

**Cópia:**

Do acórdão proferido nos autos da Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade n.º 1/2015, requerida pelo **Procurador-Geral da República**, tendo como objeto a **norma inserta no artigo 15º do Decreto-Legislativo 5/2007, de 16 de outubro, que aprovou o Código Laboral.**

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## ACÓRDÃO N.º 121/2024

*(Autos de Apreciação Sucessiva da Constitucionalidade N. 1/2015, referente à compatibilidade constitucional de norma inserta no artigo 15 do Decreto-Legislativo 5/2007, de 16 de outubro, que aprovou o Código Laboral, que excluiu a aplicação do regime estabelecido no Código Laboral ao conteúdo das situações constituídas ou iniciadas por contrato de trabalho, antes da sua entrada em vigor, relativamente aos prazos de caducidade dos contratos de trabalho a termo)*

### **I. Relatório**

1. No dia 18 de setembro de 2008, Sua Excelência o Procurador-Geral da República deu entrada na Secretaria do Supremo Tribunal de Justiça a um pedido de fiscalização sucessiva abstrata de constitucionalidade e legalidade tendo por objeto a norma do artigo 15 do Decreto-Legislativo N. 5/2007, de 16 de outubro, que aprovou o Código Laboral, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 37, 16 de outubro de 2007, com os seguintes fundamentos:

1.1. Sob a epígrafe de “disposição transitória”, o artigo 15 do Decreto Legislativo N. 5/2007, de 16 de outubro, estabelece que o regime estabelecido no Código Laboral não se aplica ao conteúdo das situações constituídas ou iniciadas, por contrato de trabalho, antes da sua entrada em vigor, relativamente aos prazos de prescrição e caducidade.

1.1.1. Em seu entender, esta disposição acaba por afastar a aplicabilidade da regulamentação trazida pelo Código Laboral de um conjunto de normas importantes a todas as situações jurídicas iniciadas antes da sua entrada em vigor, onde se incluiriam todas as disposições relativas à prescrição ou à caducidade, bastando para o efeito que as situações jurídicas tivessem sido criadas antes de 16 de abril de 2008, data da entrada em vigor do diploma;

1.1.2. Sendo que o que estaria especialmente em causa seriam as situações da caducidade do contrato de trabalho a termo e a respetiva conversão em contrato por tempo indeterminado, efeito que por força do artigo 15 acima transcrito, só se verificaria relativamente aos contratos celebrados após a sua entrada em vigor e não às situações criadas anteriormente, que, por maioria de razão, mereceriam um tratamento idêntico ou, porventura, até mais vantajoso;

1.1.3. Isso sem descurar os efeitos que tal dispositivo poderia produzir em relação ao previsto nos artigos 6.º, 7.º, 9.º, 97, 121, 192, 193, 218, 365, e 377 do Código Laboral.

1.2. A seu ver, esta diferenciação trazida pelo artigo 15 do diploma preambular, seria a todos os títulos injustificável e materialmente inconstitucional, por violar o princípio da igualdade plasmado na nossa Constituição, e, além do mais, padeceria também de inconstitucionalidade orgânica.

1.2.1. Fazendo referência a Jorge Miranda e a Gomes Canotilho, diz existir unanimidade dos autores no sentido de que os fatores de desigualdade inadmissíveis enunciados no [artigo 24] da Constituição da República, são-no a título meramente exemplificativo, devendo considerar-se violador desse princípio todo o tratamento injustificado, não fundado e arbitrário;

1.2.2. Alega que o legislador, no uso da sua liberdade de conformação, não está autorizado a adotar soluções diferenciadas quando não tenha, para tanto, qualquer justificação razoável, e objetiva; e que a igualdade impõe sempre um tratamento idêntico de todas as situações, mas que o igual seja tratado de modo igual, e o diferente, de modo diferente, consoante a medida da diferença;

1.2.3. E que isso implicaria que, afastando-se do regime trazido pelo Código Laboral às situações jurídicas iniciadas antes da entrada em vigor do artigo 15, sob impugnação, acabar-se-ia por tratar diferentemente situações iguais, sem que para tal houvesse qualquer justificação razoável;

1.2.4. Diz que o regime adotado no artigo 360 do Código Laboral é claramente mais favorável ao trabalhador do que o que constava no artigo 13, números 2 e 3, do RJGRT em que não se previa um limite temporal para a conversão do contrato a prazo em contrato sem prazo;

1.2.5. Assim sendo, por força do artigo 15 do Decreto-Legislativo N. 5/2007, os trabalhadores que começassem a trabalhar com base em contratos a prazo celebrados depois de 16 de abril – data da entrada em vigor do Código Laboral – passariam a usufruir das vantagens introduzidas no Código Laboral, ao passo que os que estivessem a trabalhar com base em contratos anteriores, continuariam com o regime anterior, o que impediria que os respetivos contratos se pudessem converter em contratos sem prazo;

1.2.6. Diz que “Tamanha diferenciação só pelo facto de um contrato ser celebrado no dia 15 ou no dia 16 de [a]bril”, seria manifestamente injustificado;

1.2.7. Repete o anteriormente explanado de forma mais detalhada e conclui que a seu ver, tudo isso viola o princípio da igualdade, sendo por isso materialmente inconstitucional.

1.3. Acrescenta, de seguida, que o artigo 15 é também organicamente inconstitucional porque, ao adoptá-lo, o Governo inovou sobre uma matéria originariamente da competência da Assembleia Nacional.

1.3.1. Tal assertiva teria por base o facto de se estar em presença de normas sobre a aplicação no tempo de outras normas e nessa medida, a sua natureza dependeria da natureza das normas cuja aplicação no tempo visariam regular. Podendo dizer respeito à aplicação no tempo, tanto as normas relativas aos direitos, liberdades e garantias como ao estado e capacidade das pessoas ou qualquer outra matéria prevista no artigo 176 da Constituição da República;

1.3.2. Por conseguinte, consoante a sua natureza, poderiam ou não ser objeto de autorização legislativa, conforme digam respeito às normas que regulam as matérias previstas no artigo 176 ou 175 da Constituição;

1.3.3. Assim sendo, seria sua convicção que o Governo só poderia legislar sobre a aplicação no tempo das normas relativas à prescrição e à caducidade, “sempre que restringido às matérias previstas no artigo 176 da Constituição, se a lei da autorização legislativa lhe conferisse expressa autorização para o efeito”;

1.3.4. Explica que “A norma do art. 15.º da Lei de aprovação do Código Laboral tem carácter excepcional dado que rompe com a lógica interna do art. 12.º do CC e introduz

uma lógica diversa e própria apenas aplicável às situações jus-laborais já constituídas. Com efeito, enquanto que na economia do art. 12.º/2 do CC a Lei nova é de aplicação imediata quando diz respeito ao conteúdo das relações jurídicas, sem atender ao facto que dá origem a essas mesmas relações, na economia do art. 15.º da Lei da Aprovação do Código Laboral a solução é precisamente a inversa; a norma que dispuser sobre o conteúdo das relações jurídicas, só dispõe para o futuro, quando se reporta a prazos de prescrição por caducidade”;

1.3.5. Entende que o Governo ao adotar uma norma excecional relativa à aplicação no tempo dos regimes de prescrição e caducidade, sem a devida autorização legislativa, teria inovado sobre uma matéria originariamente da competência legislativa da Assembleia Nacional, o que resultaria numa inconstitucionalidade orgânica.

1.4. Termina a sua peça alegando ser a norma impugnada materialmente inconstitucional por violação do princípio da igualdade e organicamente inconstitucional porque a autorização legislativa não permitia que o Governo legislasse sobre a matéria.

2. Na sequência,

2.1. Sua Excelência o Presidente do Supremo do Tribunal de Justiça emitiu despacho dirigido a Sua Excelência o Sr. Primeiro Ministro para, no prazo de 30 dias, contados a partir da data de receção do referido ofício, se pronunciar, querendo, sobre o assunto, em conformidade com o disposto no artigo 60 da Lei N. 56/VI/2005, de 28 de fevereiro.

2.2. Passado o prazo de 30 dias para que houvesse pronunciamento nos termos do artigo 60 acima referido, nenhuma resposta deu entrada na secretaria do Supremo Tribunal de Justiça.

3. No Tribunal Constitucional, o pedido conheceu a seguinte tramitação:

3.1. Tendo dado entrada no dia 26 de outubro de 2015, vindo do Supremo Tribunal de Justiça, foi devidamente autuado e numerado, com conclusão a 29 do mesmo mês.

3.2. Os autos foram distribuídos no dia 29 de outubro de 2015.

4. A particularidade de os seus efeitos terem sido bloqueados com a intervenção do próprio legislador em 2010, fez com que deixasse de ser processo prioritário, ficando posteriormente à disposição na secretaria para que qualquer Gabinete promovesse a sua apreciação e julgamento nos termos da *Deliberação 1/2024*.

## **II. Fundamentação**

1. O presente pedido de fiscalização sucessiva abstrata de constitucionalidade tem por objeto a norma constante do artigo 15 do Decreto Legislativo N. 5/2007, de 16 de outubro, que aprova o Código Laboral.

2. Impõe-se, antes de mais, como é habitual, referenciar, ainda que brevemente, os pressupostos de admissibilidade que foram verificados inicialmente por Sua Excelência o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça que à data da interposição do presente recurso de fiscalização de constitucionalidade exercia funções de Tribunal Constitucional, por força do disposto no artigo 294, número 1, da Constituição da República de Cabo Verde.

2.1. Quanto à competência do Tribunal, é evidente que o Tribunal Constitucional é órgão competente para a apreciação do pedido formulado. Com efeito, nos termos do artigo 215 da Constituição “[o] Tribunal Constitucional é o tribunal ao qual compete, especificamente, administrar a Justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional, designadamente, no que se refere a: a) fiscalização da constitucionalidade e legalidade”. Por outro lado, a Lei N. 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, adiante designada LTC, estabelece no seu artigo 11, que compete especificamente ao Tribunal Constitucional, em matéria de fiscalização da constitucionalidade e da legalidade: “c) a fiscalização abstrata e concreta da constitucionalidade das normas e resoluções de conteúdo normativo ou individual e concreto” e (...) “e) a fiscalização sucessiva abstrata da legalidade das resoluções de conteúdo normativo ou individual e concreto”.

2.2. Não se coloca igualmente problemas de legitimidade, posto que, nos termos do artigo 280 da CRCV, o Procurador-Geral da República tem legitimidade para exercer o poder funcional de suscitar a apreciação e declaração de inconstitucionalidade e de

ilegalidade de quaisquer normas ou resoluções de conteúdo material normativo ou individual e concreto.

2.3. No concernente à tempestividade, por o pedido de fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade ou legalidade de normas ou resoluções poder ser colocado a todo o tempo, conforme dispõe o número 1 do artigo 70 da LTC, muito pouco haveria a acrescentar neste particular.

3. Ultrapassada esta fase de apreciação dos pressupostos de admissibilidade do recurso, cumpre, pois, analisar o pedido de Sua Excelência o Procurador-Geral da República, cujo entendimento é o de que o artigo 15 do Decreto-Legislativo N. 5/2007, de 16 de outubro, que aprovou o Código Laboral, é materialmente inconstitucional, por violar o princípio da igualdade consagrado no artigo 24 da Constituição da República; além disso, no entender deste ilustre requerente, o mesmo artigo seria organicamente inconstitucional por alegada violação do princípio da reserva da Lei, atentos ao disposto nos artigos 175 e 176 da Constituição da República de Cabo Verde.

3.1. Assim sendo, duas questões devem ser analisadas e respondidas por esta Corte Constitucional:

3.1.1. A de se saber se o artigo 15 do Decreto-Legislativo 5/2007, de 16 de outubro, que aprovou o Código Laboral, contendo norma que exclui a aplicação do regime estabelecido pelo mesmo diploma ao conteúdo das situações constituídas ou iniciadas por contrato de trabalho, antes da sua entrada em vigor, relativamente aos prazos de prescrição e caducidade, é desconforme ao princípio da igualdade consagrado no artigo 24 da Constituição da República de Cabo Verde?

3.1.2 A de se saber se o artigo 15 do Decreto-Legislativo 5/2007, de 16 de outubro, que aprovou o Código Laboral, contendo norma tida por excepcional relativa à aplicação no tempo dos regimes de prescrição e caducidade, pretensamente sem a devida autorização legislativa, estando assim em desconformidade com a reserva estabelecida no então artigo 176 da Constituição da República de Cabo Verde e as condições de delegação de competências legislativas em matéria de direitos, liberdades e garantias?

3.2. Contudo, antes de se enfrentar estas questões coloca-se um problema preliminar, potencialmente prejudicial traduzida na necessidade de se apreciar se um

escrutínio incidente sobre uma norma inserta num diploma revogado, materialmente substituída por norma com teor completamente diferente, isto é, formal e substancialmente expurgada do ordenamento jurídico interno por ação do legislador, teria alguma utilidade.

3.2.1. O entendimento que o Tribunal acolheu sobre a inutilidade superveniente da lide, um instituto da processualística civil, que deve ser adotado com as devidas adaptações, foi de que ela estaria associada aos casos em que de uma decisão não se projeta qualquer efeito subjetivo benéfico ou que dela não exista qualquer interesse público sistémico na apreciação de uma determinada questão jurídica (*Acórdão 116/2023, de 10 de julho, Joel Brito e Rider Tavares v. STJ, Admissão a trâmite de ato do Supremo Tribunal de Justiça de, através do Acórdão 48/2022, de 28 de abril, ter rejeitado deferir o pedido de habeas corpus por eles colocado por prisão ilegal, com fundamento em que não havia sido ultrapassado o limite máximo de subsistência de prisão preventiva, porque a decisão condenatória, mesmo ocorrendo interposição de recurso de amparo, já havia transitado em julgado, transformando o seu estatuto no de condenados*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 81, 1 de agosto de 2023, pp. 1595-1602, 12; *Acórdão 18/2024, de 28 de fevereiro, Marcelino Nunes v. STJ*, Rel: JC Pinto Semedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 21, 14 de março de 2024, pp. 566-572, 11.5.8);

3.2.2. Esta jurisprudência para ser aplicada a uma ação de fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade pressupõe que sejam promovidos certos ajustamentos pelo facto de não haver propriamente lide, mas um processo de natureza objetiva no âmbito do qual o interesse público é supremo. No sentido de que mesmo inexistindo lide no sentido mais rigoroso do termo, as circunstâncias da sua apreciação podem ser tais que um pronunciamento judicial não tem o condão de produzir qualquer efeito de carácter subjetivo ou sistémico. Subjetivo porque, o legislador constituinte, mesmo em relação aos processos objetivos, não deixa de ter certas preocupações com interesses dos titulares de posições jurídicas fundamentais, nomeadamente quando leva-os em conta ao desenvolver o regime dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade do artigo 285 da Lei Fundamental; objetivo, tendo em conta que o Tribunal Constitucional protege a Constituição não só através da fiscalização de uma norma específica que seja levada ao seu conhecimento, mas também por meio de pronunciamentos hermenêuticos que

conduzem à delimitação do âmbito das normas constitucionais, ao esclarecimento sobre o seu conteúdo e sobre a sua harmonização com as outras normas fundamentais, contribuindo, assim, para precaver a repetição de soluções normativas incompatíveis com a Constituição e fazer a pedagogia constitucional que lhe cabe. Como, de resto, é o sentido que se pode extrair da norma expressa da Lei do Tribunal Constitucional que veda a desistência de pedido de fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade (artigo 59);

3.2.3. Neste caso concreto, ainda podem existir certos direitos e interesses subjetivos passíveis de terem sido afetados pela norma desafiada nos presentes autos, que se manteve em vigor durante um certo período de tempo, dentro do qual certas relações jurídicas se materializaram. Ainda que muitas delas, considerando o tempo decorrido, já tenham sido ultrapassadas, ou por preclusão do direito de ação ou de recurso ou por fixação de caso julgado que protege a decisão jurídica dos efeitos normais de uma decisão de inconstitucionalidade, dado o tempo que muitas vezes marca esses processos judiciais, não é absolutamente líquido que neste momento não haverá situações potencialmente atingidas por eventual decisão positiva de inconstitucionalidade;

3.2.4. Finalmente, na medida em que a natureza das funções do Tribunal Constitucional não é somente decidir questões específicas que lhe tenham sido trazidas, mas também interpretar a Constituição, delimitar os direitos e promover a pedagogia constitucional, e que, sem prejuízo da norma desafiada já não estar em vigor, a possibilidade real de soluções estruturalmente similares ou com efeitos análogos poderem ser adotadas no futuro sempre justificaria um pronunciamento deste Coletivo.

3.2.5. Fica assim ultrapassada a questão prévia, mantendo-se o Tribunal habilitado a conhecer as questões de fundo fixadas através do memorando apresentado, nomeadamente a de se saber se o artigo 15 do Decreto-Legislativo 5/2007, de 16 de outubro, que aprovou o Código Laboral, contendo norma que exclui a aplicação do regime estabelecido pelo mesmo diploma ao conteúdo das situações constituídas ou iniciadas por contrato de trabalho, antes da sua entrada em vigor, relativamente aos prazos de prescrição e caducidade, é desconforme ao princípio da igualdade consagrado no artigo 24 da Constituição da República de Cabo Verde?

4. Quanto ao âmbito da norma impugnada, que fixa o objeto do escrutínio,

#### 4.1. O Tribunal Constitucional não deixa de registar:

4.1.1. A sua concordância com a avaliação feita por Geraldo Almeida (*Direito do Trabalho Cabo-verdiano I*, Praia, Imprensa Nacional de Cabo Verde, 2010, pp. 253-254), no sentido de que “[p]elo modo como foi formulada, a norma tem um alcance vastíssimo. Na verdade, ao tomar como referência todos os prazos de prescrição e caducidade relativos às situações constituídas por contrato de trabalho, antes da entrada em vigor do Código Laboral, adquire um alcance verdadeiramente exponencial. Assim, a norma é aplicável aos prazos de prescrição dos créditos do trabalhador, previstos no artigo 6º do Código Laboral; à prescrição dos créditos do empregador, prevista no artº. 7º; à caducidade da ação disciplinar (artº. 9º); à caducidade do procedimento disciplinar (artº. 377º, [nº.] 2); à caducidade do crédito de horas (art.º 97[.]º nº. 2); à caducidade do contrato de trabalho por impedimento prolongado (artº 193º, [nº.] 3); à caducidade do contrato de trabalho, por doença (artº 194º, [nº.] 2); à caducidade do contrato a prazo (artº. 218º[.] al. a) e 365º[.] nº. 5); à caducidade do direito à reintegração (artº. 388º, [nº.] 6). (...). Deve-se, assim, questionar se terá sido esta a intenção do legislador: a de abranger todas as situações de caducidade associadas ao decurso do prazo, se o legislador não terá dito mais do que queria dizer. Impõe-se recorrer aos trabalhos preparatórios”;

4.1.2. Os quais, como salienta, demonstrariam que “[e]sta norma surgiu de uma questão suscitada pelo Dr. Alcides Paixão MELO relativamente ao problema dos contratos a prazo. Em face da interpretação (aliás, duvidosa!) segundo a qual à luz do Regime Jurídico Geral das Relações de Trabalho os contratos a prazo podiam ser renovados *ad aeternum* e tendo em conta o consenso registado na Comissão de Revisão do Anteprojeto do Código Laboral, em sede da Concertação Social, no sentido de que os contratos de trabalho a prazo deveriam converter-se, todos, em contrato de trabalho por tempo indeterminado, decorridos cinco anos de execução, o mesmo advogado suscitou a questão de saber se essa conversão automática abrangeria ou não os contratos de trabalho em execução, ao tempo da entrada em vigor do Código Laboral. No debate que se gerou concordou-se que este problema estava resolvido pelo artigo 12º/2 do CC, pois, tratando-se de uma situação relativa ao conteúdo da relação jurídica de trabalho, a lei nova seria de aplicação mesmo às relações já constituídas, dado tratar-se de uma alteração legislativa com abstração do facto que deu origem à relação. Mesmo assim, insistiu o referido advogado, no que teve o apoio da UNTC-CS, para que a questão ficasse clarificada numa

norma nova. A questão não ficou resolvida na Comissão, mas sabe-se que foi posteriormente submetida ao Governo que a resolveu nos termos consagrados no art.º 15.º da Lei de Aprovação ao Código Laboral” (*Ibid.*, pp. 254-255);

4.1.3. É verdade que o mesmo autor, apontando para “uma interpretação restritiva” quanto à caducidade do contrato a prazo, pelas razões arroladas, no tocante à prescrição a intenção do legislador terá sido “alargada” (*Ibid.*, p. 255),

4.2. Mas isso, para efeitos deste escrutínio de constitucionalidade não é relevante, pela razão de que o requerente ao pedir fiscalização centrou-se essencialmente no problema da caducidade do contrato de trabalho a prazo e, como tal, será tratado.

5. Não é a primeira vez que o Tribunal avalia possível violação do princípio da igualdade.

5.1. Através do *Acórdão 7/2016, de 21 abril de 2016, (sobre a constitucionalidade da limitação de capacidade eleitoral passiva de magistrado para aceder ao cargo de Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura Judicial)*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 35, 10 de maio de 2016, pp. 1224-1251/1226, e ss, o Tribunal fixou o tipo de escrutínio a ser utilizado em caso de invocação do princípio/direito à igualdade, concluindo essencialmente pelo seguinte,

5.1.1. “Quatro níveis de escrutínio relacionado a situações de desigualdade serão considerados, não havendo, a propósito, nenhum corte com a orientação da justiça constitucional cabo-verdiana que, por diversas vezes, já se teve que se pronunciar sobre o princípio da igualdade ou o direito homónimo. (...) Para as que contemplarem discriminações suspeitas, as previstas pelo artigo 24 ou estruturalmente equivalentes, que dizem respeito a características não voluntárias e imutáveis da pessoa ou que se associam ontologicamente ao seu ser em razão de opção legítima, um escrutínio estrito, em que a inconstitucionalidade é presumida, o que somente pode[...] ser ilidido por uma justificação tão forte do poder legislativo democrático que o Tribunal considere tratar-se de medida inevitável para a realização de um interesse público supremo ou a única forma de preservar direitos individuais dos próprios afetados. As diferenciações quase-suspeitas, baseadas em características transitórias, mas de carácter identitário ou que tenham a ver com o livre desenvolvimento da sua personalidade, que vão sendo assumidas

por um ser humano, em que a inconstitucionalidade é presumida, porém cujo tratamento diferenciado exige o contrapeso de interesses públicos fortes, mas menos perentórios do que os supremos como justificação ou a existência de outros direitos de menor importância, requerem a aplicação de um escrutínio de intensidade média, o suficiente para avaliar, além da natureza da diferenciação, o grau do interesse público justificante que foi apresentado pelo Estado. Diferenciações ordinárias para contornar direitos ligados à igualdade, que acontecem com alguma frequência na vida social e económica e, que, destarte, exigem simplesmente a apresentação e a certificação pelo Tribunal de uma razão não arbitrária para o tratamento diferenciado, assente não em interesse público supremo ou forte, mas simplesmente relevante, e/ou na preservação de qualquer direito fundamental. Exige, pois, um escrutínio de nível médio-baixo. Por fim, diferenciações simples, não relacionadas a discriminações, mas de tratamento diferenciado pela lei, [em que ocorre] mero efeito irradiador do princípio da igualdade pelo sistema, bastando justificação sobre a finalidade da medida, promovendo-se juízo de mera razoabilidade e de racionalidade meio-fim, com notória deferência à legítima vontade de conformação que for feito pelo legislador democrático e cabendo a quem desafia a sua constitucionalidade demonstrar que a medida não é razoável ou que aquele propósito não é legítimo por inexistência de interesse público simples identificável. Ficaria, para estas situações, reservado um escrutínio de nível básico e fraco”;

5.1.2. O mesmo princípio foi tratado no *Acórdão 24/2016, de 20 de outubro, Fiscalização Sucessiva da Constitucionalidade referente à norma revogatória da Lei de aprovação do [E]statuto dos magistrados do Ministério Público*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 61, 2 de novembro de 2016, pp. 2033-2054 e na *Coletânea de Decisões do Tribunal Constitucional de Cabo Verde*, Vol. II, Praia, INCV, 2017 (2016), pp. 17-82, 2, e no *Parecer 1/2017, de 20 de maio*, publicado no *Boletim Oficial*, Rel. JP Pinto Semedo, I Série, N. 27, de 16 de maio de 2017, pp. 672-682, p. 675 e ss., proferido nos autos de fiscalização preventiva da constitucionalidade 1/2017, em que foi requerente Sua Excelência o Senhor Presidente da República, relativamente à fiscalização preventiva da constitucionalidade dos artigos 2 e 14 do ato legislativo que aprova o Estatuto dos Oficiais de Justiça, em relação a uma situação que comporta algumas semelhanças com o caso em apreço;

5.1.3. E foi utilizado nos *Acórdãos 23/2018, de 20 de outubro, Fiscalização Sucessiva da Constitucionalidade referente a norma contida no n.º 1 do art.º 130 da Lei n.º 1/VII/2011, de 20 de junho, que aprovou o Estatuto dos Magistrados Judiciais*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 76, 22 de novembro de 2018, pp. 1835-1857, 2; *10/2020, de 20 de março, Proferido nos autos de fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade de normas constantes do Acordo entre o Governo da República de Cabo Verde e o Governo dos Estados Unidos da América respeitante ao Estatuto do Pessoal dos Estados Unidos na República de Cabo Verde (SOFA)*, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, n. 86, 23 de julho de 2020, pp. 1731-1782, A.1; *39/2021, de 7 de setembro, Alex Saab v. STJ*, Red. José Pina Delgado; Aristides R. Lima e João Pinto Semedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 100, 15 de outubro de 2021, pp. 2508-2570, 3.2.10, B; *60/2021, de 6 de dezembro, referente à constitucionalidade de norma que limita o ingresso na função pública de cidadãos com idade igual ou superior a trinta e cinco anos para provimento de lugares correspondentes a categoria inferior ao de pessoal da carreira técnica ou equiparado fora das exceções mencionadas pelo número 1 do artigo 28 da Lei n.º 117/VIII/2016, de 24 de março*, Rel: JC Pina Delgado, 3; *25/2022, de 24 de junho, Provedor de Justiça, referente a normas constantes dos números 1 e 3 do artigo 25 e número 4 do artigo 101 da Lei n.º 42/VII/ 2009, de 27 de julho, na medida em que estabeleceria as bases do regime da função pública, relativamente ao modo de vinculação jurídica à função pública e à conversão dos contratos administrativos de provimento em contratos de trabalho a termo certo, de 27 de julho*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 65, 1 de julho de 2022, pp. 1618-1637, 11.3; *19/2024, de 29 de fevereiro, Anilson Vaz de Carvalho Silva v. STJ, Não julga inconstitucionais o artigo 19 do EMJ, quando interpretado no sentido de que os Juízes de Direito de 2ª classe, não podem concorrer ao preenchimento de uma vaga de Juiz Desembargador, por ausência de desconformidade com o princípio de igualdade perante a lei, reserva legal e o sistema de mérito no acesso a cargos públicos, e norma hipotética inferida do artigo 34 da Lei do Contencioso Administrativo, no sentido de em processo administrativo não-sancionatório o juiz não pode recorrer para o plenário de decisão de secção do STJ, por ausência de desconformidade com o direito de recurso*, Rel: JCP Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 21, 14 de março de 2024, pp. 573-585, *passim*.

5.2. Por entender que nenhum motivo ponderoso existe no sentido de levar o Tribunal a alterar a sua posição vai-se manter a mesma ideia proferida relativamente ao princípio/direito à igualdade nestes acórdãos e parecer, pelas razões já expostas, nos termos seguintes:

5.3. O pedido formulado pelo Digníssimo Senhor Procurador-Geral da República refere-se à possibilidade de haver uma violação do princípio da igualdade, pelo facto das regras transitórias do artigo 15 do Decreto-Legislativo 5/2007, de 16 de outubro, que aprovou o Código Laboral, poderem violar o atual artigo 24 da Constituição da República. Destarte, cumpre ao Tribunal Constitucional apreciar esta questão, começando, por singelamente, expor as linhas básicas da igualdade na Constituição da República.

5.4. Neste sentido, é de se reter que, em qualquer caso desta natureza, é convocável à discussão, pelo menos *prima facie*, não só o princípio da igualdade, como também potencialmente uma das suas dimensões subjetivas, o direito a não se ser discriminado, o qual tem a ver com matéria já tratada pelo Tribunal Constitucional no âmbito do *Acórdão 7/2016, de 21 abril de 2016, (sobre a constitucionalidade da limitação de capacidade eleitoral passiva de magistrado para aceder ao cargo de Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura Judicial)*, Rel: JC Pina Delgado.

5.4.1. Fundam-se nas situações previstas pelo artigo 24 da Lei Fundamental e as que, não estando, lhe sejam materialmente equivalentes, atendendo, nomeadamente, ao sentido normativo-abstrato da Constituição, do que decorre da história dos caboverdianos e dos desafios que a sociedade arquipelágica enfrenta;

5.4.2. Destarte, há casos de tratamento diferenciado que são cobertos pelo direito a não ser discriminado e que, nos termos da jurisprudência recente do Tribunal Constitucional (*Acórdão 7/2016 (sobre a constitucionalidade da limitação de capacidade eleitoral passiva de magistrado para aceder ao cargo de Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura Judicial)*, Rel: JC Pina Delgado, 2.12), exigem justificações e níveis de escrutínio densificados em razão da suspeição ou quase suspeição gerada pela base de diferenciação que, objetivamente, criam, e outros que resultam de projeções do princípio da igualdade ou alternativamente de um direito especial à igualdade, os quais impõem níveis de escrutínio menos intenso e que, em concreto, poderão ser mais

deferenciais para com a vontade do legislador ordinário, por projeção do princípio democrático do Estado de Direito Democrático;

5.4.3. Enquanto mero princípio, da enunciação constitucional da igualdade, irradia-se sobre todo o sistema uma lógica de tratamento igual, resultando em deveres de os poderes públicos, designadamente o poder legislativo, fazerem tudo o que for fática e juridicamente possível para respeitar uma orientação de tratamento igual e de tratamento desigual nas situações constitucionalmente aceitáveis, independentemente da relação concreta que se estabeleça;

5.4.4. Assim sendo, em situações nas quais não existem razões justificantes para legitimar tratamentos desiguais, independentemente dos sujeitos em causa, poderá haver violação do princípio da igualdade. Isso determina que, no mínimo, qualquer tratamento desigual promovido pelo legislador tenha na sua base uma finalidade racional que a legitime e com ela se conecte, fixando-se, mesmo em casos que não envolvam discriminação, as seguintes exigências: primeiro, não pode haver violação do princípio da igualdade sem haver tratamento diferenciado; segundo, este tratamento deverá, dependendo do caso, estar desprovido de qualquer base, nomeadamente de qualquer racionalidade; naturalmente, isso no pressuposto de a própria relação jurídica que ampara um questionamento de tratamento desigual inconstitucional estar coberta pelo princípio ou por direitos subjetivos ligados à preservação do valor da igualdade.

5.5. No caso em apreço, o escrutínio a ser levado a cabo seria o de nível básico e fraco, que tem por objeto, “diferenciações simples, não relacionadas a discriminações, mas de tratamento diferenciado pela lei, [em que ocorre] mero efeito irradiador do princípio da igualdade pelo sistema, bastando justificação sobre a finalidade da medida, promovendo-se juízo de mera razoabilidade e de racionalidade meio-fim, com notória deferência à legítima vontade de conformação que for feito pelo legislador democrático e cabendo a quem desafia a sua constitucionalidade demonstrar que a medida não é razoável ou que aquele propósito não é legítimo por inexistência de interesse público simples identificável”, nos termos formulados pela jurisprudência supramencionada.

5.6. Uma vez definido o critério, o passo seguinte seria aplicá-lo à situação concreta, tendo presente que o Digníssimo Procurador-Geral da República, no seu pedido, menciona, neste segmento específico, que:

5.6.1. “[A]fastando[-se] o regime trazido pelo Código Laboral às situações jurídicas iniciadas antes da sua entrada em vigor, o artigo 15.º sob impugnação acaba por tratar diferentemente situações, sem que para tal haja qualquer justificação razoável”;

5.6.2. “Na verdade, segundo o artigo 360.º do Código Laboral, “o contrato de trabalho por termo certo tem duração acordada entre as partes, não podendo exceder cinco anos, incluindo as renovações (...)”, sob pena de se transformar em contrato sem prazo”;

5.6.3. Tratar-se-ia “de um regime claramente diferente, e mais favorável ao trabalhador, que o da lei anterior que permitia sucessivas prorrogações deste tipo de contratos – cfr. o artigo 13.º n.ºs 2 e 3 do RJGRT – sem que houvesse um limite temporal para a conversão em contrato sem prazo. (...). Por força do artigo 15.º do DLegs, os trabalhadores que comecem a trabalhar com base em contratos a prazo celebrados depois de 16 de abril – data da entrada em vigor do Código Laboral – usufruem das vantagens que a regulamentação do Código Laboral traz, ao passo que os que estejam a trabalhar com base em contratos anteriores, continuam com o mesmo regime anterior, sem que os respetivos contratos se possam converter em contratos sem prazo”;

5.6.4. Em jeito de conclusão, “[T]amanha diferenciação só pelo facto de um contrato ser celebrado no dia 15 ou 16 de [a]bril é manifestamente injustificada”.

5.7. Neste caso concreto, o legislador ordinário entendeu epigrafar a norma do artigo 15 com a expressão “disposição transitória”, o que levaria ao entendimento que estaríamos perante norma que teria a função de regular a transição entre o regime jurídico antigo e o novo, facilitando a adaptação à nova legislação, estabelecendo regras temporárias ou provisórias que visariam minimizar os impactos das mudanças operadas na lei laboral, garantindo segurança jurídica e continuidade de direitos e deveres dos envolvidos.

5.7.1. No entanto, segundo nos explica Geraldo Almeida (*Direito do Trabalho Cabo-verdiano I*, p. 251), as normas de direito transitório podem, quanto à sua natureza, apresentar-se como normas de direito transitório material, regulando diretamente a relação ou situação de vida nos seus efeitos constitutivos, modificativos e extintivos, fixando um regime particular direto para as situações pré-existentes ou como normas de direito transitório formal, regulando indiretamente uma determinada situação de vida.

5.7.2. Tal premissa leva à conclusão de que o artigo 15 do Decreto-Legislativo 5/2007, não é nem norma de direito transitório material, nem formal, porque não regula diretamente uma situação de vida, nem remete para uma determinada lei a disciplina material de uma situação de vida.

5.7.3. No ordenamento jurídico cabo-verdiano, em regra, a transição de uma lei antiga para uma lei nova é feita com observação das normas sobre a aplicação da lei no tempo que se encontram no artigo 12 do Código Civil que dispõe no seu número 1 que “[a] lei só dispõe para o futuro; ainda que lhe seja atribuída eficácia retroativa, presume-se que ficam ressalvados os efeitos já produzidos pelos factos que a lei se destina a regular”; e, no número 2 que “[q]uando a lei dispõe sobre condições de validade substancial ou formal de quaisquer factos ou sobre os seus efeitos, entende-se em caso de dúvida, que só visa os factos novos; mas, quando dispuser diretamente sobre o conteúdo de certas relações jurídicas, abstraindo dos factos que lhes deram origem, entender-se-á que a lei abrange as próprias relações já constituídas, que subsistam à data da sua entrada em vigor”.

5.7.4. No entanto, o que se verifica é que no caso em apreço, contrariamente ao previsto no artigo supracitado, o artigo 15 vem afastar da aplicação das normas do Código Laboral as situações jurídicas relativas à prescrição e à caducidade iniciadas por contrato de trabalho antes da entrada em vigor deste Código, o que é perfeitamente legal, na medida em que a aplicação dessa norma geral nunca podia prevalecer sobre a norma especial prevista pelo artigo 15;

5.8. Ao estabelecer no artigo 15 do Decreto Legislativo N. 5/2007, norma que afasta a aplicação do regime mais favorável aos trabalhadores cujos conteúdos da sua situação jurídico-laboral tenham sido constituídas ou iniciadas antes da entrada em vigor do Código Laboral, tanto para aquelas que já tenham decorrido cinco ou mais anos desde o início da sua vigência, como para as que tivessem menos de cinco anos, estaria a tratar de forma diferenciada trabalhadores que se encontram em circunstâncias idênticas às dos que celebraram os seus contratos de trabalho após a entrada em vigor do Código Laboral. Na verdade, pode-se dizer que os trabalhadores afetados negativamente pela aplicação do artigo cuja fiscalização de constitucionalidade se solicita, se encontram em situação mais favorável do que aqueles que celebraram os seus contratos após a entrada em vigor do Código Laboral, dado ao tempo decorrido desde o início do exercício das suas funções.

6. É entendimento do Tribunal Constitucional de que o facto de uma norma de transição em matéria laboral não estender um suposto regime jurídico mais favorável ao trabalhador a situações iniciadas no passado por si só não gera desconformidade com a Constituição, a menos que se reconduza a uma situação em que a norma cuja aplicação é preservada seja, ela própria, inconstitucional, ou o contexto em que o efeito de desigualdade produzido é gratuito por não estar suportado em qualquer interesse público invocado pela entidade prolatora da norma.

6.1. A adequada avaliação da primeira dimensão do problema requer que se analise as normas cuja aplicação é preservada pela norma transitória e que referida textualmente pelo Ilustre Requerente seria o artigo 13 do RJGRT, cuja versão originária rezava que “1. O limite do prazo deve ser adequado à situação concreta que o justifica, mas em caso algum poderá ser superior a quatro anos, quer se trate de prazo inicial ou das suas prorrogações”; 2. A duração das prorrogações será estabelecida sempre por acordo escrito e obedecerá também à regra definida no número anterior. 3. Não são permitidas prorrogações nos contratos a que se refere a alínea a) do número 1 do artigo 11º, exceto se a entidade empregadora os tiver celebrado, voluntariamente, por escrito e sujeito ao regime de visto prévio da Inspeção do Trabalho”;

6.2. Esta norma viria a ser alterada, já depois da entrada em vigor da Constituição de 1992 através da:

6.2.1. Pelo Decreto-Lei N. 51-A/89, de 26 de junho, publicado no *Boletim Oficial*, N. 25, 26 de junho de 1989, pp. 1-6, em que a expressão “se a entidade empregadora os tiver celebrado, voluntariamente, por escrito e sujeito ao regime de visto prévio da Inspeção do Trabalho” foi substituída pela singela expressão “se tiverem sido reduzidos a escrito”;

6.2.2. E, sobretudo, pela Lei 101/IV/93, de 31 de dezembro, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 49, 31 de dezembro de 1993, pp. 2-9, que acrescentou uma importante alínea – a d) do número um – a inserir uma nova causa permissiva de contrato de trabalho por tempo determinado no artigo 11: “a constituição de novas empresas ou estabelecimentos, bem como de criação de mais postos de trabalho por parte de empresas existentes”; um novo parágrafo segundo, nos termos do qual “o contrato de trabalho por tempo determinado deve mencionar o prazo estipulado, bem como o motivo justificativo

do mesmo”; e também um novo número 3, nos termos do qual “o contrato de trabalho considera-se sem prazo se não indicar o motivo justificativo, com ressalva do disposto na alínea d) do n.º 1 do presente artigo”, passando o antigo parágrafo terceiro a quarto;

6.2.3. Já o artigo 13, passou a ter a seguinte redação: “1. Nos casos previstos nas alíneas a), b) e c), do artigo 11º, o prazo do contrato deve ser adequado à situação que o justifica; 2. O contrato caduca no termo do prazo inicial ou da sua prorrogação, se essa for a vontade da entidade patronal ou do trabalhador. A vontade da entidade patronal deve ser comunicada ao trabalhador, por escrito e com antecedência mínima de dez dias. 3. Na falta da comunicação referida no número anterior. O contrato prorroga-se por prazo igual ao inicial, se outro não for estipulado pelas partes”;

6.3. Não se disputaria a tese de que as normas em si autorizavam o entendimento de que as prorrogações podiam ocorrer ilimitadamente, porém, nos limites materiais das situações que permitiram a celebração de contratos de trabalho a termo certo, isto é, inicialmente para a realização de trabalhos ocasionais de curta duração, não excedente a 60 dias; para a substituição de trabalhadores com direitos a reserva de posto de trabalho impedidos por motivo de doença, cumprimento do serviço militar, gozo de férias ou outros motivos de ausência no trabalho, o que não daria muita margem ao abuso do direito de prorrogar contratos indefinidamente.

6.3.1. Mas, a interpretação que se terá vincado partiu de uma interpretação flexível das situações que permitiam o recurso à celebração de contrato a termo previstas pelo artigo 11, parágrafo primeiro, sobretudo a causa do estabelecimento de novas empresas/estabelecimentos ou a criação de novos postos de trabalho por parte de empresas existentes. No quadro de uma alteração legislativa justificada na *Proposta de Lei de Revisão da Legislação Laboral* (apresentada pelo Governo à Assembleia Nacional), preâmbulo, como forma de “1.º. Melhorar os instrumentos de gestão empresarial dos recursos humanos, de modo a que haja confiança para investir e criar empregos. 2.º. Aumentar a produtividade do trabalho. 3.º. Simplificar o relacionamento com a Administração Pública, no exercício da gestão empresarial dos recursos humanos. 4.º. Estimular a contratação colectiva, de modo a que os parceiros sociais assumam a responsabilidade de, tendo em conta a situação dos trabalhadores e das empresas, melhorar as condições de trabalho e produtividade”, projetando filosofia segundo a qual “As legislações do trabalho com elevada proteção da estabilidade do emprego obrigam,

por via de regra, a admissão com contratos por tempo indeterminado, proíbem severamente o despedimento e aplicam sanções ao despedimento ilícito. Tais sistemas são, todavia, incapazes de proteger o emprego quando a crise económica põe em causa a sobrevivência das empresas (...) as primeiras vítimas do sistema são os desempregados, condenados a permanecer sem emprego pelas leis de garantia do emprego (...) A economia do país necessita, para se desenvolver, que a legislação do trabalho diminua a onerosa proteção do emprego relativamente aos contratos por tempo indeterminado ou, em alternativa, conceda aos empregadores mais facilidade na admissão de trabalhadores mediante contratos de trabalho por tempo determinado”, que se traduzia, no dizer de uma importante obra doutrinária, numa revisão marcadamente neoliberal (Simão Gomes Monteiro, *Dever de Reintegração e de Indemnização em Sede do Despedimento Ilícito no Direito Cabo-Verdiano*, Coimbra, Edição do Autor, 2012, p. 46)

6.3.2. Isso associado ao regime flexível instituído pelas soluções normativas vertidas para o artigo 13 (duração e prorrogação do contrato), conduziram a uma situação propiciadora da prorrogação sucessiva dos contratos de trabalho por tempo determinado para um número apreciável de situações, permitindo-a aparentemente em qualquer ocasião, ainda que tributária do princípio da autonomia da vontade das partes, sustentáculo do direito privado, já que sempre decorrente da vontade convergente de ambos. Como sumarizou a mesma obra citada no final do parágrafo anterior, houve “uma fragilização do trabalhador, designadamente pela via da proliferação dos contratos de trabalho a termo certo e sem limite temporal para conversão em contratos de trabalho por tempo indeterminado” (*Ibid.*, p. 47), disso resultando que, como destacou uma obra de sistematização do Direito de Trabalho Cabo-Verdiano, era entendimento geral “embora, esta interpretação possa ser posta em causa, o de que não exist[ia] prazo limite de renovação de tais contratos que, por este facto, podem ser sucessivamente renovados de acordo com o critério do empregador. Assim, à luz do Regime Jurídico Geral das Relações de Trabalho tem sido entendimento de que um contrato de trabalho a prazo podia ser renovado *ad aeternum*, não se convalidando nunca em contrato sem prazo. E, na verdade, era isso que vinha acontecendo na prática. Alguns trabalhadores renovavam sucessivamente contratos a prazo há 5,6 e mais anos, sem que tais contratos se convertessem nunca em contratos sem prazo” (Geraldo Almeida (*Direito do Trabalho Cabo-verdiano I*, pp. 258-259);

6.3.3. Independentemente do mérito dessa filosofia e reconhecida a sua coerência político-ideológica e até, como salientou o primeiro estudo citado, a sua “repercussão positiva na economia nacional, em especial na atração do investimento externo” (Simão Gomes Monteiro, *Dever de Reintegração e de Indemnização em Sede do Despedimento Ilícito no Direito Cabo-Verdiano*, p. 48), o facto é que com o reconhecimento do direito à segurança no emprego, que já integrava a ordem constitucional cabo-verdiana desde então, uma norma que permitisse a renovação indefinida de um contrato de trabalho por tempo determinado que nunca se converte em contrato de trabalho por tempo indeterminado e, logo, nunca garantindo estabilidade no emprego que transcenda os limites da liberdade contratual, sempre seria de duvidosíssima constitucionalidade.

6.4. No *Acórdão 25/2022, de 24 de junho, Provedor de Justiça, referente a normas constantes dos números 1 e 3 do artigo 25 e número 4 do artigo 101 da Lei n.º 42/VII/2009, de 27 de julho, na medida em que estabeleceria as bases do regime da função pública, relativamente ao modo de vinculação jurídica à função pública e à conversão dos contratos administrativos de provimento em contratos de trabalho a termo certo, de 27 de julho*, Rel: JC Pina Delgado, 12, o Tribunal Constitucional já tinha justificado esse direito apelando essencialmente ao:

6.4.1. Direito ao trabalho consagrado no artigo 61 da Lei Fundamental – que, neste particular, serviu de sustentação à mesma conclusão vertida para o *Parecer 1/2014, de 16 de janeiro, referente à fiscalização preventiva da constitucionalidade de normas do Regime Jurídico Especial das Micro e Pequenas Empresas*, Rel: JC Manuel Alfredo Semedo, não-publicada, pp. 25-26, tirada pelo STJ enquanto TC – o qual, claramente, exige uma prestação positiva por parte do Estado, pelo que se aproxima como é óbvio da categoria dos direitos económicos, sociais e culturais, na medida em que não seria de se descartar que ele “produza igualmente o efeito de garantir estabilidade no emprego para aqueles que conseguem obter um trabalho, limitando as situações em que eles poderão ser privados dele por ato unilateral do empregador”;

6.4.2. Da garantia contra o despedimento sem justa causa e o correlato dever de ressarcimento nestes casos, no exato sentido de se “pressupor certos níveis de segurança no emprego, no sentido de o poder público dever intervir nas relações sociais para dificultar a cessação de vínculos laborais, impondo ao empregador um ónus caso opte por promover a desvinculação laboral de quem já tinha um vínculo estável, do que decorre

que a partir de certo momento qualquer vínculo deverá resultar numa estabilidade no emprego a qual somente poderá ser ultrapassada se o empregador tiver justa causa ou pagar uma indemnização que deve ser legalmente definida de forma a ser suficientemente dissuasora de despedimentos frívolos ou sem razão económica suficiente”;

6.4.3. Concluindo a sua avaliação assentando o seguinte entendimento: “[n]ão há segurança no emprego e por conseguinte o direito de trabalhar ficará prejudicado se o empregador puder arbitrariamente e sem qualquer limitação recorrer ao contrato a termo como forma de vinculação ao emprego. E não faz qualquer sentido, por um lado, impedir o despedimento sem justa causa e por outro lado permitir o uso arbitrário do contrato a termo, pois, não custa ao empregador, com o intuito de fugir à proibição de despedimento sem justa causa, recorrer exclusivamente ao contrato de trabalho a termo certo ou indeterminado, dando por finda a relação de trabalho uma vez decorrido o prazo. A regra constitucional de proibição do despedimento sem justa causa seria nesses casos desprovida de conteúdo, pelo que a necessidade constitucional de reconhecimento de outras dimensões da garantia de segurança no emprego é de extrema importância e necessidade. Por essas razões, por motivos lógicos e dogmáticos, havendo essas garantias, é necessário pressupor que existe um direito substantivo ao qual estão associadas, o direito à segurança no emprego”;

6.4.4. Esta orientação é diretamente aplicável à situação sob apreciação, num caso em que é evidente que, no momento em que foram aprovadas as normas mencionadas, as disposições constitucionais nas quais se assenta o direito à segurança no emprego já integravam o texto fundamental. Sobretudo, porque a versão originária, mencionava expressamente na epígrafe do seu artigo 59, o direito à segurança no emprego, entretanto alterada em 1999. Separando-se o direito à retribuição dos outros direitos, ainda assim incluiu a garantia contra o despedimento sem justa causa, a qual pressupõe esse direito. Do qual resulta pelo menos posição jurídica no sentido de que a prestação laboral com certa duração deve resultar nalguma estabilidade no emprego que proteja o trabalhador de despedimentos arbitrários, sancionando-se o empregador com o pagamento de uma indemnização;

6.5. Portanto, dá-se por estabelecido que a norma cuja vigência foi mantida pela solução ora desafiada estava viciada por uma inconstitucionalidade que não podia ser preservada pelo artigo 15 da Lei de Aprovação do Código Laboral.

7. Mesmo na hipótese de não poder aceitar a constitucionalidade de uma norma que protege outra norma inconstitucional de ser derogada nos termos da lei, prolongando a sua existência jurídica, ainda que temporariamente, acresce, de facto, mesmo que tal vício não lhe pudesse ser imputado, que se gera um problema de conformidade com o princípio da igualdade,

7.1. Mas não tanto pelo facto de haver uma incompatibilidade intrínseca entre a preservação de normas, prorrogando-se temporariamente a sua vigência, mesmo quando aprova um regime jurídico mais favorável aos seus destinatários, o que, dentro de certos limites, seria constitucionalmente aceitável, desde que o poder público legislador invocasse um interesse legítimo que o justificasse.

7.2. Porque, sendo verdade que o sistema constitucional de proteção de direitos conhece poucos absolutos, qualquer desvio em relação ao princípio da igualdade de tratamento, mesmo que nos casos que não degenerem em discriminação por não envolverem categorias suspeitas, deve ser racionalmente justificado por aqueles que munidos de poderes soberanos as promovem. Por conseguinte, a questão central no âmbito dos presentes autos é de se verificar se o legislador invocou algum motivo para estabelecer essa desigualdade, ainda que transitória, de tratamento.

7.2.1. Pode até vislumbrar-se que poderiam ter sido invocados certos interesses públicos legítimos para justificar a medida, nomeadamente evitar a criação abrupta de obrigações para o patronato, no sentido de uma conversão de todos os contratos a termo certo que tivessem com trabalhadores em contratos por tempo indeterminado e/ou garantir um período de transição e de adaptação. Um pouco na esteira do relato que foi feito pelo juslaborista Geraldo Almeida, quando ele destacou a posição do representante dos empregadores no Conselho de Concertação Social e que terá sido acolhida pelo Governo no sentido de que os contratos a prazo só deveriam começar a contar depois da entrada em vigor do Código ('Geraldo Almeida advoga que as pessoas não devem obediência ao artigo 15 do novo Código Laboral', *A Nação*, N. 32 10 a 16/08/2008, p. 2);

7.2.2. Aplicando-se a este caso concreto o escrutínio básico fraco, em que, perante a existência de tratamento diferenciado pela lei, a sua justificação se bastaria com a explicação sobre a finalidade da medida, "promovendo-se juízo de mera razoabilidade e de racionalidade meio-fim, com notória deferência à legítima vontade de conformação

que for feito pelo legislador democrático e cabendo a quem desafia a sua constitucionalidade demonstrar que a medida não é razoável ou que aquele propósito não é legítimo por inexistência de interesse público simples identificável”, o que se verifica é o seguinte:

7.3. No Preâmbulo do Decreto-Legislativo N. 5/2007, de 16 de outubro, não se encontra qualquer explicação que pudesse justificar a introdução do conteúdo do artigo 15 nesta lei, que, aliás, vai em sentido contrário a aquele que se poderia preconizar, tendo em conta que logo no segundo parágrafo do proémio o legislador diz que: “[o]s principais valores que dominam a legislação do trabalho são a dignidade da pessoa, que se qualifica pelo esforço do seu trabalho; o dever de trabalhar não apenas para prover os meios necessários à subsistência individual, mas, também como contribuição para a valorização e sobrevivência coletiva da comunidade a que a pessoa pertence; a igualdade de oportunidade e a justiça nos rendimentos”;

7.3.1. De um ponto de vista mais macroscópico, a justificação geral da reforma legislativa remete, sobretudo, a princípios fundamentais que norteiam a legislação laboral, refletindo preocupações éticas e sociais. Na verdade, ao fazer referência ao valor da dignidade no trabalho parece querer dar ênfase ao facto de cada pessoa merecer respeito e reconhecimento, não apenas como profissional, mas também como ser humano. E essa dignidade é garantida pelo direito a condições de segurança de e no trabalho, ao tratamento justo e ao reconhecimento ao esforço individual. Por seu lado, a igualdade de oportunidades visa assegurar que todos tenham as mesmas condições para aceder ao mercado de trabalho, independentemente de fatores como género, raça ou origem, promovendo um ambiente inclusivo e equilibrado. Nota-se ainda a vontade de deixar perpassar a ideia de justiça nos rendimentos alcançados através do trabalho, através de uma distribuição adequada dos ganhos, garantindo que os trabalhadores recebam uma remuneração justa e condizente com o esforço e contribuição para as empresas;

7.3.2. Além disso, na própria Lei 10/VII/2007, de 23 de abril, através da qual foi concedida ao Governo autorização legislativa para rever o Regime Geral das Relações de trabalho (RJGRT), consubstanciada no Decreto-Lei N. 68/87, de 30 de junho, alterado pelo Decreto-Lei 51-A/89, de 26 de junho, no seu artigo 3º alínea a) foi previsto que o Governo poderia “[r]ever o regime jurídico do contrato a prazo, adequando-o ao motivo justificativo do mesmo”. O que deixa a entender que por ser um contrato excecional, o

contrato a prazo só deveria ser celebrado com o trabalhador quando houvesse motivos ponderosos que o justificassem, ficando o empregador com o dever de fundamentar a existência desses motivos;

7.3.3. Ora, a distinção que o legislador faz com a introdução do artigo 15 na lei que aprova o Código Laboral, parece afastar-se de todos os princípios que se pretende dar realce no preâmbulo da lei onde está inserido esse artigo e na própria lei de autorização de alteração legislativa de alteração do RJGRT. Desde logo, não se qualifica o esforço do trabalho, criando através da lei, uma situação privilegiada apenas para trabalhadores que deem início à sua relação jurídico-laboral após a entrada em vigor da nova lei laboral, estabelecendo um tempo de trabalho para a conversão automática de contratos de trabalho precários em contratos que garantem maior segurança jurídica, apenas para esses trabalhadores, deixando de fora trabalhadores que já tenham alcançado e até ultrapassado o lapso de tempo que se estipula para que se dê a conversão de contratos de trabalho de tempo determinado para contratos por tempo indeterminado.

7.4. Dos demais trabalhos preparatórios também não se conseguiu encontrar qualquer elemento que atestasse que o Governo da República, entidade prolatora da norma tivesse uma razão específica para adotar essa solução.

7.4.1. A questão não havia sido discutida no Parlamento quando se apreciou o pedido de autorização legislativa, surgindo, conforme relato que se encontra numa entrevista de um importante estudioso dessas questões, da seguinte forma: “[a] responsabilidade desta situação é do Governo. A questão relacionada com o famigerado artigo 15 da Lei de Aprovação do Código Laboral foi suscitada no fim da discussão do projeto. Partiu de dúvidas que o mesmo levantava ao jurista que apoiava a União Nacional dos Trabalhadores Cabo-Verdianos – Central Sindical, durante concertação relativamente ao Código. O mesmo questionou o funcionamento dos contratos a prazo, interrogando-se sobre o que aconteceria com os trabalhadores que, na altura da sua entrada em vigor, já estariam com mais de cinco anos de contratos a prazo. Será que converteriam, automaticamente, em contratos a prazo, em contratos sem prazo ou o prazo começa a contar a partir desta data? O jurista representante dos empregadores defendeu a contagem posterior [à] entrada [em vigor?] da lei. (...) Houve uma discussão sobre o assunto, (...)” (‘Geraldo Almeida advoga que as pessoas não devem obediência ao artigo 15 do novo Código Laboral’, p. 2);

7.4.2. Não se conseguiu identificar entre os elementos disponíveis e autuados qualquer articulação de uma justificação do órgão legislativo competente em defesa da norma ou que permitisse identificar as razões que conduziram à sua adoção; o melhor que se conseguiu foi uma referência indireta de que “o Governo, através do Ministro do Trabalho, da Família e Solidariedade justifica que, não havendo consenso sobre o assunto entre os parceiros sociais, o Conselho de Ministros tomou a decisão que achou melhor, assumindo a sua responsabilidade perante uma lei que terá algumas implicações na vida económica do país, com a sua entrada em vigor daqui a seis meses” (*A Semana*, 12 de outubro de 2007, p. 15);

7.4.3. Pelo contrário, a insatisfação geral entre entidades sindicais – manifestada por vários dos seus líderes, nomeadamente Júlio Ascensão Silva (v. *A Semana*, 12 de outubro de 2007, p. 15), Gilberto Lima e Julião Varela (*A Nação*, N. 30, 27/03 a 02/04/2008, p. 12), e alguns académicos – como o citado Geraldo Almeida ((‘Geraldo Almeida advoga que as pessoas não devem obediência ao artigo 15 do novo Código Laboral’, pp. 2-3) –, foi evidente, como resume igualmente peça jornalística coeva ao destacar que “tanto a União Nacional dos Trabalhadores Cabo-Verdianos – Central Sindical (UNTC-CS), como a Confederação Cabo-Verdiana dos Sindicatos Livres (CCSL), discordam do artigo 15º (...), referente aos contratos de trabalho, uma vez que permite que um trabalhador que entre, a partir de agora, para uma empresa com contrato a prazo se torne efetivo daqui a cinco anos, enquanto um outro trabalhador que já lá esteja há dez anos, por exemplo, começa a contar os cinco anos, só a partir de 16 de abril, o que significa que o tempo de serviço já prestado não conta para o efeito” (‘Código Laboral recebido com um Misto de Satisfação e de Contestação’, *A Nação*, N. 34, 24 a 30/04/2008, p. 31);

7.4.4. Dando conta a mesma peça que o Governo já havia mostrado “disponibilidade para analisar” propostas alternativas de configuração do regime (*Ibid.*), que vieram mais tarde a levar à iniciativa de remoção dessa solução normativa, adotando-se normativo mais favorável aos trabalhadores que tinham contratos de trabalho a termo certo anteriores à entrada em vigor do Código Laboral;

7.4.5. Segundo se relata nas atas do debate referente à proposta de lei de autorização legislativa para esta última revisão, já em fevereiro de 2009, ter-se-á constituído grupo de trabalho para trabalhar essas propostas (*Ata da Reunião Plenária de*

25 de março de 2010, Praia, Assembleia Nacional, 2010, p. 266), sendo que a forma como a mesma maioria que o aprovou lidou com a questão reforça a ideia de que a diferenciação de tratamento resultante do artigo 15 não parecia radicar num firme propósito legislativo. Ficava patente a ideia de que em 2009 faltava apenas articular os termos da revogação dessa norma, reverberando, na altura, declaração do Secretário-Geral da UNTC-CS, nos termos da qual “a revisão do Código Laboral, principalmente o artigo 15, que define o regime de reconversão do contrato de trabalho a prazo para o de tempo indeterminado, já devia estar feita há muito”, e pronunciamento da Ministra do Trabalho, Formação Profissional e Solidariedade Social no sentido de que seria necessário “procurar um equilíbrio entre o consenso necessário para salvaguardar os direitos dos trabalhadores e um CL que deve ser estruturante para o ambiente de negócios e a competitividade económica da Cabo Verde” (‘Código Laboral e OGE dominam reunião da Concertação Social’, *A Semana*, 16 de outubro de 2009, p. 15);

7.4.6. Outrossim, as hesitações e a falta de planificação foram tão evidentes que aquando do debate referente à lei de autorização legislativa de 2010 a deputada que falou em nome do partido que sustentava o governo, o mesmo que tinha promovido o ato desafiado, proclamou, na língua materna, que essa revisão era “un konsensu y é ta ben ripõe justisa sosial a milharis di trabalhadoris ki na data di entrada en vigor di Kódigu Laboral odja ses direitus violadu en parti purki trabalhadoris ki na entrada en vigor di novu Kódigu Laboral ki tinha kuartu o sinku anus di kontratu a prazu ka ta odjaba spelhadu se direitus nes novu Kódigu” (*Ibid.*, p. 268), dando a entender que a aprovação dessa norma não passou de um acidente não programado;

7.4.7. Na verdade, no âmbito dos autos, que é o momento mais adequado para, em sede de escrutínio de constitucionalidade, a entidade prolatora da norma articular razões suficientes que legitimem o tratamento diferenciado de pessoas, não se esboçou qualquer arrazoado, mantendo-se a mesma em silêncio.

7.5. Assim sendo, como tem sido entendimento deste Tribunal (*Parecer 1/2017, de 20 de maio*, Rel. JC Pinto Semedo, 3.5-3.9), quando o Estado trata diferenciadamente as pessoas sem que apresente qualquer justificação, seja ela decorrente das razões que foi articulando ao longo do processo legislativo, sejam elas apresentadas quando se lhe concede a oportunidade de defender o seu ato normativo em sede de fiscalização abstrata

sucessiva da constitucionalidade. Ocorre que, como fica patente do descrito, a) a norma é totalmente contrária à argumentação articulada pelo órgão prolator do diploma para a justificar; b) ele prescindiu da prerrogativa que tinha de a defender e, c) e ainda fez aprovar um diploma para a eliminar do ordenamento jurídico; o que não deixa de ser sintomático da sua posição.

8. Portanto, a resposta à primeira questão colocada ao Tribunal neste desafio de constitucionalidade é a de que a norma resultante do artigo 15 do Decreto-Legislativo N. 5/2007, de 16 de outubro, que aprovou o Código Laboral, segundo a qual o regime estabelecido neste diploma não se aplica ao conteúdo das situações constituídas ou iniciadas, por contrato de trabalho, antes da sua entrada em vigor, relativamente aos prazos de prescrição e de caducidade, quando interpretada no sentido de excluir a aplicação do regime estabelecido no Código Laboral ao conteúdo das situações constituídas ou iniciadas por contrato de trabalho a termo certo, antes da sua entrada em vigor, é materialmente inconstitucional, por desconformidade com o princípio de igualdade consagrado no artigo 24 da Constituição da República de Cabo Verde, pela razão de que se configurou num tratamento desigual desprovido de qualquer justificação.

9. Em relação à segunda questão, que estaria relacionada com a probabilidade de existência de violação orgânica de constitucionalidade pelo facto de o Governo da República ter adotado norma excecional relativa à aplicação no tempo dos regimes de prescrição e caducidade, sem a devida autorização legislativa.

9.1. O digníssimo requerente desta fiscalização de constitucionalidade alega que o Governo ao adotar a norma contida no artigo 15 do Decreto-Legislativo 5/2007, de 16 de outubro, inovou sobre matéria originariamente da competência da Assembleia Nacional. Acrescenta de seguida que as normas sobre a aplicação no tempo de outras normas são normas sobre normas e, nesta medida, a sua natureza depende da natureza das normas cuja a aplicação no tempo visam regular, que, no essencial, dizem respeito à aplicação no tempo de normas relativas aos direitos, liberdades e garantias.

9.2. No caso em apreço, como foi visto inicialmente, apesar da epígrafe poder induzir no sentido que se estaria perante norma transitória, não seria esse caso, pelos motivos já explicados. No entanto, parece ser certo que se estaria em presença de norma

restritiva do exercício de direitos, não no sentido da dupla-restrição prevista pelo artigo 175, alínea k), mas no do artigo 176, alínea a) da versão então em vigor da Constituição da República de Cabo Verde que a matéria referente a direitos, liberdades e garantias é da competência relativamente reservada da Assembleia Nacional.

9.2.1. De acordo com a perspetiva que nos é dada por Geraldo Almeida sobre esta questão (*Direito do Trabalho Cabo-verdiano I*, p. 263), a norma do artigo 15 da Lei da aprovação do Código Laboral, “(...) ofende, igualmente, direitos adquiridos dos trabalhadores, tendo em conta que o tempo produz efeitos nas relações jurídicas e cria direitos na esfera dos cidadãos (...)”;

9.2.2. Apesar de o Tribunal Constitucional não concordar que se estava perante uma situação a envolver direitos adquiridos, porque como estes no sistema constitucional cabo-verdiano, só podem ser protegidos indiretamente através do princípio da proteção da confiança (v. *Acórdão 24/2016, de 20 de outubro, Fiscalização Sucessiva da Constitucionalidade referente à norma revogatória da Lei de aprovação do [E]statuto dos magistrados do Ministério Público*, Rel: JC Pina Delgado, 5), inexistiria base de confiança, considerando que do regime anterior já não decorria qualquer posição jurídica que o trabalhador pudesse opor à prorrogação ilimitada no tempo de contratos de trabalho a termo certo,

9.2.3. Não tem dúvidas que está perante uma questão a envolver direito protegido pelo regime de direitos, liberdades e garantias, porque, pelas razões já apontadas, o artigo 15 versa sobre norma que incide sobre o direito à segurança no emprego, ainda que de modo temporalmente limitado, o qual, não sendo no sentido estrito não deixa de conferir um direito de proteção fundamental numa relação jurídico-privada. Não sendo no sentido estrito uma liberdade, também claramente não é um direito social, consubstanciando-se num direito jusfundamental do trabalhador que não deixa de se beneficiar do regime alusivo a essa categoria de direitos, nomeadamente quanto aos critérios e procedimentos de aprovação associados a reserva parlamentar;

9.2.4. Ora, estando efetivamente perante um direito, liberdade e garantia, nos termos do artigo 176, alínea a), então em vigor, não poderia o Governo, através de

Decreto-Legislativo, aprovar uma norma sem a competente e específica autorização legislativa, sob pena de esse ato ficar enfermo de inconstitucionalidade orgânica.

9.3. Ocorre que ao analisar-se a Lei 10/VII/2007, de 23 de abril, que concedeu a autorização legislativa em causa, a única referência que se encontrava era de o Governo “rever o regime jurídico do contrato a prazo, adequando-o ao motivo justificativo do mesmo” (artigo 3º, aa).

9.3.1. Naturalmente, mesmo não havendo uma obrigação de desenvolver o sentido da legislação sob autorização (*Parecer 2/2018, de 27 de junho, Fiscalização Preventiva da Lei de autorização legislativa para alteração do Código de Empresas Comerciais e autonomização de um Código de Sociedades Comerciais*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 44, 2 de julho de 2018, pp. 1136-1156, 4; e *Parecer 2/2020, de 10 de fevereiro, Autos de Recurso de Fiscalização Preventiva da Constitucionalidade nº 02/2020, PR – Lei de Autorização Legislativa para aprovação de um novo regime de crimes de consumo e tráfico de estupefacientes*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 25, 3 de março de 2020, pp. 633-657, 6), a não aplicação do regime proposto de contrato a prazo sempre requereria uma autorização especial que não se encontra, de facto, nesse diploma;

9.3.2. Com o debate parlamentar que se travou a nada sugerir nesse sentido, até porque o próprio proponente, pela boca do Ministro do Trabalho, Família e Solidariedade, salientou, ao discutir esse ponto, que o objetivo do Governo era de consensualmente harmonizar as preocupações dos sindicatos com as necessidades da economia e das empresas e eliminar a precarização laboral, mas somente após um certo tempo de prestação laboral a uma entidade patronal, porque, nestes casos, não haveria “necessidade de romper o contrato” e pela razão de esses contratos inviabilizarem a vida do trabalhador que não conseguiria obter empréstimos bancários (*Atas da Reunião Plenária do dia 30 de Março, Praia, AN, 2007, p. 369*);

9.3.3. Sintomático dessa omissão é que quando se pretendeu alterar o artigo 15, a Lei N. 60/VII/2010, de 19 de abril, publicada no *Boletim Oficial*, N. 15, 19 de abril de 2010, fez-se claramente constar da autorização legislativa de alteração do Código Laboral fórmula de delegação nos seguintes termos: “(...) fica o Governo autorizado a estabelecer

regras sobre a aplicação no tempo do regime vigente no Código Laboral, em especial, das normas relativas aos prazos de prescrição e caducidade a situações constituídas ou iniciadas, por contratos de trabalho a prazo antes da sua entrada em vigor” (artigo 2º, alínea a), que deu origem a artigo aprovado pelo Decreto-Legislativo 5/2010, de 16 de junho, contendo a seguinte redação: “1. O regime estabelecido no Código Laboral não se aplica às situações constituídas ou iniciadas, por contrato de trabalho, antes da sua entrada em vigor e relativas aos prazos de prescrição e de caducidade. Excetua-se do disposto no número anterior: a) Os contratos de trabalho a prazo, de duração igual ou superior a 5 (cinco) anos, incluindo as respetivas renovações, os quais convertem-se automaticamente em contratos por tempo indeterminado, no prazo de 30 (trinta) meses a contar da data da entrada em vigor do Código Laboral; e, b) os contratos de trabalho a prazo, de duração inferior a 5 (cinco) anos, incluindo as respetivas renovações, os quais ficam sujeitos ao regime estabelecido no Código Laboral sobre a conversão dos contratos de trabalho por tempo indeterminado, não podendo, no entanto, aquela conversão ocorrer antes do prazo previsto na alínea anterior”.

9.4. Por conseguinte, o artigo 15 do Decreto-Legislativo N. 5/2007, de 16 de outubro, ao extrapolar o âmbito da autorização legislativa concedida pela Assembleia Nacional ao Governo é organicamente inconstitucional, já que este assumiu para si um poder que não lhe foi delegado.

### **III. Decisão**

Pelo exposto, os Juízes Conselheiros do Tribunal Constitucional, acordam, em Plenário:

- a) Declarar a inconstitucionalidade material da norma resultante do artigo 15 do Decreto-Legislativo N. 5/2007, de 16 de outubro, que aprovou o Código Laboral, quando interpretada no sentido de excluir a aplicação do regime estabelecido no Código Laboral ao conteúdo das situações constituídas ou iniciadas por contrato de trabalho antes da sua entrada em vigor, relativamente aos prazos de caducidade dos contratos de trabalho a termo, por desconformidade com o princípio de igualdade consagrado no artigo 24 da Constituição da República de Cabo Verde.

- b) Declarar a inconstitucionalidade orgânica da norma do artigo 15 do Decreto-Legislativo N. 5/2007, de 16 de outubro, que aprovou o Código Laboral, por desconformidade com o disposto no artigo 176, alínea a), e 183, da versão da Constituição da República de Cabo Verde em vigor em 2007.

Registe, notifique e publique.

Praia, 30 de dezembro de 2024

Pelo Tribunal:

*José Pina Delgado*

*Aristides R. Lima*

*João Pinto Semedo*

**ESTÁ CONFORME**

Secretaria Judicial do Tribunal Constitucional, aos 30 de dezembro de 2024.

O Secretário,

*João Borges*