



**Cópia:**

Do acórdão proferido nos autos da Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade n.º 1/2023, requerida pelo **Provedor de Justiça**, tendo como objeto a **norma constante do Artigo 1º da Resolução N. 87/X/2022, de 30 de dezembro, que aprova o Orçamento Privativo da Assembleia Nacional.**

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## ACÓRDÃO N.º 120/2024

*(Autos de Apreciação Sucessiva da Constitucionalidade N. 1/2023, Provedor de Justiça – Fiscalização da constitucionalidade da norma constante do Artigo 1º da Resolução N. 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)*

### **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 números 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 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 4 e 80 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 N. 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 N. 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 N. 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 N. 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 17 do douto 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 douda 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 douda peça, destacando-se do articulado o seguinte:

4.1. Como a *Resolução N. 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° 1 do artigo 28° 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. ° n°s 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° 2 do artigo 28. ° do Código Eleitoral e do artigo 72. ° 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° n° 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.

6. Por *Acórdão 126/2023, de 25 de julho, 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*, Rel: JCP Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 18, 1 de agosto de 2023, pp. 1642-1648, os Juízes do Tribunal Constitucional reunidos em plenário decidiram:

a) Admitir a apreciação da constitucionalidade do Artigo 1º da Resolução N. 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 N. 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 28º 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”.

7. Por determinação do JCP Pina Delgado, através de ofício de 19 de setembro de 2023, foi convidado Sua Excelência o Senhor Presidente da Assembleia Nacional para, no âmbito dos autos de Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade N. 1/2023, nos termos do artigo 60 da Lei N. 56/VI/2005, de 28 de fevereiro, querendo, se pronunciar sobre o mesmo, no prazo de 30 dias, como estipulado na Lei do processo.

7.1. Na sequência, em 18 de outubro de 2023, deu entrada no Tribunal, uma peça tendo por assunto: Autos de Fiscalização Abstrata Sucessiva de Constitucionalidade n.º 1/2023, onde basicamente, o ilustre signatário, se limita a dizer que mesmo no seio do Parlamento existem posições divergentes quanto à aprovação do Orçamento da Comissão Nacional de Eleições,

7.2. E que dada à relevância da matéria, a qual seria merecedora da sua integral atenção, ficaria a aguardar a decisão do Tribunal.

8. Posteriormente o processo viria a ficar à disposição na secretaria do Tribunal para que qualquer Gabinete promovesse a sua apreciação e julgamento nos termos da *Deliberação 1/2024*.

## **II. Fundamentação**

1. Face ao relatado, uma única questão deve ser analisada e respondida por esta Corte Constitucional, que se materializa em se saber se a norma constante do Artigo 1º da Resolução N. 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, seria desconforme com o princípio da independência da Comissão Nacional de Eleições e assim padeceria de vício de inconstitucionalidade.

2. A questão da natureza constitucional do princípio da independência da Comissão Nacional de Eleições.

2.1. Já tinha sido apreciada e resolvida por este Tribunal Constitucional quando, no *Acórdão 126/2023, de 25 de julho, 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*, Rel: JCP Pina Delgado, 4.7, referente a estes mesmos autos, assentou-se que:

2.1.1. 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;

2.1.2. Articuladas com as indicações presentes: “[n]o 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”;

2.1.3. 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”;



2.2. Em suma, sendo inferida da própria opção do legislador de constitucionalizar a entidade, das funções constitucionais que lhe são destinadas, do modo de escolha dos seus titulares e da cláusula que consagra a independência de entidades administrativas especiais.

3. Reiterando-se que, ao contrário das do setor económico que não estão tipificadas, com a exceção do Banco de Cabo Verde, no caso concreto da Comissão Nacional de Eleições essa pretensão adensa-se ainda mais porque ela não se funda numa mera lei ordinária, mas a partir da última revisão ordinária da Lei Fundamental passou a ter assento na própria Carta Magna da República.

3.1. Com efeito, nos termos por esta alinhavados, no citado artigo 96, a Comissão Nacional de Eleições é o “órgão superior da administração eleitoral”.

3.1.1. Note-se que essa norma é produto da última revisão constitucional e a despeito de não se encontrar nos trabalhos preparatórios, seja nas atas (*Atas das Reuniões Plenárias de Apreciação do Projeto de Lei de Revisão Constitucional*, Praia, Assembleia Nacional, 2010, versão não paginada), seja nos projetos apresentados pelos deputados ou grupos parlamentares— o que demonstra que, à primeira vista, a disposição foi aprovada sem grande discussão —, grandes elementos que permitam identificar as razões subjacentes ao aditamento que constitucionaliza o órgão,

3.1.2. O facto é que a opção em si é suficiente para, além de efeitos práticos específicos, projetar o simbolismo que resulta desse *upgrade* normativo, designadamente por ser habitual em novas democracias em processo de consolidação como a nossa, apostar no reforço do estatuto jurídico dos órgãos superiores da administração eleitoral através da sua consagração constitucional. Isso, como forma de garantir a sua verdadeira independência de qualquer interesse político e precaver retrocessos no modelo de garantia de independência consagrado;

3.2. Nomeadamente, porque foi o epílogo de uma evolução institucional importante que não deixa de ser relevante para a correta apreciação da questão colocada pelo Ilustre Requerente.

3.2.1. A qual se corporifica no artigo 11 do Código Eleitoral, nos termos do qual “[a] Comissão Nacional de Eleições é um órgão independente e permanente que funciona junto à Assembleia Nacional”, uma disposição que é justamente apresentada por um importante 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”; daí “não recebe[r] ordens ou instruções dos órgãos do poder político ou administrativo e não est[ar] sujeita a interferências de quaisquer entidades públicas ou privadas, designadamente partidos e grupos de cidadãos independentes” (Mário Ramos Pereira Silva, *Código Eleitoral Anotado*, 3. ed., Praia, Livraria Pedro Cardoso/ISCJS, 2020, p. 55);

3.2.2. Conforme o Tribunal Constitucional pôde atestar, esta redação acompanha o Código Eleitoral desde a sua versão originária de 1999, mantendo-se, enquanto tal, estável desde essa altura, malgrado as três revisões que já se projetaram sobre ela, e sendo aprovada sem grande debate como confirma a leitura da Ata da sessão em que foi discutida a iniciativa;

3.3. O que mudou foi o complexo normativo que disciplina o funcionamento, a organização e as competências da Comissão Nacional de Eleições, o que veio a ocorrer com as alterações ao seu estatuto jurídico promovidas pela Lei N. 12/VII/2007, de 22 de junho, publicada no *Boletim Oficial*, N. 23, 3º Sup., de 22 de junho, pp. 2-19, a qual foi precisamente apresentada como tendente a garantir-se maior centralidade a esse órgão na gestão do processo eleitoral, reduzir-se a intervenção do Governo através da Direção Geral de Apoio ao Processo Eleitoral no mesmo e, assim, efetivar-se a finalidade de previsão de maior independência e integridade à realização das eleições em Cabo Verde.

3.3.1. Com efeito, na apresentação de um projeto de lei pelo Movimento para a Democracia partiu-se do que se classificou de “inadequação do sistema eleitoral” (*Projeto de Lei do MPD: Revê o Código Eleitoral e dá outras Providências*, outubro de 2006; *Ata da Reunião Plenária do dia 21 de maio de 2007*, Praia, AN, 2007, pp. 31-32), com uma “CNE sem poderes e instrumentos”, e uma “DGAPE, ou DSAP, onnipotente e onnipresente”, para sustentar a ideia de “uma CNE com poderes e recursos, para organizar e controlar todo o processo eleitoral, desde o recenseamento; uma

administração eleitoral independente e imparcial ou pluralista e competente”, garantindo-se, para o que aqui interessa em particular, que ela tivesse “autonomia administrativa e financeira, [e] orçamental efetivas, reais, de modo a que os meios de funcionamento, as suas atividades, as suas intervenções concretas, a sua atuação em tempo, incluindo os seus delegados, não fiquem na dependência ou conveniência do Governo, ator político-partidário e interessado de qualquer governo, ou deste ou daquele Ministro, ou Diretor-geral, Chefe de Serviço, etc.”;

3.3.2. Apesar de a proposta de lei apresentada pelo Governo não conter tais soluções inicialmente (*Proposta de Lei de Revisão do Código Eleitoral*, Praia, Conselho de Ministros, 2017), este mostrou abertura para considerar o reforço do papel da CNE no quadro do que designou de modelo misto, em que esta entidade seria “reforçada na sua dimensão de fiscalização, supervisão, garante de aspetos fundamentais do processo eleitoral, quais sejam, a igualdade entre os candidatos e a igualdade dos cidadãos perante a lei e do exercício de direitos” (*Ata da Reunião Plenária do dia 21 de maio de 2007*, p. 49), dando-se-lhe “todos os poderes para fiscalizar”, fazendo-se referência já no momento da apresentação da proposta à preservação da “boa imagem de Cabo Verde” (*Ibid*, p. 71) e do “alto nível de credibilidade de que o nosso país desfruta” (*Ibid.*), objetivos que enquadravam essa reforma da legislação eleitoral, já integrando a possibilidade da “reavaliação do atual recorte da Administração Eleitoral”, posição em relação à qual o MpD reiterou que defendiam o reforço da independência da Comissão Nacional de Eleições (*Ibid.*);

3.3.3. Aprovadas as duas iniciativas, em paralelo, a comissão paritária constituída pelos dois principais partidos tentou harmonizar as suas propostas, que conduziram à alteração de várias normas (quase todas) referentes ao estatuto da Comissão Nacional de Eleições e que acabaram por traduzir essa vontade coletiva de reequilíbrio da administração eleitoral;

3.3.4. Por essa razão, quando a proposta trabalhada por essa comissão foi apresentada na especialidade praticamente não houve qualquer discussão no Plenário a respeito dessas alterações ao regime da Comissão Nacional de Eleições (*Ata da Reunião Plenária do dia 11 de junho de 2007*, Praia, AN, 2007, pp. 169-177). Mas, a mesma não deixou de estar presente nas declarações de voto, sendo assumida, a) através do Deputado

Rui Semedo do Partido Africano da Independência de Cabo Verde, que destacou, dentre outras conquistas, o facto de se ter estabelecido “o orçamento privativo para a Comissão Nacional de Eleições” (*Ata da Reunião Plenária do dia 12 de junho de 2007*, Praia, AN, 2007, p. 268); b) pela intervenção do Deputado Ulisses Correia e Silva que, em nome do principal partido da oposição, salientou que a revisão do Código Eleitoral teria o condão de propiciar o fortalecimento dos “poderes da Comissão Nacional de Eleições sobre todo o processo eleitoral, reforçar a sua independência e conceder-lhe autonomia patrimonial e financeira”, permitindo “limitar o serviço de apoio ao processo eleitoral somente às atividades de apoio técnico, administrativo e logístico do processo eleitoral” (*Ibid.*, p. 270); c) pelo Governo, através da Ministra da Presidência do Conselho de Ministros, da Reforma do Estado e da Defesa, Cristina Fontes Lima, ao salientar que o órgão que representava estava “também satisfeito com o equilíbrio conseguido entre os diferentes órgãos da administração eleitoral, qual que sejam, a Comissão Nacional de Eleições, órgão que garante em última análise a fiscalização e supervisão do sistema, a igualdade de oportunidades das candidaturas, a igualdade de participação dos cidadãos; o Serviço Central de Apoio ao Processo, que deve garantir o apoio técnico logístico, a estas operações eleitorais” (*Ibid.*, p. 272).

3.4. Foram, de resto, esses desenvolvimentos que conduziram à constitucionalização da Comissão Nacional de Eleições, três anos mais tarde.

3.5. Mas, especificamente, foi nessa ocasião que se processa a alteração referente ao seu regime orçamental. Este, de:

3.5.1. Estando lavrado numa disposição de acordo com o qual “os encargos com o funcionamento da Comissão Nacional de Eleições são cobertos por dotação orçamental inscrita no orçamento privativo da Assembleia Nacional” (artigo 26, parágrafo primeiro), que, de alguma forma, já era uma evolução tendente à independência, já que na Lei 112/IV/94, de 30 de dezembro, publicada no *Boletim Oficial*, I Série, Sup., N. 42, 30 de dezembro de 1994, pp. 20-21, “os encargos com o funcionamento da Comissão Nacional de Eleições [eram] cobertos por dotação orçamental do Ministério das Finanças” (artigo 16, parágrafo primeiro);

3.5.2. Passou a consagrar já num artigo numerado como 28 que “1. [a] Comissão Nacional de Eleições goza de autonomia financeira e patrimonial, possuindo orçamento privativo, aprovado pela Assembleia Nacional, conjuntamente com orçamento privativo desta. 2. Os encargos com o regular funcionamento da [CNE], e, de um modo geral, com o processo eleitoral e que relevem da sua competência, constituem despesas obrigatórias e devem ser inscritas no respetivo orçamento privativo; 3. As despesas referidas no número anterior estão sujeitas à regra geral das deduções e ao regime duodecimal, com exceção das que se destinem a assegurar diretamente a realização de eleições; (...)”;

3.5.3. Do que decorre que de encargos e dotações orçamentais inscritos no orçamento privativo da Assembleia Nacional, transita-se para um modelo de garantia de autonomia financeira e patrimonial, com orçamento privativo.

4. Tendo em consideração esse panorama normativo, conforme definido pelo memorando aprovado cuida o Tribunal Constitucional de escrutinar se o Artigo 1º 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, é desconforme ao princípio da independência que protege este órgão superior da administração eleitoral.

4.1. O Acórdão 126/2023, de 25 de julho, 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*, Rel: JCP Pina Delgado, que admitiu parcialmente o pedido de fiscalização deduzido pelo Senhor Provedor de Justiça, conforme mencionado na parte inicial deste segmento da presente decisão, já havia estabelecido a natureza constitucional do princípio da independência da Comissão Nacional de Eleições, mas absteve-se de tecer considerações sobre os seus efeitos, considerando tratar-se de uma questão de aplicação;

4.1.1. E que agora urge enfrentar, na medida em que por não haver subordinação direta muito evidente entre o Código Eleitoral e a Resolução que aprova o orçamento da Assembleia Nacional, o Tribunal declinou o pedido de fiscalização de legalidade da mesma, mas, ao abrigo do artigo 280, alínea a), segundo segmento (“quaisquer resoluções

de conteúdo normativo”), aceitou sujeitar este último ato normativo do Parlamento a uma fiscalização direta de inconstitucionalidade por eventual desconformidade com esse parâmetro;

4.1.2. Do que não decorre um impedimento de se levar em conta todos os aspetos que envolvem o quadro legal e que, no entendimento desta Corte Constitucional, poderá ter municiado o sistema da base invisível de sustentação que conduziu à solução normativa adotada, mormente considerando o disposto nos artigos 11 e 28 do Código Eleitoral – cuja conexão vinha sendo estabelecida pela doutrina especializada, ao ponto de Mário Ramos Pereira Silva, *Código Eleitoral Anotado*, Praia, Edição do Autor, 2005, p. 52, ter salientado que o derradeiro, na altura numerado como vinte e seis, ser o “corolário do funcionamento junto da Assembleia Nacional” – dos quais emergem dois problemas constitucionais de difícil superação.

4.2. O primeiro radica no que parece ser a inconstitucionalidade evidente do segmento final do artigo 11.

4.2.1. Porque, dispondo o mesmo que a “Comissão Nacional de Eleições é um órgão independente e permanente que funciona junto da Assembleia Nacional”, contém uma contradição quase insanável entre os dois trechos do mesmo preceito, que não deixam de projetar três normas autónomas: uma que dispõe que a CNE é um órgão independente, outra que preceitua que ela é um órgão permanente e uma terceira que determina que ela funcione junto à Assembleia Nacional;

4.2.2. Não pode deixar de causar perplexidade a articulação entre a primeira e a terceira normas, na medida em que a dupla assertiva normativa de que um órgão é independente, mas funciona junto a outro, parece ser mutuamente excludente, o que aconteceu desde o início da vigência de ambas, quando o dispositivo foi concebido em 1999;

4.2.3. Se isso causava meros problemas de legalidade nessa altura, quando se constitucionalizou a Comissão Nacional de Eleições, através da lei constitucional de revisão de 2010, o paradigma altera-se completamente, com dois efeitos imediatos: a configuração de uma inconstitucionalidade superveniente do segmento final do artigo 11

por desconformidade com o entretanto constitucionalizado princípio da independência do que se designou de “órgão superior da administração eleitoral”, e a supressão de qualquer razão prática para manter esse mesmo órgão de garantia debaixo do manto protetor da Assembleia Nacional;

4.2.4. Com efeito, embora não o possa declarar no âmbito deste processo, o trecho final do artigo 11 do Código Eleitoral é, a todos os títulos, incompatível com a conceção constitucional de independência de um órgão que ele funcione junto a outro, como se de um órgão subsidiário se tratasse, sobretudo, considerando o sistema eleitoral imposto pela própria Lei Fundamental, quando se está perante um órgão de representação necessariamente partidária, cuja atuação depende precisamente de uma legitimidade que é fornecida por um ato que a Comissão Nacional de Eleições deve administrar: o sufrágio;

4.2.5. E ele é absolutamente desnecessário do ponto de vista prático do sistema de *checks and balances* que se pretende reforçar com a criação de uma instituição com o perfil da Comissão Nacional de Eleições quando esta é constitucionalizada. Ao chegar a essa conclusão o Tribunal Constitucional não deixa de reconhecer que, primeiro, a evolução deste órgão, dado ao ponto de partida e em certa medida considerada a natureza da sua atuação predominantemente administrativa, é de uma autonomização em relação ao executivo, o que se logrou de forma gradual e efetiva a partir de 2007; segundo, como sugere a doutrina, sendo a Assembleia Nacional um órgão multipartidário e mais transparente do que o Governo (Mário Ramos Silva, *Código Eleitoral Anotado*, 3. ed., Praia, p. 57), é de se compreender essa solução legislativa, nomeadamente, terceiro, para que ela pudesse ter um órgão de soberania de natureza política no qual se escorar;

4.2.6. Admiti-lo, no entanto, não impede que se considere que garantir a independência de um órgão é, acima de tudo, protegê-lo de qualquer potencial interferência que condicione a sua atuação e o exercício dos seus poderes. Neste sentido, sendo necessário salvaguardar o órgão independente do controlo ou ingerência do Governo, não é suficiente, pois, do ponto de vista da engenharia constitucional, cautelas adicionais seriam imprescindíveis, nomeadamente também escudá-lo da intromissão de qualquer outro órgão de soberania eminentemente político como a Assembleia Nacional, por mais plural e transparente que seja, como de facto é. Se há uma opção pela independência dessa entidade, esta, por definição, não se pode instituir como mera

autonomia administrativa em relação ao Governo, mas de emancipação em relação a qualquer órgão, com a exceção daqueles em relação aos quais a Constituição a sujeita e nos termos desta;

4.2.7. Mas, igualmente, porque, depois de 2010, a ligação orgânica da Comissão Nacional de Eleições com qualquer outro órgão, além de inconstitucional, é desprovida de sentido, considerando não só o facto de um órgão que exerça funções diretamente constitucionais, ainda que não propriamente soberanas, ao qual se reconhece independência, não poder ficar ligado a outro por determinação legal, como também nada melhor para protegê-lo de qualquer ação desfiguradora do seu regime do que a sua constitucionalização; não havendo, deste ponto de vista, qualquer adensamento normativo que resulte dessa solução ou qualquer legitimidade adicional;

4.2.8. A previsão constitucional institui, desde logo uma garantia institucional de proteção que passa a escudá-la de arranjos conjunturais promovidos pelo legislador ordinário, ainda que sujeito ao respeito de maiorias reforçadas. De resto, seria esta a única razão lógica para se aditar a referência à Comissão Nacional de Eleições à Constituição, isto é, o firme propósito de garantir maior perenidade à própria instituição com o perfil que justificou a sua configuração;

4.2.9. Ademais, com a sua constitucionalização a legitimidade institucional da Comissão Nacional de Eleições deixa de depender de qualquer ato dos representantes do povo, mas passa a decorrer diretamente da Constituição. Assim, apesar de visarem controlar o processo eleitoral associado ao pilar democrático do Estado, associa-se aos tribunais, nomeadamente a este Tribunal Constitucional, quando retiram a sua legitimidade diretamente da Constituição e não através de atos diretos ou indiretos de legitimação pelo povo ou pelos seus representantes.

4.3. O segundo resulta da interpretação muito discutível que se vinha fazendo do artigo 28, a qual parece ter dado origem a uma nova norma pressuposta, a qual, não obstante contestada, a acreditar nos trabalhos preparatórios, foi se afirmando no quadro do processo de aprovação de orçamentos da Assembleia Nacional, no tocante ao orçamento privativo da Comissão Nacional de Eleições.



4.3.1. Porque de uma norma que prevê um orçamento privativo, pressupondo, desde logo, uma descrição justificada de um conjunto de despesas e receitas discriminadas, o sentido que decorre da formulação inserida em 2007, segundo a qual a Comissão Nacional de Eleições possui “orçamento privativo, aprovado pela Assembleia Nacional, conjuntamente com o orçamento privativo desta”, que, lido em si, simplesmente significa que o orçamento privativo da Comissão Nacional de Eleições é aprovado no mesmo momento e com o Orçamento da Assembleia Nacional;

4.3.2. Não se consegue ver a razão de se atribuir à expressão conjuntamente o entendimento de que se trata de um orçamento que integra o orçamento privativo do Parlamento, criando-se uma figura *sui generis* de um orçamento privativo dentro de outro orçamento privativo. Outrossim, a interpretação mais evidente desta disposição é de que o orçamento privativo da Comissão Nacional de Eleições é aprovado no mesmo momento em que o orçamento da Assembleia é aprovado e não de que ele o integra e muito menos como uma dotação inscrita no quadro de despesas;

4.3.3. Ainda que o problema já tivesse sido colocado por alguns membros do Parlamento (o deputado Rui Semedo) e de ter sido frontalmente articulado pela Comissão Nacional de Eleições – em termos que em seguida racionalizou no seu relatório de atividades referente ao ano de 2022 na página 40 da seguinte forma: “[o] orçamento para [o] ano [de] 2023, bem como a nota explicativa, foram entregues presencialmente no Presidente da Assembleia Nacional, para discutir alguns assuntos pendentes, tais como a necessidade de orçamento da CNE, ser aprovado autónomo do orçamento privativo da CNE, para o ano 2023. A CNE solicit[ou] previamente o cumprimento da lei no ato da aprovação do orçamento. No entanto, a questão [...] foi debatida no plenário da Assembleia Nacional, onde foi discutida, mas não reuniu votos suficientes para [a] sua aprovação. Isso levou com que o orçamento da CNE fosse incluso como uma dotação da Assembleia Nacional, uma solução que não foi pacificamente aceite na CNE” – razões que parecem essencialmente práticas – malgrado inevitáveis em função da situação paradoxal que a norma em causa deixava a Assembleia Nacional –, que resultam patentes dos debates travados no ano de 2022, no momento da apreciação do projeto de orçamento privativo da Assembleia (*Reunião Plenária de 10 de novembro de 2022*, Praia, Assembleia Nacional, 2022, não paginada), parece ter-se continuado a seguir o preceito revogado em 2007 que estipulava que os encargos com a CNE seriam aprovados como

uma dotação inscrita nas despesas previstas pelo orçamento privativo da Assembleia Nacional;

4.3.4. Neste sentido, substituindo uma norma em vigor por uma norma já revogada, considerando os efeitos da constitucionalização do princípio da independência da Comissão Nacional de Eleições de 2010, nesta fase inconstitucional, cuja operacionalização já tinha sido mecanizada e transformada em prática de inserir um segmento contendo uma dotação no orçamento privativo da Assembleia Nacional com natureza de um encargo;

4.3.5. E, por estas razões, pressupondo uma norma hipotética, inexistente e inconstitucional na parte que limita os recursos financeiros do órgão a uma dotação em forma de encargo inserta no orçamento privativo da Assembleia Nacional.

4.4. O Tribunal Constitucional toma boa nota das dificuldades de articulação prática do regime orçamental da CNE previsto pelo artigo 28 do Código Eleitoral atualmente em vigor, porém, assevera que:

4.4.1. Em parte, isso resulta de toda a conceção legal da Comissão Nacional de Eleições transposta para o Código Eleitoral, que foi mantida, mesmo depois da sua constitucionalização em 2010;

4.4.2. Perante o atual quadro normativo elas são de difícil superação, porque a perspectiva de se debater o orçamento da CNE no plenário da Assembleia Nacional fora da apreciação do Orçamento de Estado suscita também dificuldades, até porque, nos termos do processo orçamental resultante do prescrito no artigo 94, parágrafo sexto, artigo 175, alínea f), ambos da Constituição, a única entidade que detém tal prerrogativa é o Governo, não podendo a Comissão Nacional de Eleições, ser tida como tal com base na cláusula do orçamento privativo. Neste sentido, a ideia da aprovação de um orçamento privativo da CNE proposto diretamente à Assembleia Nacional, ainda que compreensível, perante as finalidades que se pretendia alcançar, parece também conduzir a uma situação de difícil compatibilização com o modelo orçamental dualista adotado pela Constituição.

4.5. Não tendo sido requerida a declaração de inconstitucionalidade dessas normas do Código Eleitoral, de acordo com o princípio do pedido exposto no artigo 62, parágrafo segundo, primeiro segmento, da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional, não se abre tal possibilidade no âmbito deste processo.

4.5.1. A abertura decorrente do modo como os debates têm sido travados no Parlamento, com a demonstração de uma genuína vontade de que se esclareça a questão de forma a se conformar os futuros processos de aprovação de orçamentos que envolvam a Comissão Nacional de Eleições.

A – Assim, as intervenções registadas em ata dos três partidos com assento parlamentar (*Reunião Plenária de 9 de novembro de 2023*, Praia, Assembleia Nacional, 2023, não paginada), os quais, ainda que com perspetivas diferentes quanto à aprovação da dotação orçamental para a Comissão Nacional de Eleições inserta no orçamento da Assembleia Nacional, mostraram-se convergentes neste particular;

B – Dizendo-se da parte do MPD que “não convém nós, independentemente da opinião que tenhamos aqui dentro, mudar a prática porque pode ser pior do que o remédio, vir mudar a prática e se o Tribunal disser que nós tínhamos razão, depois alteramos outra vez. Então, continuamos, se estamos a laborar num erro, esperemos a decisão do Tribunal”;

C – Do PAICV, asseverando que é “nosso entendimento” de que “até à decisão do órgão que, em Cabo Verde tem competências para dirimir quaisquer conflitos em matéria jurídico-constitucional, neste caso o Tribunal Constitucional, deveremos cumprir aquilo que está no artigo 28.º do Código Eleitoral”;

D – E da UCID que “se está no Tribunal Constitucional, nós devemos aguardar, com serenidade, o pronunciamento do mesmo (...)”.

4.5.2. Da forma como o representante do órgão prolator da norma, o Excelentíssimo Senhor Presidente da Assembleia Nacional, respondeu ao pedido de fiscalização de constitucionalidade, salientando que existindo no Parlamento posições

divergentes quanto à aprovação do Orçamento da Comissão Nacional de Eleições, dada a relevância da matéria, ficaria a aguardar pela decisão do Tribunal Constitucional;

4.5.3. Autorizam o Tribunal Constitucional a salientar que, produzindo a constitucionalização da Comissão Nacional de Eleições efeitos práticos sobre todo o seu regime legal, seria de se cogitar revisitar as disposições legais que se referem às relações entre o Parlamento e esse órgão da administração eleitoral com vistas a traduzir na esfera constitucional a garantia constitucional que neste momento protege essa entidade especializada e se traduz na sua independência.

5. Caberia, em seguida, promover o escrutínio da própria resolução, o que também não pode prescindir da análise do papel que é reservado à CNE no ordenamento jurídico cabo-verdiano, problema que remete a questões de índole fundacional e teórica, mas também de natureza contextual e prática.

5.1. O já citado artigo 96 da Constituição, dispõe que ela é o “órgão superior da administração eleitoral”, “cuja organização, competência e funcionamento são regulados por lei”;

5.1.1. Remetendo, pois, para uma função essencial que é desempenhada no seio de um dos pilares do Estado de Direito Democrático, o da soberania popular, reconhecida como valor pela narrativa inserta no Preâmbulo da Constituição em que se a assume “plenamente”. Proclamada normativamente pelo artigo 2º, de acordo com o qual a República assenta-se nos “princípios da soberania popular, no pluralismo de expressão e de organização política democrática”, é densificada pelo artigo 3º, parágrafo primeiro, formulada no sentido de que “a soberania pertence ao povo que a exerce pelas formas e nos termos previstos na Constituição”, e concretizada pelo número 1 do artigo 4º, na medida que nele se inscreve que “o poder político é exercido pelo povo através do referendo, do sufrágio e pelas demais formas constitucionalmente estabelecidas”;

5.1.2. Por conseguinte, quando se insere a referência à Comissão Nacional de Eleições na parte geral da Lei Fundamental reservada a previsão e regulação das formas de exercício do poder político a ela se atribuindo um papel de “órgão superior da administração eleitoral” que se projeta sobre o referendo e sobre o sufrágio não deixa de

ser sintomático do papel central que nesse processo esse órgão deve desempenhar, o qual só pode ser limitado pela necessária fiscalização que é atribuída aos tribunais nos termos do artigo 97 (“cabe exclusivamente aos Tribunais o julgamento da regularidade e da validade do processo eleitoral”);

5.1.3. Papel este que incide, em última instância, sobre a organização dos processos eleitorais e sobre a garantia da sua integridade, para que ele seja livre, justo, participativo e corresponda aos cânones do que se pode designar de devido processo eleitoral, no âmbito do qual a lei eleitoral seja cumprida, todas as candidaturas possam dispor das mesmas condições para disputar o sufrágio e conquistar o voto dos eleitores e para que os resultados eleitorais sejam o espelho real das preferências manifestadas pelos eleitores. Afinal, se a soberania é do povo, que a exerce nos termos da Lei-Maior que é a Constituição, cuidando-se de que quem receba o poder por delegação o faça de acordo com a vontade do delegante, é preciso garantir que isso seja efetivado;

5.1.4. Nesse diapasão, ao contrário do que poderiam sugerir leituras apressadas e não-constitucionais do segmento final do artigo 96, no sentido de que o legislador constituinte ao dispor que a “organização, composição, competência e funcionamento são regulados por lei”, estaria a remeter integralmente o regime para a lei ordinária a ser aprovada pelo Parlamento nos termos do artigo 176, alínea i), da Lei Fundamental, não é assim. Posto que a liberdade de conformação que o legislador gozará nesta matéria decorre da Constituição e deverá, desde logo, considerar não só o princípio da independência do órgão de supervisão eleitoral, como igualmente o papel que ele desempenha no pilar democrático do Estado e as suas finalidades constitucionais, que não podiam ser mais centrais. Logo, nestes termos, de um órgão constitucional que, não sendo dotado de poderes soberanos, tem uma intervenção instrumental insubstituível no concernente à operação dos procedimentos necessários à efetivação da soberania popular.

5.2. A essa dimensão mais fundacional, agrega-se uma mais contextual e neste particular pragmática, a de se ter um órgão suficientemente afastado de qualquer interesse político-partidário que pudesse permitir a sua captura por interesses particulares ou o deixasse suscetível a pressões externas que o impedissem de cumprir a sua missão constitucional;

5.2.1. Uma necessidade que se já faz sentir em qualquer democracia infante instalada depois de anos de regime de partido único, especificamente num país em que as tradições de legitimação popular do poder foram quebradas e em que se verifica uma hipertrofia governamental, e, no qual, em muitas ocasiões, alguma contestação dos resultados eleitorais resultou do facto de não se ter uma entidade administrativa suficientemente separada e autónoma em relação ao poder executivo;

5.2.2. Num país cuja imagem externa positiva é mantida sobretudo em razão do facto de ter um sistema democrático funcional, com alternância pacífica e republicana de poder, em que, como regra, os resultados eleitorais são respeitados;

5.2.3. E num contexto existencial global de regressão democrática e de populismo galopante e de falta de compromisso ontológico com os valores republicanos e com o império do direito;

5.2.4. Logo, no qual é absolutamente essencial que os processos eleitorais sejam conduzidos e fiscalizados por entidades independentes de qualquer interesse político e de projetos de poder, e que tenham as competências e os meios adequados a esse fim.

5.3. Neste sentido, como reflexões especializadas têm considerado, as entidades superiores da administração eleitoral, quando não submetidas a outros órgãos, não deixam, por ficção, de integrar uma espécie de “quarto poder” (v. Mark Tushnet, *The New Fourth Branch. Institutions to Protect Constitutional Democracy*, Cambridge, UK, CUP, 2021, e, antes, Michael Pal, “Electoral Management Bodies as a Fourth Branch of Government”, *Review of Constitutional Studies*, v. 21, n. 1, 2016, pp. 85-113), cabendo-lhes adensar o controlo sobre o exercício do poder político para proteger valores constitucionais proeminentes como, neste caso, o da soberania popular.

6. Tais entidades para cumprirem o mandato constitucional que lhes é atribuído dependem de que essa independência se concretize nas suas mais diversas dimensões, sendo neste particular essencial perspectivá-las nas suas vertentes administrativa, patrimonial e financeira.

6.1. Por tudo o que antes se articulou, a independência do órgão superior da administração eleitoral prende-se com a sua função na operação dos mecanismos essenciais da dimensão democrática do Estado para a efetivação do valor e princípio da soberania popular que são o sufrágio e o referendo.

6.2. Assim sendo, ainda que não seja um órgão de soberania, logo protegido pelo princípio da separação de poderes, de interferências ilegítimas dos demais, ou no caso dos órgãos judiciais pelo princípio da independência dos tribunais (*Parecer 1/2024, de 21 de março, Autos de Pedido de Fiscalização Abstrata Preventiva da Constitucionalidade N. 1/2024, Não-pronúncia de inconstitucionalidade do artigo 5º, parágrafo primeiro, do ato da AN remetido ao PR para promulgação, referente à criação do SIJ, que atribuiu a gestão tecnológica e operacional do sistema a um instituto público a ser criado por Decreto-Lei, nos termos do regime jurídico geral dos institutos públicos, que funciona sob a superintendência do membro do Governo responsável pela Justiça, por não desconformidade com o princípio da separação de poderes, do princípio da independência dos tribunais e dos seus corolários de autogestão das magistraturas*, Rel: JCP Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 32, 17 de abril de 2014, pp. 760-772, 14.5.3), instituições como a Comissão Nacional de Eleições não deixam de ter no seu bojo a garantia da independência necessária ao exercício das suas funções. Na medida que estas pressupõem um afastamento de qualquer subordinação, controlo ou pressão política – sobretudo dos órgãos políticos de um Estado em que o poder é, sobretudo, exercido, através de partidos políticos – ficando apenas sujeitas a controlos dos que não têm essa natureza, dos Tribunais, conforme, de resto, prescreve o artigo 97 da Lei Fundamental ao traduzir essa ideia com a fórmula “cabe exclusivamente aos Tribunais o julgamento da regularidade e da validade do processo eleitoral”, e o artigo 245, alínea e) do mesmo instrumento fundacional, sujeitando os seus atos não-eleitorais a controlo judicial.

6.2.1. Isso materializa-se, primariamente, considerando a natureza eminentemente administrativa da Comissão Nacional de Eleições, numa independência básica em relação ao órgão superior da administração pública, o Governo;

6.2.2. Segundo, também numa independência em relação ao outro órgão político que tem o poder normativo e, sobretudo, o poder final sobre a bolsa da comunidade, a Assembleia Nacional;

6.2.3. Porque num sistema constitucional como o nosso, marcado por um Parlamentarismo Mitigado, e por um sistema eleitoral e por um sistema de partidos que conduz a uma concentração da representação parlamentar em poucas entidades – a qual por si só não se afasta do modelo constitucional que privilegia a estabilidade sobre a representatividade (*Acórdão 7/2018, de 29 de março, Joaquim Monteiro v. STJ, sobre recusa de concessão de subvenção de campanha eleitoral decorrente de aplicação de norma inconstitucional*, Rel: JC Pina Delgado, *Boletim Oficial*, I Série, N. 21, de 11 de abril de 2018, pp. 505-530, 9.7-9-8; *Acórdão 55/2020, de 23 de dezembro, LSCP v. AAG-Praia, sobre distribuição de mandatos a candidaturas que não tenha obtido representação por aplicação exclusiva do Método de Hondt para efeitos de garantir maior representatividade social e legitimidade*, Rel: JCP Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, N. 16, 12 de fevereiro de 2021, pp. 554-561, 2.1.6-2.1.7) – acentua a probabilidade de uma única entidade política ter maioria parlamentar e exercer o poder executivo, na sequência de eleições gerais, como tem efetivamente acontecido;

6.2.4. Por conseguinte, sem prejuízo de haver ou não representação político-partidária nesses órgãos, a independência da Comissão Nacional de Eleições deve ser garantida, em princípio, perante qualquer órgão cujos titulares dependem de sufrágios, nomeadamente do Governo, da Assembleia Nacional e do Presidente da República.

7. Esta independência naturalmente se espraia em diversos dos componentes do seu regime, de forma positiva como o modo de eleição dos seus titulares, a estabilidade do mandato que os seus titulares possuem e aos tipos de controlo externos a que ficam submetidos, e negativa, do facto de não estar sujeita a qualquer instrução ou direção de órgãos a ela externos. Mas, decorre igualmente da sua autonomia de funcionamento, que é, a um tempo administrativa, patrimonial, financeira e operacional, relevando, para efeitos do presente desafio de constitucionalidade, a terceira dimensão por último mencionada, a qual se materializaria a partir de dois critérios: primeiro, que a Comissão Nacional de Eleições tenha os recursos suficientes para cumprir o seu mandato



constitucional; segundo, que a aprovação do seu orçamento não lhe deixe numa situação de dependência ou de subordinação em relação a esses órgãos do Estado.

7.1. Com efeito, em relação ao primeiro,

7.1.1. Ao contrário do que muitas vezes se pensa, o poder sobre a bolsa da comunidade não é absoluto, posto que é a própria Lei Fundamental que impõe que, no quadro de uma arbitragem que cabe a determinados órgãos do Estado e de distribuição proporcional e equitativa de recursos, que se disponibilize a todos os órgãos de soberania aos quais se reserva certas funções/missões constitucionais, e demais entidades que executam tarefas diretamente mandatadas pela Constituição, dos recursos necessários a cumpri-las ou executá-las;

7.1.2. Por conseguinte, quando a Constituição dispõe no artigo 94, parágrafo sexto, que “a proposta de Orçamento do Estado é apresentada pelo Governo e votada pela Assembleia Nacional” isso não significa que esses órgãos tenham liberdade total para atribuir os recursos que entenderem aos demais órgãos de soberania, ou a órgãos constitucionalizados como a Comissão Nacional de Eleições, sendo desconforme à Constituição o arbitramento de valores que não satisfaçam as necessidades objetivas dessas entidades à luz dos recursos estatais disponíveis;

7.1.3. Como já haviam intuído os clássicos do pensamento constitucional moderno, (J[ames] Madison, “No 58: Objection that the Number of Members will Not be Augmented as the Progression of Population Demands, Considered” in: *The Federalist Papers*, Charles Kessler (ed.), New York, Signet, 2003 [orig. 1787], p. 357), não há nada mais poderoso do que o poder sobre a bolsa, que deve ser controlada democraticamente, mas se indevidamente utilizada tem o condão de neutralizar os outros poderes, retirando-lhe as condições para o seu funcionamento e atuação. Portanto, a discricionariedade de que gozam esses poderes em relação ao Orçamento do Estado não é mais do que uma liberdade relativa de apreciação, mas que fica limitada pelos montantes necessários ao funcionamento desses órgãos à luz do mandato constitucional que devem imperiosamente desempenhar;

7.1.4. Daí que, em tais casos, necessariamente se deva prever orçamentos privativos que resultam da iniciativa desses órgãos, considerando o seu plano de atividades permanentes ou ocasionais e devida justificação;

7.1.5. Orçamentos privativos estes que devem seguir um regime comum de aprovação no quadro do Orçamento do Estado, tratando-se de uma entidade que integra o mesmo diretamente, não sendo subsidiária de qualquer outra. Presume-se que existiria quanto às soluções que se foi desenvolvendo com a revisão da legislação eleitoral a preocupação de se evitar a articulação direta entre a Comissão Nacional de Eleições e o Governo, preferindo-se que a mesma seja feita com a Assembleia Nacional, opção que não deixa de criar os seus próprios problemas constitucionais;

7.1.6. Precaução compreensível, mas ao ver deste Coletivo desnecessária, uma vez que a Comissão Nacional de Eleições é detentora, no quadro da garantia institucional mencionada, de independência, e que neste particular se traduz na possibilidade de ter um orçamento privativo, que se desdobra numa prerrogativa de propositura, e poderia sempre fazê-lo normalmente para integrar o Orçamento de Estado, sendo o mesmo arbitrado a partir de um diálogo construtivo com o Governo, que, de uma parte, fica vinculado às despesas fixas necessárias ao funcionamento da instituição e àquelas que resultem do cumprimento da sua missão constitucional conforme definido pela lei que devam executar – de resto, por esta razão, o artigo 28 do Código Eleitoral assevera que “[o]s encargos com o regular funcionamento da [CNE], e, de um modo geral, com o processo eleitoral e que relevem da sua competência, constituem despesas obrigatórias e devem ser inscritas no respetivo orçamento privativo” – e da outra fica sujeito a justificar os desvios em relação ao proposto em relação às demais despesas, e/ou com o próprio Parlamento, através da comissão especializada para o efeito, antes de se definir os valores finais;

7.1.7. Ao partir-se do pressuposto de que a ela deverão ser atribuídos os recursos necessários ao seu funcionamento, disso decorre que a sua proposta deve ser levada a sério, reservando-se no quadro de uma distribuição justa e equitativa dos recursos disponíveis, garantindo-se-lhe os recursos necessários ao seu funcionamento à luz das missões constitucionais que tenha de desempenhar, como, de resto, acontece, por exemplo, com os tribunais – o Constitucional, os judiciais e o de Contas – e com outros órgãos constitucionalizados do Estado. Isso, sob pena de inconstitucionalidade da própria

resolução que aprova o orçamento de Estado, a qual pode ser suscitada em tais circunstâncias pelos órgãos constitucionalmente habilitados, perante esta Corte Constitucional;

7.1.8. Mesmo a advertência feita por Mário Ramos Pereira Silva, *Código Eleitoral Anotado*, 2.º ed., Praia, Edição do Autor, 2007, p. 68, de que a solução também se prenderia com o facto de o legislador pretender “reagir à prática de o Governo não libertar, atempadamente, verbas para o regular funcionamento da CNE (...), seria ultrapassada pela consagração do orçamento privativo, já que a figura, por si só, determina também um procedimento especial de disponibilização de verbas, dele também decorrendo uma autonomia de gestão das mesmas sem condicionamentos especiais.

7.2. Sendo esta constatação relevante, não é o mais determinante neste caso concreto, posto que o que aqui está em causa é a questão de se saber se a Resolução desafiada ao prever uma dotação orçamental inserta nas despesas da Assembleia Nacional é compatível com este estatuto de independência, na medida em que deixa esta entidade numa situação de dependência e de subordinação em relação a um órgão político.

7.2.1. É evidente que a norma impugnada é inconstitucional por desconformidade com o princípio da independência, deixando a Comissão Nacional de Eleições, como se fosse um órgão subsidiário, numa situação de subordinação simbólica e real em relação a um poder do Estado integrado por pessoas que disputam eleições, através de partidos políticos;

7.2.2. Deve-se afastar desde logo qualquer associação clássica entre autonomia financeira e capacidade de geração de receitas. A Comissão Nacional de Eleições não é uma entidade administrativa independente de regulação da economia. Outrossim, exerce uma função de controlo de legitimação de órgãos soberanos do Estado no quadro de uma garantia institucional decorrente da Lei Fundamental e que protege a sua autonomia financeira. Por conseguinte, é o exercício adequado dessas funções que impõe o reconhecimento da sua autonomia financeira e não a capacidade de gerar receitas no quadro de uma atividade administrativa ou de regulação;

7.2.3. Dito isto, não ficarão muitas dúvidas de que a imagem de independência tão essencial a uma entidade responsável pela integridade do processo eleitoral fica claramente comprometida quando o seu orçamento, que se destina ao seu funcionamento e à organização das eleições, depende de uma dotação que, em seu benefício, é inscrita anualmente no orçamento de outro órgão, ainda que soberano e central, como a Assembleia Nacional;

7.2.4. De um ponto de vista mais prático, a entidade perde controlo sobre a sua própria proposta previsional de despesas e receitas apresentadas de forma discriminada, ficando, para todos os efeitos, na dependência do que o órgão da Assembleia Nacional responsável pelo orçamento considerar adequado atribuir-lhe;

7.2.5. Sendo este um órgão político, cujos integrantes são sujeitos diretos das mesmas disputas eleitorais organizadas e fiscalizadas pela Comissão Nacional de Eleições, o modelo é, em abstrato, suscetível de facilitar eventuais pressões, intimidações ou tentativas de neutralização desta entidade, ou de propiciar situação em que ela própria se autocondiciona, tentando apaziguar ou acomodar. Deste modo, não se conformando com o princípio da independência que pressupõe uma liberdade exercida nos termos da lei e que se impõe em relação à boa ou má vontade de qualquer entidade externa, e não fica dependente de concessão de audiências, ações de sensibilização, apelos públicos ou *playdoyers* de diversa natureza.

8. Por estas razões, entende o Tribunal Constitucional que a norma desafiada é desconforme ao princípio da independência da Comissão Nacional de Eleições e deve ser declarada inconstitucional, o que convoca discussão sobre o alcance e sobre os efeitos de decisão nesse sentido; é o que a seguir consideraremos:

8.1. Quanto à primeira questão ressalta à vista que, não tendo sido pedida, a fiscalização de inconstitucionalidade da norma inferida do artigo 28, parágrafo primeiro, do Código Eleitoral, segundo o qual o orçamento privativo da Comissão Nacional de Eleições é aprovado como uma dotação inscrita nas despesas previstas pelo orçamento privativo da Assembleia Nacional, o Tribunal Constitucional, em respeito ao princípio do pedido, não a pode declarar inconstitucional. Sem prejuízo disso, alerta o legislador para a vulnerabilidade permanente que a manutenção dessa interpretação transporta, uma vez

que ela terá sido pressuposta para sustentar as resoluções que aprovaram os orçamentos de 2024 e de 2025, sendo desejável que se tenha em consideração esta interpretação do Tribunal Constitucional nas próximas circunstâncias em que a questão se venha a colocar.

8.2. Considerando que os efeitos *ex tunc* da declaração de inconstitucionalidade correspondem a uma declaração de nulidade que inviabiliza qualquer relação jurídica que tenha sido concretizada debaixo de norma que, dada à natureza necessária e irrevogavelmente temporária da lei orçamental, já não está em vigor e que o orçamento privativo da Assembleia Nacional já foi executado, incluindo quanto aos desembolsos destinados à Comissão Nacional de Eleições,

8.2.1. Entende o Tribunal Constitucional ser de se modular e moderar os efeitos temporais da declaração de inconstitucionalidade;

8.2.2. O que lhe é autorizado pelo artigo 285, parágrafo quarto, da Constituição, cuja fórmula é a seguinte: “[n]o caso referido nos números 1 e 2, quando razões de segurança jurídica, equidade ou interesse público de excecional relevo, devidamente fundamentado o exigirem, poderá o Tribunal Constitucional fixar efeitos mais restritos do que os previstos nos números 2 e 3”;

8.2.3. Nesta circunstância parece inegável que a retroação da declaração da inconstitucionalidade ao momento em que a norma entrou em vigor, depois de milhares de relações jurídicas interorgânicas e entre o Estado e particulares terem sido estabelecidas atingirá de forma intensa o valor constitucional da segurança jurídica, sendo, neste caso, do interesse público que elas sejam salvaguardadas, designadamente porque nenhum efeito útil ou direito individual seria protegido de outro modo;

8.2.4. Os efeitos mais restritos neste caso devem ser totais, cobrindo todo o período de vigência da norma e sua aplicação a situações concretas da vida real durante o ano de 2023.

### **III. Decisão**

Pelo exposto, os juízes Conselheiros do Tribunal Constitucional, acordam, em plenário:

- a) Declarar a inconstitucionalidade material decorrente do Artigo 1º 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, por desconformidade com o princípio da independência da Comissão Nacional de Eleições;
- b) Limitar a repercussão retroativa da declaração de inconstitucionalidade, determinando a não produção de qualquer efeito desta decisão sobre a execução do orçamento da AN de 2023, no tocante aos recursos previstos para a Comissão Nacional de Eleições.

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*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Declaração de Voto do Juiz Conselheiro Aristides R. Lima

*(Nos Autos de Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade nº 1/2023, tendo por objeto norma constante 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)*

1. Não obstante ter concordado com partes essenciais relativas ao estatuto jurídico-constitucional da Comissão Nacional de Eleições (CNE) como órgão independente, previsto na Constituição em sede da parte IV e também da parte V da Constituição, encimadas, respetivamente, com as designações de «Do Exercício do Poder Político» e «da Organização do Poder Político», não pude acompanhar o Acórdão no que diz respeito à conclusão quanto à inconstitucionalidade da norma em questão por alegada violação do princípio da independência do órgão.

2. A questão que o Tribunal Constitucional tinha para responder é a seguinte : se a norma constante 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 contempla a Comissão Nacional de Eleições com uma dotação, no âmbito das Despesas da Assembleia Nacional, seria desconforme com **o princípio da independência da Comissão Nacional de Eleições** e assim padeceria de vício **de inconstitucionalidade** ?

3. Comecei por definir a minha posição, partindo do estatuto jurídico-constitucional da Comissão Nacional de Eleições e do princípio da independência que a meu ver decorre desse Estatuto e mais concretamente do artigo 96º da Constituição em conjugação com as chamadas «normas de criação de normas» (*Kreationsnormen*), designadamente a alínea b) do nº 1 do artigo 181º, igualmente da Constituição. Com efeito, o artigo 96º estipula que a Comissão Nacional de Eleições é o órgão superior da administração

eleitoral cuja organização, composição e funcionamento são regulados por lei». O artigo 181º, por seu turno, determina que compete à Assembleia Nacional eleger, por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos membros em efetividade de funções e após processo de audição parlamentar em Comissão Especializada, os membros da Comissão Nacional de Eleições.

4. O Código Eleitoral vigente, aprovado pela Lei nº 92/V/99, de 8 de fevereiro, e revisto pelas leis nºs 118/V/2000, de 24 de abril, 17/VII/ 2007, de 22 de junho e 56/VII/ 2010, de 9 de março, estabelece no seu artigo 11º que a CNE é um **órgão independente e permanente que funciona junto da Assembleia Nacional**. Assembleia Nacional que é *um órgão de soberania, representativo do soberano, de feição pluralista e que funciona publicamente e de modo transparente, sujeito, portanto ao controlo da cidadania*. Daí que o ilustre Professor do Instituto Superior de Ciências Jurídicas e Sociais e autor do Código Eleitoral anotado, Mário Silva, tenha afirmado o seguinte, reportando-se ao artigo 11º do CE: «O preceito em anotação estatui que a CNE funciona junto da Assembleia, o que constitui **mais uma dimensão da sua independência**, pois a A N é um órgão com composição pluripartidária e o mais transparente órgão de soberania...».

5. As competências da CNE não estão definidas na Constituição, mas sim na lei, isto é, mais propriamente no Código Eleitoral. Aliás, é a própria Constituição que impõe ao legislador democrático o encargo de regular a organização, composição, competência e funcionamento deste órgão.

6. Até à alteração do Código Eleitoral através da Lei nº 17/VII/2007, de 22 de junho, em relação aos recursos financeiros postos à disposição da CNE para exercer as suas funções, o legislador determinava o seguinte no então artigo 26º (que passou a ser mais tarde 28º) : «*Os encargos com o funcionamento da Comissão Nacional de Eleições são cobertos por dotação orçamental inscrita no orçamento privativo da Assembleia Nacional* » . Esta formulação parece ter sido inspirada na legislação portuguesa, Lei nº 71/78, de 27 de setembro, que estipula o seguinte: «Os encargos com o funcionamento da Comissão Nacional de Eleições são cobertos pela dotação orçamental atribuída à Assembleia da República, à qual a Comissão pode requisitar as instalações e o apoio técnico e administrativo de que necessite para o seu funcionamento». Com a revisão do Código Eleitoral cabo-verdiano, ocorrida em 2007, o artigo 28º determinou o seguinte: 1. A Comissão Nacional de Eleições goza **de autonomia financeira e patrimonial**,



**possuindo orçamento privativo, aprovado pela Assembleia Nacional, conjuntamente com o orçamento privativo desta.** 2. Os encargos com o regular funcionamento da Comissão Nacional de Eleições e, de um modo geral, com o processo eleitoral e que relevem da sua competência, constituem despesas obrigatórias e devem ser inscritas (sic!) no respetivo orçamento. 3.... 4....».

7. Os órgãos independentes como a CNE são órgãos a que o legislador procurou via de regra assegurar condições para o exercício independente das suas funções, designadamente através de regras de designação dos seus membros, através do estatuto destes, ou ainda através do afastamento do princípio hierárquico no relacionamento com outros órgãos do Estado, que não lhes podem dar quaisquer ordens ou instruções.

8. Será que a norma constante 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 contempla a Comissão Nacional de Eleições com uma dotação, no âmbito das Despesas da Assembleia Nacional, seria desconforme com **o princípio da independência da Comissão Nacional de Eleições?**

9. Consideramos que não se está perante uma violação do princípio constitucional da independência de funcionamento da CNE, enfrentando a tentativa de resposta com base num conceito articulado de independência, que, porventura, não é assimilável ao princípio da independência próprio dos órgãos judiciais, porque a CNE não é um órgão judicial, mas sim um órgão administrativo, embora com notório peso político. Este notório peso político resulta não só da sua função de garantia do direito à participação política dos cidadãos, mas também da sua ação que é essencial para que o soberano, isto é o povo, regularmente se manifeste, expressando a sua vontade, através das eleições ou de referendos, nos termos do artigo 4º, em conjugação com o artigo 103º, todos da CRCV.

10. Segundo o conceituado jurista cabo-verdiano Mário Pereira Silva, o núcleo duro do conceito de independência pode ser decomposto em três dimensões: a funcional; a orgânica e a financeira.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> **Mário Ramos Pereira Silva** : *Constituição, Estado Regulador e Administração Independente*, in **José Pina Delgado/ Mário Pereira Silva** (Org.) : *Estudos em Comemoração do XX Aniversário da Constituição da República de Cabo Verde*, Edições ISCJS, Praia, 2013, p. 208 e segs.

10.1. A *independência funcional* respeitaria aos objetivos da pessoa (ou órgão em causa), entendidos como **finalidade a prosseguir e os instrumentos de que dispõe para a sua prossecução**. Ou seja, implica analisar, a sua margem de livre decisão, *sem interferências governamentais*, no sentido de que o Governo não pode dar ordens e instruções aos titulares dos seus órgãos e aos funcionários e agentes, ficando assim, livre de direção, tutela ou superintendência governamental.

Ora, da análise da norma em causa não parece resultar qualquer vulneração da independência funcional da CNE. Pelo facto de funcionar junto da Assembleia Nacional ou de ainda a Assembleia Nacional prever no seu próprio orçamento uma dotação financeira para a realização das despesas da CNE, como de resto acontece em outros países, como Portugal, nos termos da lei, não parece que de alguma forma esteja em causa a independência funcional. Estabelecer uma dotação, desde que ela seja suficiente no quadro do poder orçamental da Assembleia Nacional não parece, em si, colidir com o princípio da independência<sup>2</sup>. Acresce, por outro lado, quanto à independência funcional, que a CNE tem exercido com aparente normalidade as suas competências previstas no artigo 18º do CE:

#### *Artigo 18* **(Competência)**

##### *1. Compete à Comissão Nacional de Eleições:*

*a) Assegurar a liberdade e regularidade das eleições, a igualdade de oportunidade e de tratamento das candidaturas e o respeito pelos demais princípios fundamentais do processo eleitoral, estabelecidos na Constituição, deste Código e demais legislação, adotando todas as providências necessárias.*

*b) Assegurar a igualdade de tratamento dos cidadãos e a imparcialidade, isenção e objetividade de todos os serviços e agentes da administração eleitoral no exercício de funções;*

---

<sup>2</sup> Mesmo os órgãos de soberania, e a CNE não é um órgão de soberania, têm de respeitar o poder orçamental do Parlamento. Sem prejuízo das subtilezas em relação ao processo orçamental existe até, como se sabe, o brocardo jurídico no sentido de que «o Governo propõe e o Parlamento dispõe».

- c) Promover, organizar, dirigir e fiscalizar superiormente, nos termos deste Código, as operações de constituição de assembleias de voto e de apuramento, nas eleições abrangidas no âmbito das suas atribuições;*
- d) Emitir instruções genéricas aos órgãos de recenseamento e às mesas das assembleias de voto, sobre a interpretação e aplicação da lei, sem prejuízo da sua independência funcional e do disposto em matéria de impugnação;*
- e) Fiscalizar e controlar as operações de recenseamento e de votação, adotando providências e promovendo diligências que assegurem a sua conformidade com a lei;*
- f) Promover o esclarecimento objetivo dos cidadãos acerca das operações eleitorais;*
- g) Criar uma bolsa de membros de mesas de assembleias de voto, no país e no estrangeiro, constituída por indivíduos idóneos, dotados de capacidade para dirigir as operações eleitorais;*
- h) Promover, apoiar e certificar a formação, em matéria eleitoral, dos seus delegados, das entidades recenseadoras e dos membros das mesas de voto, com o apoio do serviço central de apoio ao processo eleitoral;*
- i) Dar a mais ampla publicidade aos diplomas legais que marcam as datas de eleições;*
- j) Resolver queixas e reclamações, que lhe sejam apresentadas no âmbito do processo eleitoral, salvo quando tal resolução incumba, nos termos deste Código e demais legislação, a outros órgãos;*
- k) Instaurar, instruir e decidir processos por contra-ordenação eleitoral e aplicar as coimas correspondentes;*
- l) Participar ao Ministério Público crimes eleitorais de que tome conhecimento;*
- m) Apreciar a regularidade das contas eleitorais;*
- n) Desempenhar as demais funções atribuídas por este Código e demais legislação.*

2. *É da exclusiva competência da Comissão Nacional de Eleições a proclamação dos resultados eleitorais, sem prejuízo da sua divulgação pelos órgãos de comunicação social, nos termos da lei.*

10.2. A *independência orgânica* significaria que a prossecução dos objetivos da Administração não pode ser operada de forma adequada, sem a existência de mecanismos que ofereçam aos titulares dos órgãos legalmente instituídos, margem de liberdade e segurança nas suas decisões e deliberações, face a quaisquer entidades. Desde logo há que ter em conta para esta liberdade e segurança que os membros da CNE não são designados pelo Executivo, mas sim pela Assembleia Nacional por uma dupla maioria: maioria de *dois terços dos deputados presentes*, desde que *superior à maioria dos deputados em efetividade de funções*. O artigo 15º do CE determina que «os membros da Comissão Nacional de Eleições são independentes, inamovíveis e não respondem pelas decisões que tomarem e votos que exprimirem no exercício das suas funções, nos mesmos termos que os magistrados». Por outro lado, o seu mandato (artigo 13º do CE) , de 6 anos, é mais longo que o de uma Legislatura, que, sabidamente, é de cinco anos. O que quer dizer que os membros da CNE podem sobreviver a uma Assembleia Nacional e a um executivo, cujo mandato é de cinco anos. Acresce que não foi apontado nada nos autos no sentido de que faltaria à CNE, por força da norma em sindicância, qualquer liberdade ou segurança no seu processo decisório. Pelo contrário, a CNE como órgão competente para assegurar a liberdade e regularidade das eleições, a igualdade de oportunidades e de tratamento das candidaturas e o respeito pelos princípios fundamentais do processo eleitoral, tem tomado corajosamente decisões contra executivos e partidos de diversas cores políticas, como este Tribunal pôde comprovar , a título de exemplo, no processo que conduziu ao Acórdão nº 6 /2016, de 29 de março e, mais recentemente naquele que deu origem ao Acórdão nº 113/2024, de 13 de janeiro.

A primeira questão objeto do exemplo apontado foi apreciada pelo Tribunal Constitucional nas eleições legislativas de março de 2016. Tinha a ver com o respeito pelos princípios de igualdade de oportunidade e de tratamento de todas as candidaturas e da neutralidade e imparcialidade de todas as entidades públicas. Então, a CNE mandara sustentar um ato público de pré-seleção dos beneficiários do programa de Governo «Casa para Todos» que o IFH- Imobiliária, Fundiária e Habitat SA, tinha previsto organizar, no período da campanha eleitoral para as legislativas. Houve um recurso do IFH para o TC,

este, por unanimidade, julgou improcedente o recurso da IFH, confirmando a deliberação da CNE. No segundo caso, que ocorreu no contexto da campanha eleitoral para as eleições municipais de 1 de dezembro de 2024, tratou-se de uma deliberação da CNE relativa à concessão de benefícios pelo Governo a particulares, mais propriamente pais com filhos na escola, a partir do sexagésimo dia anterior às eleições. A CNE, bem ou mal, considerou tal medida suscetível de favorecer as candidaturas do partido político que suporta o Governo e argumentou que, em sua opinião, ela feria o dever de neutralidade que impenderia sobre os órgãos envolvidos. O Governo recorreu para o TC, mas este não admitiu o recurso por extemporaneidade (Acórdão nº 113/2024, de 13 de dezembro).

10.3. *Quanto à dimensão da independência financeira no princípio constitucional da independência, ela teria que ver com a problemática da Administração Independente* **dispor de recursos suficientes para levar a cabo as suas atividades**, por forma a não ficar dependente da discricionariedade governamental. A materialização desta disponibilização pode, teoricamente, ser feita através da previsão de uma dotação para o orçamento privativo da CNE. Acontece que a resolução em causa prevê o montante para as receitas e despesas da CNE. O que significa que se está perante um orçamento no sentido daquilo que ensinou o Professor António Sousa Franco, ao dizer que o orçamento é «**Uma autorização política para cobrar receitas e efetuar despesas durante certo período, em regra anual**»<sup>3</sup>, [Sousa Franco, p. 296].

A nosso ver, e situando-nos no plano estrito da fiscalização abstrata da constitucionalidade, não parece resultar da Resolução em si que a CNE esteja privada de recursos suficientes para financiar os encargos com o seu regular funcionamento «e, de um modo geral, com o processo eleitoral e que relevem da sua competência». Por isso, não posso acompanhar a ideia de que aqui, *eo ipso*, resultou violado o princípio constitucional da independência da CNE.

11. Afirma-se que o simples facto de a lei determinar que a CNE funciona junto da Assembleia Nacional põe em causa a sua independência. Tenho dificuldade em esposar esta tese, pois o problema da independência se coloca antes de mais em relação ao «coração político do aparelho de Estado»<sup>4</sup>, que é o Governo. Se é certo que a

---

<sup>3</sup> António L. de Sousa Franco: *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol I, 4ª edição, Coimbra 2003, p.296.

<sup>4</sup> Para esta expressão, cfr. X. Dupré de Boulois (Org.) *Les grands arrêts du droit des libertés fondamentales*, 4ª edição, Paris 2023, p. 357.

independência existe, da ligação orgânica com a Assembleia Nacional, muito bem vista pelo Dr. Mário Silva no seu comentário ao artigo 11º do CE, não se pode retirar necessariamente a conclusão de que a CE esteja numa relação de dependência em termos de receber ordens ou instruções da Assembleia Nacional. Pelo contrário, a ligação à Assembleia pode ser vista como garantia da independência, sem prejuízo de se poder reforçar essa independência, em termos de grau. Vem a talho de foice recordar o citado autor, Mário Silva quando nos diz em anotação ao artigo 11º do CE o seguinte: «*O preceito em anotação estatui que a CNE funciona junto da Assembleia, o que constitui mais uma dimensão da sua independência, pois a Assembleia Nacional é um órgão com composição pluripartidária e o mais transparente órgão de soberania...*».

12. Se é verdade que não acompanho o douto acórdão quanto à violação do princípio da independência nas suas distintas dimensões, não se pode deixar de reconhecer o que parece ser uma situação anómala em que o legislador não tem cumprido em toda a sua dimensão o disposto no artigo 28º do CE, que não é uma lei reforçada no sentido próprio do termo, mas sim quanto ao procedimento<sup>5</sup>. Com efeito, não se pode ignorar que desde 2007, portanto há 17 anos o legislador democrático procedeu a uma alteração fundamental na CNE ao transitar de um artigo, o então artigo 26º, que dizia apenas que «os encargos com o funcionamento da Comissão Nacional de Eleições são cobertos por uma dotação orçamental inscrita no orçamento privativo da Assembleia Nacional» para um novo artigo, o 28º, cuja redação é, como vimos anteriormente a seguinte: «A Comissão Nacional de Eleições goza **de autonomia financeira e patrimonial, possuindo orçamento privativo, aprovado pela Assembleia Nacional, conjuntamente com o orçamento privativo desta**. 2. Os encargos com o regular funcionamento da Comissão Nacional de Eleições e, de um modo geral, com o processo eleitoral e que relevem da sua competência, constituem despesas obrigatórias e devem ser inscritas no respetivo orçamento. 3.... 4....».

Ora, aqui há uma série de comandos jurídicos para o legislador. Como, por exemplo: a) Que a CNE goza de autonomia financeira; b) Que goza de autonomia patrimonial; c) que

---

<sup>5</sup> Entre nós as leis reforçadas no sentido próprio do termo são as *leis de bases*, as *leis que aprovam regimes gerais* e as *leis de autorização legislativa*, tendo em conta o disposto no artigo 268º da Constituição. **Cfr. Aristides R. Lima:** *O sistema de atos normativos em Cabo Verde*, in Revista Cabo-Verdiana de Ciências Jurídicas e Sociais, Ano II, nº 2 de 2019;

tem orçamento privativo; d) Que o orçamento é aprovado pela Assembleia Nacional, conjuntamente com o orçamento privativo desta.

13. Segundo Vital Moreira, autonomia financeira é genericamente «*a garantia de receitas próprias e a capacidade de as afetar segundo orçamento próprio às despesas definidas e aprovadas com independência*». O eminente Professor de Coimbra avança numa perspetiva formal que «*a autonomia financeira... não exige a auto-suficiência financeira, mediante receitas próprias independentes do Estado*» e aponta, como exemplo, o caso do regime constitucional e legal das finanças universitárias da administração autónoma em que as receitas podem provir maioritariamente do Orçamento do Estado, «desde que essa participação nas despesas estaduais seja estabelecida em termos vinculados...<sup>6</sup>».

Em sentido material, segundo o mesmo autor, a autonomia financeira existe quando a pessoa coletiva dispõe legalmente de receitas próprias, que governa segundo orçamento próprio e afeta às suas despesas, por ela mesmo aprovadas. Por seu turno, o saudoso Professor Sousa Franco defende, numa perspetiva mais analítica, que a autonomia financeira pode incluir as seguintes modalidades : «*a autonomia patrimonial (...) é o poder de ( ter património próprio e /ou de tomar decisões relativas ao património público no âmbito da lei; » , a autonomia orçamental é o poder de ter orçamento próprio, gerindo as correspondentes despesas e receitas) ; a autonomia de tesouraria é o poder de gerir autonomamente os recursos monetários próprios, em execução ou não do orçamento ; a autonomia creditícia é o poder de contrair dívidas, assumindo as correspondentes responsabilidades, pelo recurso a operações financeiras de crédito*»<sup>7</sup>.

14. Ora, as normas do artigo 28º do CE não podem ser consideradas como uma espécie de solilóquio *do legislador*, mas sim como normas vinculativas do próprio legislador e em especial dos sujeitos parlamentares. De onde resulta, em termos pragmáticos, a necessidade de se conformar a elaboração do Orçamento do Estado e o processo de discussão parlamentar do Orçamento a estas normas que valorizam o estatuto da CNE enquanto órgão independente que concorre não só para a realização de direitos dos cidadãos, designadamente de participação política, mas também para a manifestação do

---

<sup>6</sup> **Vital Moreira**: *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra, 1997, pp. 199 e seg.

<sup>7</sup> **António L de Sousa Franco**: *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. I, 4ª edição, 9ª Impressão, Coimbra, 2003, pp. 152 e seg.

soberano através de eleições periódicas do Presidente da República, da Assembleia Nacional e de órgãos municipais, e do referendo popular sobre questões de interesse nacional ou local, nos termos constitucionais. Afigura-se assim, lógico que as normas regimentais da Assembleia Nacional sobre o processo de orçamento (artigos 234º a 240º) devem ser *lidas* e interpretadas tendo em conta o disposto no artigo 28º do CE. Não parece existir nada no Regimento da Assembleia Nacional que impeça que as distintas senhoras e os ilustres senhores Deputados se possam interessar pelo orçamento da CNE no âmbito do debate na generalidade do Orçamento de Estado, nem que o orçamento da CNE não seja discutido na especialidade como o são [ou devem ser] os orçamentos dos ministérios nos termos do artigo 237º do Regimento. Este artigo diz o seguinte «1. No debate na especialidade, **discutir-se-á sucessivamente o orçamento de cada Ministério, nele podendo intervir os respetivos membros do Governo, que iniciarão os debates parcelares.** 2. O debate na especialidade do Orçamento tem lugar **nas respetivas Comissões**, por um período não superior a dez dias, nele podendo intervir o Governo. 3...».

O debate parlamentar do orçamento da CNE certamente que pode levar a decisões mais fundamentadas, eficazes e transparentes, o que vai no sentido do reforço da democracia, da instituição parlamentar e da própria CNE.

São estas as razões que me moveram ao desacompanhar, com a devida vénia, o juízo de declaração da inconstitucionalidade da norma da Resolução fiscalizada por esta Corte Constitucional.

O Juiz Conselheiro

*Aristides R. Lima*

**ESTÁ CONFORME**

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

O Secretário,

*João Borges*