e quase inabarcável do objeto de recurso ao referir-se ao “controlo da legalidade da Resolução N° 87/X/2022, de 30 de dezembro, nos seguimentos [seria segmentos] que a compõe, incluindo os respetivos anexos (...)”.

3. Trechos da peça de aperfeiçoamento não deixariam de ser inidóneos a um processo desta natureza, porque, além de um controlo de constitucionalidade, por definição de teor negativo, no sentido de que se limita a declarar inconstitucionalidade normativa, também se pretenderá uma intervenção positiva, arguivelmente de cariz hermenêutico.

3.1. No sentido de se adotar uma interpretação com laivos de autenticidade sobre os efeitos do artigo 28, parágrafo primeiro, do Código Eleitoral, “enquanto elemento de aferição do grau de independência” da CNE, o que, naturalmente, só poderá eventualmente ser uma consequência indireta do pedido, na medida em que seja necessário discutir a fundamentação do juízo de inconstitucionalidade.

3.2. Aparentemente, no sentido de responder à questão de se saber se “[d]os normativos previstos no artigo 28.º n.ºs 1 e 2 e 3 do Código Eleitoral decorre ou não para a Assembleia Nacional um dever legal, ao qual está adstrito, a não ser que a aplicação

desses normativos sejam afastados por uma maioria igualmente de dois terços dos Deputados, nos termos exigidos para a sua apreciação, conforme n.º 3 do artigo 161.º da Constituição da República”, conduziria a uma situação em que o Tribunal Constitucional ficaria colocado como um órgão consultivo ou ficaria obrigado a fornecer uma resposta positiva em relação a uma questão colocada por um requerente.

3.3. Também não parece que, em sede de fiscalização abstrata, o Tribunal possa apreciar uma votação em que a Assembleia terá aprovado afastar o procedimento legal previsto no artigo 28º do Código Eleitoral por maioria absoluta, optando pela atribuição de uma dotação, fixada, segundo a Entidade Requerente, aleatoriamente e sem justificação, no montante perto da metade do valor total do orçamento proposto pela CNE, à margem das normas insertas especificamente pelo ato normativo desafiado. Muito menos tem poderes para determinar uma cominação legal diferente da que decorre da lei, uma vez que os efeitos da declaração de inconstitucionalidade ou da ilegalidade encontram-se previstos pelos artigos 284, parágrafo primeiro, e 285 da Constituição, passando primariamente pela invalidade da norma objeto do controlo, e pela eventual repristinação das normas que haja revogado, sendo autorizado à Corte Constitucional somente modelar esses efeitos, caso entenda estarem presentes razões de segurança jurídica, equidade ou interesse público de especial relevo.

4. De outra parte, o tipo de legalidade que foi suscitado pelo requerente também não é líquido que permita a intervenção do Tribunal Constitucional.

4.1. Neste particular, deve-se desde logo dizer que este Coletivo não conseguiu encontrar na Carta Magna da República qualquer referência que conduzisse ao reconhecimento de uma espécie de ato legislativo passível de ser considerado como uma lei reforçada, que, por ser aprovada por maioria qualificada, ocuparia uma posição hierarquicamente superior às demais.

4.2. Pelo contrário, o que expressamente se consagra num preceito sugestivamente designado de “hierarquia das leis” – o artigo 268 – é que “as leis, os decretos-legislativos e os decretos-lei têm o mesmo valor, sem prejuízo da subordinação dos decretos legislativos às correspondentes leis de autorização legislativa e dos decretos leis de desenvolvimento às leis que regulam as bases ou os regimes gerais correspondentes”.

4.3. Portanto, o que se explicita através desta regra é um princípio geral da paridade entre todos os atos legislativos, o qual, no entanto, contempla duas exceções, das quais decorre a subordinação de um decreto legislativo à lei de autorização legislativa ao abrigo do qual foi aprovado e dos decretos leis de desenvolvimento em relação à lei de bases que os habilitaram. Por essa razão é que das três hipóteses legais de controlo de legalidade pelo Tribunal Constitucional, duas são concretizações desse princípio constitucional: a alínea f) do artigo 11 da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional que reconhece competência a este Pretório para fiscalizar a legalidade dos “decretos-lei de definição dos regimes especiais das leis da Assembleia Nacional que contenham um regime geral”; e a alínea g) da mesma disposição que a permite em relação aos “decretos-lei de desenvolvimento das leis sobre bases de um sistema ou matéria de competência reservada da Assembleia Nacional”.

4.4. Destarte, a partir do cruzamento destas normas, o que se pode concluir é que, ao contrário do controlo de constitucionalidade, no sentido estrito da palavra, que compreensivelmente é universal, as competências do TC de fiscalização da legalidade são mais restritas, abarcando, no essencial, situações de inconstitucionalidade indireta, em que um preceito que fixa uma hierarquia entre certas espécies de atos legislativos é atacado pela desconformidade de uma norma inserta no diploma subordinado. Assim, considerando o que dispõe o artigo 268, a questão que fica por responder é a de saber se é possível, fora destas circunstâncias, promover escrutínio de compatibilidade entre uma Resolução e um ato legislativo de valor ordinário, ainda que sujeito a aprovação por maioria qualificada.

4.5. A única diferença reside no disposto na alínea e) do artigo 11 da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional, nos termos do qual competiria a este Tribunal, em matéria de fiscalização da constitucionalidade e da legalidade, “a fiscalização sucessiva abstrata da legalidade das resoluções de conteúdo normativo ou individual e concreto”. Na medida em que permitiria igualmente, e fora do quadro acima descrito, sujeitar uma resolução a controlo de legalidade.

4.6. O facto é que a possibilidade de as Resoluções serem passíveis de controlo de legalidade quando forem desconformes a preceitos legais, já havia sido objeto de discussão no Tribunal Constitucional em duas ocasiões:

4.6.1. No Acórdão 27/2017, de 14 de dezembro, *Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade, tendo por objeto as normas contidas na Lei n.º 5/IX/2016, de 30 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2017 e a deliberação que aprovou a Ordem do Dia para a Sessão Ordinária da Assembleia Nacional de 21 a 24 de novembro de 2016*, Rel: JCP Pinto Semedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 82, 29 de dezembro de 2017, pp. 1785-1819 e na *Coletânea de Decisões do Tribunal Constitucional de Cabo Verde*, Vol. IV, INCV, 2018 (2017), pp. 19-134, 4, concluiu-se pela possibilidade de se escrutinar a validade de uma ordem do dia contrária a norma regimental da Assembleia Nacional, com o argumento de que “[a]ssim como a inconstitucionalidade supõe infração de norma constitucional, ilegalidade significa violação de normas legais que sirvam de parâmetro material como os Decretos-legislativos em relação às correspondentes Leis de autorização legislativa e dos Decretos-leis de desenvolvimento em relação às Leis que regulam as bases ou os regimes gerais correspondentes. No caso em apreço é perfeitamente concebível uma analogia através da qual se possa afirmar que o Regimento está para a Ordem do Dia assim como a Lei de autorização se encontra em relação ao Decreto-legislativo. O caso *sub judice* enquadra-se na alínea e) do artigo 11.º da Lei n.º 56/VI/2005, de 28 de fevereiro, que estabelece a competência, a organização e o funcionamento do Tribunal Constitucional, o estatuto dos seus Juízes e os processos da sua jurisdição”;

4.6.2. No Acórdão 17/2023, de 1 de março, *Autos de Fiscalização Sucessiva da Constitucionalidade e da Legalidade da Resolução n.º 3/X/2021, da Comissão Permanente da Assembleia Nacional, publicada no BO n.º 114, II Série, de 19 de julho, que procedeu a autorização para detenção fora de flagrante delito do Deputado Amadeu Oliveira, com vista à apresentação do mesmo a primeiro interrogatório judicial*, Rel: JC Aristides R. Lima, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 27, 15 de março de 2023, pp. 743-752, 1.4, consagrou-se igualmente que “da Constituição e da própria LTC parece resultar uma tendencial superioridade da lei em relação às resoluções, quando admitem o controlo da legalidade destas. Sendo assim, admite-se a trâmite a fiscalização da legalidade da Resolução da Comissão Permanente da Assembleia Nacional n.º 3/X/2022”.

4.6.3. Na sequência desse desenvolvimento, pode-se concretizar e sumarizar, que, no entendimento desta Corte, o controlo de uma resolução só se mostra possível quando

ela seja portadora de conteúdo normativo ou de conteúdo individual e concreto, encontre o seu fundamento de validade num determinado ato legislativo que a habilita;

4.6.4. Não é absolutamente líquido que a presente situação se encaixe nos casos típicos de subordinação relativa entre duas normas legais que tem sido considerada como apta a controlos de legalidade nos termos do artigo 280, alínea b), da Lei Fundamental, porque, sendo evidente a superioridade do Regimento da Assembleia face à Ordem do dia aprovada nos seus termos e de norma estabelecida pelo Estatuto dos Deputados em relação a Resolução que aprova o levantamento da imunidade dos representantes do povo, o mesmo não é tão linear entre uma norma do Código Eleitoral e uma Resolução que, aprovando o orçamento privativo da Assembleia, é habilitado por um outro diploma. Em específico, a Constituição da República através dos artigos 175, alínea b) e 176, alínea t), e a Lei Orgânica da Assembleia Nacional, que, no seu artigo 6º, alínea b), atribui competência de aprovação ao Plenário. Afigurando-se, nesta fase, e sem prejuízo de uma melhor determinação na fase de mérito, a possibilidade de se promover controlo de conformidade normativa entre a norma impugnada e a norma identificada como parâmetro aparentemente inviável, disso não decorre que não se estará perante situação em que o Tribunal Constitucional não possa assumir jurisdição.

4.7. Sobretudo, por se tratar de uma situação em que – malgrado tal não ter sido alegado pelo recorrente – em abstrato, poder também estar em causa incompatibilidade dessa norma com a Constituição, nomeadamente porque a independência da Comissão Nacional de Eleições pode, no seu núcleo, estar sustentada na Lei Fundamental, decorrendo de um conjunto de feixes constitucionais, nomeadamente:

4.7.1. Da leitura conjugada do artigo 96, que determina que ela é o “órgão superior da administração eleitoral” e os princípios constitucionais que governam as campanhas eleitorais da igualdade de oportunidades e de tratamento de todas as candidaturas, da neutralidade e imparcialidade de todas as entidades públicas perante as candidaturas e da fiscalização das contas eleitorais, consagradas no artigo 99, parágrafo quinto, da Lei Fundamental, as quais pressupõem a existência de um órgão administrativo especial com independência em relação ao poder político; articuladas com as indicações presentes:

4.7.2. No artigo 181, parágrafo primeiro, da Carta Magna, na medida em que este define o regime de eleição pela Assembleia Nacional de titulares de órgãos marcados pela

sua independência, através de um processo solene, caracterizados por uma audição parlamentar prévia pela Comissão Especializada e por uma maioria qualificada, e inclui nesse rol, além dos juízes deste Tribunal, membros do Conselho Superior da Magistratura Judicial e o Conselho Superior do Ministério Público, os membros da Autoridade Reguladora da Comunicação Social e o Presidente do Conselho Económico, Social e Ambiental, os membros da Comissão Nacional de Eleições (v. Mário Ramos Pereira Silva, “Constituição, Estado Regulador e Administração Independente” in: José Pina Delgado & Mário Ramos Pereira Silva (orgs.), *Estudos em Comemoração do XX Aniversário da Constituição de Cabo Verde*, Praia, Edições ISCJS, 2013, pp. 221-222);

4.7.3. E da determinação de independência subjacente às autoridades administrativas que sejam criadas por lei que decorre do artigo 240, parágrafo terceiro, da Lei Fundamental, conjugado com o artigo 11 do Código Eleitoral. Na perspetiva de que as autoridades administrativas especiais que sejam criadas como tais, têm no seu bojo teleologicamente uma pretensão de independência, posto ser esta única forma que têm para corresponderem aos propósitos para as quais sejam criadas, sejam eles regulatórios, de controlo e/ou de proteção de direitos fundamentais (v. Liriam Tiujo Delgado, *A regulação jurídica da economia em diferentes níveis de normatividade: Análise da Ordem Jurídico-Económica de Cabo Verde e da CEDEAO*, p. 447 e ss, e Mário Ramos Pereira Silva, “Constituição, Estado Regulador e Administração Independente”, p. 220 e ss). No caso concreto da Comissão Nacional de Eleições essa pretensão adensa-se ainda mais porque ela não é sequer criada por uma lei ordinária, mas sim pela própria Carta Magna da República. Aquela, neste caso corporificada no Código Eleitoral, densifica o seu regime declarando a sua independência, nos termos do citado artigo 11, conforme o qual “[a] Comissão Nacional de Eleições é um órgão independente e permanente que funciona junto à Assembleia Nacional”;

4.7.4. Uma disposição que é justamente apresentada por um comentário doutrinário da seguinte forma: “[a] CNE é definida como um órgão independente, o que quer dizer que não se encontra numa situação de subordinação hierárquica, de superintendência ou de tutela em relação ao Governo, exercendo as suas competências livremente e de acordo com a Lei e o Direito. Neste sentido, não recebe ordens ou instruções dos órgãos do poder político ou administrativo e não está sujeita a interferências de quaisquer entidades públicas ou privadas, designadamente partidos e grupos de cidadãos independentes. Para

entendermos com rigor o lugar que a CNE ocupa hoje na organização administrativa cabo-verdiana temos de partir do conceito mais amplo de administração independente, que é heterogénea e abrange várias pessoas coletivas públicas e órgãos, que têm em comum a independência orgânica, funcional e financeira, que lhe dão identidade própria, afastando-se os poderes de direção, superintendência e tutela que são característicos, respetivamente da administração direta, indireta e autónoma” (Mário Ramos Silva, *Código Eleitoral Anotado*, 3. ed., Praia, Livraria Pedro Cardoso/ISCJS, 2020, p. 55).

4.7.5. Portanto, não seria equivocado considerar-se que a Comissão Nacional de Eleições é um órgão dotado de uma independência decorrente da Constituição, cujos contornos e alcance serão analisados quando, no escrutínio de constitucionalidade propriamente dito, o Tribunal se debruçar sobre a questão.

4.8. E, sobretudo, por poder estar em causa a possibilidade de haver uma inconstitucionalidade indireta entre a norma impugnada e o artigo 17, parágrafo primeiro, da *Carta Africana sobre a Democracia, as Eleições e Governação*, texto publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 66, 7 de dezembro de 2012, pp. 1361-1375, o qual dispõe que “[t]odo o Estado parte deve: 1. Criar e reforçar os órgãos eleitorais nacionais independentes e imparciais, encarregados de gestão das eleições”.

4.8.1. Tal norma, considerando o disposto no artigo 12, parágrafo segundo, da Lei Fundamental, de acordo com o qual “os tratados e acordos internacionais, validamente aprovados ou ratificados, vigoram na ordem jurídica cabo-verdiana após a sua publicação na ordem jurídica internacional e enquanto vincularem internacionalmente o Estado de Cabo Verde”, não obstante a sua origem convencional internacional, pode integrar o ordenamento jurídico cabo-verdiano, do que depende de preencher as condições estabelecidas pela disposição supramencionada;

4.8.2. A este respeito, repescando o seu acervo jurisprudencial, o Tribunal assentou através do *Acórdão 39/2021, de 30 de agosto, Alex Saab v. STJ, referente à aplicação de normas inconstitucionais no julgamento de detenção de pessoa, no julgamento do processo de extradição e na autorização de extradição e recusa de aplicação de norma hipotética decorrente de instrumentos internacionais por inconstitucionalidade*, Red. JC Pina Delgado; JC Aristides R. Lima e JCP Pinto Semedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 100, 15 de outubro de 2021, pp. 2508-2570, 6.6.1, que “o artigo 12, parágrafo

segundo, da Constituição, fixa o regime de incorporação de normas convencionais no ordenamento jurídico cabo-verdiano acolhendo modelo de receção condicionada. Remetendo, nos termos que este Tribunal vinha acolhendo e desenvolvendo nomeadamente do *Acórdão 01/2017, de 12 de janeiro, referente à constitucionalidade do artigo 13 da Lei da Taxa Ecológica que Estabelece o Regime de Gestão, Consignação e Destinação das Receitas Arrecadadas*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, N° 10, 27 de fevereiro de 2017, pp. 218-260, 4.4.1; do *Acórdão 06/2018, de 22 de março, Adilson Danielson Barbosa v. STJ, sobre a violação do direito a não se ser discriminado, à liberdade do corpo e à presunção da inocência*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, N° 21, de 11 de abril de 2018, pp. 495-505, 5.1.1, e do *Acórdão 30/2019, de 30 de agosto (AGAM v. PGR, sobre violação do direito à propriedade privada, da garantia de juiz, da iniciativa privada e dos direitos de defesa, ao contraditório e de acesso às provas da acusação)*, Rel: JC Pina Delgado, 6.5.1, para a necessidade de um tratado, primeiro, vincular o Estado de Cabo Verde na ordem internacional; segundo, de essa vinculação ter sido regular, tanto do ponto de vista do Direito Internacional, portanto sem qualquer vício na expressão do consentimento, como do Direito Constitucional, feita pelas entidades competentes e de acordo com os procedimentos previstos pela Lei Fundamental; terceiro, de ter entrado em vigor na ordem internacional; e, finalmente, quarto, de ter sido publicado no jornal oficial da República, o *Boletim Oficial*, prevendo, então, o artigo 269, parágrafo primeiro, alínea c), que a não ocorrer a publicação o tratado seria ineficaz, não podendo, como regra, ser aplicado conforme decorrente do *Acórdão 01/2017, de 12 de janeiro, referente à constitucionalidade do artigo 13 da Lei da Taxa Ecológica que Estabelece o Regime de Gestão, Consignação e Destinação das Receitas Arrecadadas*, Rel: JC Pina Delgado, 2.4.2, e do *Acórdão 06/2018, de 22 de março, Adilson Danielson Barbosa v. STJ, sobre a violação do direito a não se ser discriminado, à liberdade sobre o corpo e à presunção da inocência*, Rel: JC Pina Delgado, 5.1.1”. Entendimento similar ao que já tinha sido acolhido pelo *Acórdão 30/2021, de 29 de junho, Alex Saab v. STJ, sobre solicitação de cumprimento de pedido de adoção de medidas provisórias dirigido ao Estado de Cabo Verde pelo Comité de Direitos Humanos das Nações Unidas*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 88, 16 de setembro de 2021, pp. 2270-2283, mediante a retificação publicada no *Boletim Oficial*, I Série, n° 89, 17 de setembro de 2021, 5.1.1;

Mesmo nos casos em que a norma internacional não goze de equiparação constitucional por ter sido incorporada através de uma cláusula de abertura ou em outras circunstâncias previstas pela Lei Fundamental, nomeadamente as que remetem ao Estatuto de Roma (*Acórdão 49/2019, de 31 de dezembro, MPD Vs. CNE, sobre aplicação de coima em processo de contraordenação*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 14, pp. 329-337, para. 2.1.2), este Tribunal Constitucional tem considerado que se gera inconstitucionalidade indireta se uma norma de valor ordinário for desconforme a uma norma internacional (*Acórdão 39/2021, de 30 de agosto, Alex Saab v. STJ, referente à aplicação de normas inconstitucionais no julgamento de detenção de pessoa, no julgamento do processo de extradição e na autorização de extradição e recusa de aplicação de norma hipotética decorrente de instrumentos internacionais por inconstitucionalidade*, Red. JC Pina Delgado; JC Aristides R. Lima e JCP Pinto Semedo, 3.2.9 B), abarcando, por motivos naturais, também normas convencionais insertas em tratados que vinculam Cabo Verde porque, em tais casos, atinge-se a norma que estabelece uma hierarquia entre normas internacionais convencionais e normas de direito ordinário. Neste caso, o número 4 do artigo 12, de acordo com o qual “as normas (...) do Direito Internacional convencional validamente aprovado[...] ou ratificado[...] têm prevalência, após a sua entrada em vigor na ordem jurídica interna e internacional, sobre todos os atos legislativos e normativos internos de valor infraconstitucional”;

4.8.3. Tais situações, sendo abarcadas pelo conceito de inconstitucionalidade, permitem que normas internacionais incorporadas ao ordenamento jurídico cabo-verdiano, se constituam em parâmetros de juízos de constitucionalidade. Na medida em que, nos termos do artigo 62, parágrafo segundo, o Tribunal Constitucional pode declarar a inconstitucionalidade “com fundamento em violação de normas ou princípios constitucionais diversos daqueles cuja violação foi invocada”, esta Corte podia utilizar esse parâmetro alternativo;

4.8.4. No caso concreto, não haverá dúvidas que o ato convencional em causa se encontra publicado no jornal oficial da República. Porém, como tem sido prática em Cabo Verde, a publicação do tratado no *Boletim Oficial* precede a vinculação de Cabo Verde ao mesmo. Disso decorrendo que, não obstante ser fático que através da *Resolução N. 64/VIII/2012, de 7 de dezembro*, publicada no *Boletim Oficial*, I Série, N. 66, 7 de

dezembro de 2012, p. 1361, a Assembleia Nacional autorizou a ‘adesão’ – uma expressão que terá resultado de um lapso, haja em vista que se está perante situação que o Estado assinou essa convenção sem que houvesse qualquer limite temporal à efetivação da ratificação – a esse tratado, a sua plena incorporação fica deferida para momento em que, ultrapassando-se as derradeiras fases do processo de vinculação, consubstanciados em intervenção eventual do Tribunal Constitucional a requerimento do Presidente da República de Cabo Verde, e o ato de vinculação da autoria do Chefe de Estado, as cartas são remetidas à contraparte ou enviadas ao depositário do tratado – contando-se ainda com a possibilidade de o instrumento convencional em causa prever período de *vacatio legis* – e de entrar em vigor na esfera internacional;

4.8.5. Ocorre que malgrado os esforços do Tribunal Constitucional ainda não terá sido possível ao MNECIR confirmar se a República se terá efetivamente vinculado ao tratado em causa, informação decisiva para se verificar a incorporação da norma em causa no ordenamento jurídico cabo-verdiano considerando que este Coletivo se deparou com informação exposta na página oficial da própria União Africana (v. <https://au.int/sites/default/files/treaties/36384-sl>), de acordo com a qual aparentemente tal instrumento não terá sido depositado, tendo Cabo Verde se limitado a assinar, sem ratificar o tratado;

4.8.6. Naturalmente, apesar de o tratado já estar em vigor na ordem internacional desde 15 de fevereiro de 2012 (v. <https://au.int/en/treaties>), na hipótese de a vinculação não se ter materializado com o depósito do instrumento de ratificação ou de não ter havido a intervenção necessária de S. Excia. o Senhor Presidente da República, informações que neste momento o Tribunal não conseguiu obter, ficaria em causa pelo menos o critério que condiciona a incorporação de normas internacionais à vinculação externa de Cabo Verde, disso decorrendo que a norma em causa não poderia ser incorporada ao ordenamento jurídico pátrio, de resto como, em situações similares, este Tribunal já havia decidido (*Acórdão 39/2021, de 30 de agosto, Alex Saab v. STJ, referente à aplicação de normas inconstitucionais no julgamento de detenção de pessoa, no julgamento do processo de extradição e na autorização de extradição e recusa de aplicação de norma hipotética decorrente de instrumentos internacionais por inconstitucionalidade*, Red. JC Pina Delgado; JC Aristides R. Lima e JCP Pinto Semedo, 12.11).

4.9. Neste caso concreto, a dúvida em relação à aplicabilidade deste parâmetro poderia paralisar o Tribunal Constitucional até que viesse a ficar esclarecida a questão com a competente informação do departamento governamental responsável pela política externa. Contudo, como o princípio da independência da CNE pode tanto ser inferido da Constituição, como do referido preceito da *Carta Africana sobre a Democracia, as Eleições e Governança*, ainda que com intensidade variável, sendo este muito mais estrito do que a formulação mais genérica do texto fundamental, estaria assegurado pelo menos um parâmetro de nível superior para se conduzir o escrutínio de constitucionalidade requerido, que é suficiente para se admitir parcialmente o pedido, na pendência de determinação mais definitiva dos parâmetros que o Tribunal pode utilizar para promover o escrutínio de constitucionalidade.

III. Decisão

Pelo exposto, os Juízes do Tribunal Constitucional reunidos em plenário decidem:

a) Admitir a apreciação da constitucionalidade do Artigo 1º da Resolução nº 87/X/2022, de 30 de dezembro, que aprova o Orçamento Privativo da Assembleia Nacional para o Ano Económico de 2023, na exata medida em que integra como anexo o Mapa XII, na parte em que se contempla a Comissão Nacional de Eleições com uma dotação, no âmbito das despesas da Assembleia Nacional, por eventual desconformidade com o princípio da independência da Comissão Nacional de Eleições;

b) Não-Admitir o controlo geral da legalidade da Resolução Nº 87/X/2022, de 30 de dezembro, nos segmentos que a compõem e anexos.

c) Não-Admitir a apreciação da constitucionalidade da decisão do Plenário da Assembleia Nacional que recusou apreciar a proposta de Orçamento da CNE;

d) Não se pronunciar autonomamente sobre os efeitos do artigo 28, parágrafo primeiro, do Código Eleitoral, “enquanto elemento de aferição do grau de independência” da CNE;

e) Não se pronunciar autonomamente sobre a questão de se saber se “[d]os normativos previstos no artigo 28.º n.ºs 1 e 2 e 3 do Código Eleitoral decorre ou não para a Assembleia Nacional um dever legal, ao qual está adstrito, a não ser que a aplicação

desses normativos sejam afastados por uma maioria igualmente de dois terços dos Deputados, nos termos exigidos para a sua apreciação, conforme n.º 3 do artigo 161.º da Constituição da República”;

f) Não se pronunciar autonomamente sobre “a apreciação e determinação da cominação legal em caso de eventual, v[í]cio de ilegalidade, por violação de lei de maioria de dois terços, pelo plenário da Assembleia Nacional que [...] aprovou afastar o procedimento legal previsto no artigo 28.º do Código Eleitoral por maioria absoluta, optando pela atribuição de uma dotação, fixad[a], aleatoriamente e sem justificação, no montante perto da metade do valor total do orçamento proposto pela CNE”.

Registe, notifique e publique.

Praia, 25 de julho de 2023

José Pina Delgado (Relator)

Aristides R. Lima

João Pinto Semedo

ESTÁ CONFORME

Secretaria Judicial do Tribunal Constitucional, aos 25 de julho de 2023

O Secretário,

João Borges