

**Cópia:**

Do acórdão proferido nos autos de Processo Anómalo n.º 2/2025, em que **Pedro Lima da Rocha** requer a fiscalização concreta da inconstitucionalidade por omissão legislativa, tendo como contrapartes a **Assembleia Nacional**, o **Governo** e o **INPS**.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ACÓRDÃO N.º 25/2025

(Processo Anómalo 2/2025, Pedro Lima da Rocha – Assembleia Nacional, Governo e INPS, pedido de fiscalização concreta da inconstitucionalidade por omissão de aprovação de norma permissiva de uma pessoa do sexo masculino poder aposentar-se antecipadamente aos sessenta anos de idade)

I. Relatório

1. O Senhor Pedro Lima da Rocha, com os demais sinais de identificação nos autos, protocolou o presente incidente anómalo, requerendo apreciação da inconstitucionalidade por omissão legislativa por falta de previsão legal que permita a reforma antecipada dos homens, arrolando fundamentos sumarizados da seguinte forma;

1.1. Recorta os seguintes factos:

1.1.1. Não haveria previsão legal que possibilitaria a reforma antecipada para os segurados homens do Regime Geral da Previdência Social, com faixa etária de 60 a 65 anos, ainda que atendessem a critérios de longa carreira contributiva e estivessem em situação de vulnerabilidade social e económica;

1.1.2. As suas contribuições ao sistema de previdência social, iniciada em 1 de janeiro de 1983, por meio de descontos diretos no respetivo salário e contribuições das entidades patronais, corresponderia ao montante de 17.000.000 de escudos, até março de 2022;

1.1.3. Além de se encontrar numa situação de transição profissional e desemprego, desde março de 2024, desprovido de rendimentos mensais proveniente de trabalho, teria sob seu encargo responsabilidades familiares;

1.1.4. O tratamento concedido à mulher cabo-verdiana, cujo acesso à reforma aos 60 anos, independe do regime previdenciário, difere do que se concede aos homens;

1.1.5. A aprovação da Lei 20/X/2023 possibilitaria aposentadoria antecipada e pré-aposentação para os servidores da Administração Pública.

1.2. Atinente à violação dos princípios constitucionais, entende que a omissão legislativa de se estender tal benefício a pessoas do sexo masculino teria vulnerado o princípio da igualdade, da proteção social, da dignidade da pessoa humana e confiança legítima, consagrados nos artigos 24, 70 e 1º, respetivamente;

1.3. Termina requerendo que se:

1.3.1. Reconheça a inconstitucionalidade por omissão legislativa no que concerne à regulação do acesso à reforma antecipada para os homens no Regime Geral da Previdência Social;

1.3.2. Determine que a Assembleia Nacional e o Governo adotem as providências necessárias de forma que a referida omissão seja suprida; e, se,

1.3.3. Enderece recomendações ao Instituto Nacional de Previdência Social para que medidas provisórias de proteção a segurados sejam asseguradas até o desfecho da questão legislativa.

2. Recebido no dia 24 de abril, na sequência de pedido feito pela Secretaria, o Presidente do Tribunal, considerando as características do processo, confirmou que se o devia classificar como um processo anómalo para efeitos de apreciação pelo Coletivo.

3. O que veio a acontecer no dia 22 de maio, ocasião em que, com a presença do Senhor Secretário do TC, os Venerandos Juizes-Conselheiros e do Senhor Secretário do TC, apreciaram a questão.

II. Fundamentação

1. O autor do requerimento, sentindo-se prejudicado pela ausência de um mecanismo que lhe possa servir para efeitos de garantia da sua aposentação, vem ao Tribunal Constitucional requerer a fiscalização da constitucionalidade por omissão legislativa, pelo facto de, segundo se entendeu, o sistema tratar de forma diferenciada homens e mulheres, permitindo que estas se reformem e passem a usufruir de uma pensão aos sessenta anos, ao passo que estes não, sem que existam mecanismos de reforma antecipada ou de pré-aposentação para os trabalhadores por conta de outrem, ao contrário do que já se prevê em relação aos funcionários públicos.

2. Como é evidente, a questão suscitada pelo peticionário conduz a dois problemas processuais decisivos, os quais, em última instância, podem obstar à sua apreciação por este Tribunal:

2.1. Primeiro, por se configurar, nas próprias palavras do subscritor da peça, num pedido de fiscalização da constitucionalidade por omissão;

2.2. Segundo, por se tratar de uma questão de fiscalização da constitucionalidade que, independentemente de ser abstrata ou concreta, sempre conduziria a dificuldades no concernente ao preenchimento dos pressupostos processuais para a utilização de cada uma dessas figuras.

2.3. Enfrentaremos estas questões segmentadamente e pela ordem de apresentação.

3. A respeito da fiscalização da inconstitucionalidade por omissão, o Tribunal já se tinha pronunciado algumas vezes (*Acórdão 48/2021, de 4 de novembro, Autos de Apreciação Sucessiva da Constitucionalidade n.º 2/2019, concernente à constitucionalidade das 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 que estabelece as bases do regime da função pública, relativamente ao modo de vinculação jurídica do emprego na função pública, por via do contrato individual de trabalho a termo certo e à conversão dos contratos administrativos de provimento em contratos de trabalho a termo certo e da omissão de mecanismos de desenvolvimento profissional dos funcionários públicos em regime de emprego no Plano de Cargos, Carreiras e Salários, aprovado pelo Decreto-*

Lei nº 9/2013, de 26 de fevereiro, Rel: JC Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 5, 17 de janeiro de 2022, pp. 84-87, 3.1; Acórdão 50/2022, de 22 de dezembro, Autos de Fiscalização Concreta da Constitucionalidade 4/2021 (Aniceto dos Santos v. TRS, sobre inconstitucionalidade de norma hipotética decorrente do artigo 12 do CPP na exata aceção segundo a qual o juiz que aplica medida de coação de prisão preventiva não está impedido, no respetivo processo, de participar do julgamento do arguido), Rel: JC Pina Delgado, publicado no Boletim Oficial, I Série, N. 6, 18 de janeiro de 2023, pp 180-206, 3.3.1), ressaltando do entendimento assentado dois aspetos com relevância para a apreciação do pedido

3.1. No primeiro desses arestos, o *leading case* nessa matéria, diz-se, por um lado, que:

3.1.1. A *Lex Suprema* faz referência expressa à figura da inconstitucionalidade por ação, não fazendo qualquer menção à outra modalidade, o que demonstra que foi uma orientação expressa do legislador constitucional, que, ao contrário daquilo que acontece em outras paragens, não quis incluir dentre as competências da jurisdição constitucional cabo-verdiana a possibilidade de esta poder apreciar, através de procedimento autónomo, situação de omissão legislativa de responsabilidade da Assembleia Nacional ou do Governo;

3.1.2. Segundo, porque esta solução legislativa projeta-se, como não podia deixar de ser, para o texto do diploma que regula o processo de fiscalização da constitucionalidade, o qual, à semelhança da Lei Fundamental, não previu a figura da inconstitucionalidade por omissão;

3.1.3. Sendo assim, a Corte Constitucional não pode em caso algum atender a pedidos do tipo daquele que foi formulado pelo requerente, no sentido de apreciar e declarar inconstitucional uma omissão legislativa do poder legislativo, sob pena de violação grosseira e grave do princípio da soberania popular, um dos princípios vetores que move a nossa República, e até do princípio da separação de poderes, ingerindo na esfera política reservada ao legislador democrático.

3.2. Mas, do outro, que:

3.2.1. Sendo verdade que isso poderá gerar alguns problemas, quando se transcende as omissões de concretização legislativa em contexto de direitos económicos, sociais e culturais, e também se passa a contemplá-las em situações a envolver direitos, liberdades e garantias cuja eficácia dependa da lei e de uma *interpositio legislatoris*. Correspondendo aos casos em que perante o princípio da aplicabilidade direta dessa categoria de direitos exposto pelo artigo 18, nas situações em que o direito em causa não seja autoexecutável, a intervenção do legislador em prazo razoável é determinante para a criação das condições necessárias à sua aplicação. Por conseguinte, a mora do legislador seria mais insidiosa e prejudicial ao cumprimento dos preceitos constitucionais em tal cenário. O mesmo acontecendo quando a omissão legislativa ocasione um efeito que, direta ou indiretamente, atinja direitos, liberdades e garantias típicos como a garantia a não se ser discriminado.

3.2.2. Nessas circunstâncias, o sistema contém outros mecanismos para não deixar desprotegido os direitos, liberdades e garantias que requeiram algum tipo de prestação legislativa ou o direito a não se ser discriminado, pelo menos nos casos não conducentes à inatividade legislativa total. Quanto à omissão em que o legislador aprova um regime jurídico, porém, não contempla alguma dimensão regulatória imposta pela Constituição para garantir a eficácia do direito estabelecendo um regime jurídico completo, ou aquela em que ele concebe-o somente para beneficiar certas categorias de pessoas, através de regime geral ou especial, não as estendendo às demais, ainda que em igualdade ou equivalência de circunstâncias, eles sempre podem ser protegidos através da utilização da figura da inconstitucionalidade por ação, desafiando-se a insuficiência ou desigualdade (neste particular, veja-se o *Parecer nº 1/2017, de 2 de maio, referente a algumas normas do ato legislativo que aprova o Estatuto do Pessoal Oficial de Justiça das Secretarias Judiciais e das Secretarias do Ministério Público*, Rel: JP Pinto Semedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 27, de 16 de maio de 2017, pp. 672-682) das normas aprovadas. Neste caso mesmo que se revistam de natureza social. Ademais, em certas situações, o Tribunal poderá avaliar a necessidade e viabilidade de desenvolver normas especiais que permita garantir a eficácia do direito. E os titulares do direito poderão recorrer ao outro recurso constitucional, presentes certas circunstâncias;

3.2.3. O facto é que havendo tais alternativas de proteção de normas constitucionais ou de posições jurídicas individuais, em tais hipóteses se enquadrando, o

objeto definido pelo pedido deverá ser necessariamente uma norma em vigor desafiada no quadro de uma inconstitucionalidade por ação e não conduta omissiva através de um pedido de declaração de inconstitucionalidade por omissão, figura não reconhecida pelo ordenamento jurídico cabo-verdiano.

3.3. Por conseguinte, entendendo o requerente – com alguma pertinência, diga-se – que o tratamento que o sistema de segurança social confere, em matéria de acesso a direitos sociais básicos, a homens e mulheres, privilegiando-as com base no sexo, remeteria a uma categoria de discriminação expressamente prevista pelo artigo 24 da Constituição, caberia a ele atacar a norma através da suscitação de uma inconstitucionalidade por ação incidente sobre a(s) norma(s) que consagra(m) esse tratamento diferenciado entre mulheres e homens, nomeadamente o artigo 81, parágrafo primeiro, do Decreto-Lei 5/2004, de 16 de fevereiro, que aprova as bases de aplicação do sistema de proteção social obrigatório dos trabalhadores por conta de outrem, alterado pelo Decreto-Lei 51/2005, de 25 de julho e pelo Decreto-Lei 50/2009, de 30 de novembro, este último publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 45, de 30 de novembro de 2009, pp. 944-962.

3.3.1. É verdade que está em causa um direito de natureza social, o direito à segurança social consagrado no artigo 70 através da utilização da seguinte fórmula básica: “todos têm direito à segurança social para a sua proteção no desemprego, doença, invalidez, velhice, orfandade, viuvez e em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho”. Como tal, dele decorrem injunções prestacionais que têm como destinatário o poder público e implicam na determinação de um conjunto de ações destinadas a garantir a sua materialização, daí o mesmo dispositivo dispor que “Incumbe ao Estado criar as condições para o acesso universal dos cidadãos à segurança social, designadamente: a) garantir a existência e o funcionamento de um sistema nacional de segurança social, com a participação dos contribuintes e das associações representativas dos beneficiários; (...)”;

3.3.2. Este direito é regulado por um quadro jurídico que visa assegurar uma proteção efetiva e universal. A *Lei de Bases de Proteção Social, Lei 131/V/2001, de 22 de janeiro* (publicada no *Boletim Oficial*, I Série, N. 2, de 22 de janeiro de 2001, pp. 24-29) define os princípios fundamentais do sistema, baseado na solidariedade, na justiça social e na equidade, promovendo a inclusão de todos os cidadãos, com especial atenção

às camadas mais vulneráveis da população. Por sua vez, o *Decreto-Lei 5/2004, de 16 de fevereiro*, regulamenta o Regime Jurídico de Proteção Social Obrigatória, especificando as condições de acesso, os beneficiários, as prestações e as obrigações contributivas, aplicável aos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria, neste último caso, por força do disposto no artigo 32, número 1, da Lei 131/V/2001, de 22 de janeiro. O regime aplicável aos funcionários públicos encontra-se na *Lei 61/III/89, de 30 de dezembro, que estabelece o Estatuto da Aposentação e da Pensão de Sobrevivência do Funcionário Público*, publicada no *Boletim Oficial*, N. 53, de 30 de dezembro de 1989, alterada pela Lei 39/VIII/2013, de 17 de setembro (relativamente à incompatibilidade dos aposentados), publicada no *Boletim Oficial*, I Série, N. 48, de 17 de setembro de 2013, pp. 1208-1209. A operacionalização do sistema cabe principalmente ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que tem ampliado gradualmente a sua cobertura, inclusive aos trabalhadores do setor informal. No entanto, desafios como a sustentabilidade financeira, a informalidade e a necessidade de maior abrangência territorial e social ainda exigem atenção contínua para garantir uma proteção social plena e eficaz para todos os cabo-verdianos;

3.3.3. É facto que sendo um direito social, ficando assegurada por fazer parte do núcleo essencial do direito, a existência de um sistema nacional de segurança social, a sua expansão universal está sujeita aos princípios próprios dessa categoria de direitos, nomeadamente de reserva do possível, de aplicação progressiva, e de flexibilidade de concretização, e à sua regulação legal, considerando interesses públicos importantes, nomeadamente a justiça, inclusive na sua dimensão intergeracional, e a sustentabilidade do sistema, do que decorre que o estabelecimento de uma idade de aposentação seja resultado dessa ponderação fina;

3.3.4. O problema é que mesmo quando se esteja perante um direito dessa natureza, e, logo, a liberdade regulatória do legislador e as opções dos formuladores de políticas públicas sejam mais amplas, talvez por maioria de razão, se impõem especiais cuidados ao se garantir a isonomia de tratamento. Isso no sentido de que, salvo situações justificáveis de prevalência da dimensão material da igualdade sobre a formal, conforme vertidas para o artigo 24 da Constituição, desvios de tratamentos – sejam eles de natureza ordinária (nomeadamente entre trabalhadores do setor público e trabalhadores do sector privado), sejam eles de natureza especial, quando remetem a fator suspeito de privilégio

ou discriminação como é indubitavelmente o sexo da pessoa – são especialmente problemáticos e merecem ser avaliados do ponto de vista constitucional;

3.3.5. Requerendo essas situações uma ponderação exigente, para que se considere se, efetivamente, no último caso, haveria um favorecimento legal justificado, na medida em que é necessário para confrontar uma situação específica de vulnerabilidade. Isso considerando que, por razões históricas e sociais, que ainda se repercutem na nossa sociedade, a pessoa, sendo mulher, integra um grupo vulnerável com regime disperso na Lei Fundamental, para as quais a Constituição admite o privilégio transitório enquanto perdura essa situação por aplicação da dimensão material da igualdade, beneficiando de um regime especial. E uma aplicação num contexto complexo, já que o regime da função é distinto neste particular, não incluindo a mesma solução de diferenciação.

3.4. Claro que, acaso o problema se resumisse à conversão de uma inconstitucionalidade por omissão numa inconstitucionalidade por ação, tendo em atenção a relevância da questão constitucional subjacente, ele seria apto a ser superado por um mero despacho de aperfeiçoamento, permissivo da correção da peça nesse mesmo sentido.

4. Mas, isso, se o requerente tivesse alguma possibilidade de assumir legitimidade processual ativa para o fazer, uma possibilidade que este Tribunal não consegue vislumbrar.

4.1. Porque, de uma parte, se se tratar o pedido de fiscalização a partir de um prisma abstrato – hipótese que se retém por razões argumentativas – fica patente que ele não integra o rol de entidades constitucionalmente habilitadas a pedir ao Tribunal Constitucional a fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade,

4.1.1. De acordo com o artigo 280 da Constituição da República e do artigo 69 da Lei do Tribunal Constitucional (Lei 56/VI/2005, de 28 de fevereiro) têm legitimidade para requerer ao Tribunal Constitucional a Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade de normas ou resoluções de conteúdo material normativo ou individual e concreto: o Presidente da República, o Presidente da Assembleia Nacional, pelo menos quinze Deputados, o Primeiro Ministro, o Procurador-Geral da República e o Provedor de Justiça;

4.1.2. Assim sendo, para que se viabilizasse a possibilidade de um controlo abstrato, não tendo o requerente legitimidade para tanto, necessário seria que atuasse politicamente, peticionando a órgãos legislativos/com iniciativa legislativa ou solicitando a uma das entidades designadas, nomeadamente o Provedor de Justiça – órgão que constitucional e estatutariamente tem intervenção nas matérias que envolvem a situação específica – pedindo que ele, no uso das suas competências, requeira essa fiscalização.

4.2. E, da outra, porque projetando a peça traços de uma fiscalização concreta da constitucionalidade, marcada por um intuito de resolver uma solução específica que o requerente entende estar a tolher a possibilidade de usufruir de um direito social tratando-o discriminatoriamente por razões suspeitas de sexo ou diferenciadamente por ser do setor privado, inibe-se a intervenção deste Tribunal.

4.2.1. Na medida em que – constitucionalmente – ainda que qualquer pessoa titular de um direito ou interesse legítimo, como é o caso, possa fazer chegar ao Tribunal Constitucional, para efeitos de apreciação um pedido de fiscalização concreta da constitucionalidade, pela sua natureza recursal e não originária, só o pode fazer em relação a uma norma que tenha sido aplicada ou desaplicada por um órgão judicial por motivos de inconstitucionalidade ou, nalguns casos, de ilegalidade;

4.2.2. Nos termos do artigo 281 da CRCV e do artigo 77 da Lei do Tribunal Constitucional, 1. “[c]abe recurso para o Tribunal Constitucional, das decisões dos Tribunais que: a) Recusem, com fundamento em inconstitucionalidade, a aplicação de qualquer norma ou resolução de conteúdo material normativo ou individual e concreto; b) Apliquem normas ou resoluções de conteúdo material normativo ou individual e concreto cuja inconstitucionalidade haja sido suscitada no processo; c) Apliquem normas ou resoluções de conteúdo material normativo ou individual e concreto que tenham sido anteriormente julgadas inconstitucionais pelo próprio tribunal constitucional; 2. Cabe, ainda, recurso para o Tribunal Constitucional das decisões que; a) Apliquem resoluções de material normativo ou individual e concreto que tenham sido julgadas anteriormente ilegais pelo próprio Tribunal Constitucional ou cuja ilegalidade haja sido suscitada no processo; b) Recusem aplicar, com fundamento em ilegalidade, as resoluções referidas na alínea anterior”;

4.2.3. Nos autos, nada há a indicar que se está a recorrer de uma decisão de um outro Tribunal, mas da colocação de uma ação originária.

4.2.4. Por conseguinte, somente depois de, hipoteticamente, o requerente recorrer às entidades administrativas e aos tribunais competentes é que se franqueariam as portas deste tribunal para se apreciar esse tipo de pedido.

5. Como as coisas estão neste momento, o Tribunal Constitucional, apesar da transcendência objetiva e importância subjetiva da questão colocada, não a pode conhecer.

III. Decisão

Pelo exposto, os juízes do Tribunal Constitucional, reunidos em Plenário, decidem não conhecer o pedido formulado pelo Cidadão Pedro Lima da Rocha de fiscalização da inconstitucionalidade por omissão legislativa no que concerne à regulação do acesso à reforma antecipada para os homens no Regime Geral da Previdência Social.

Registe, notifique e publique.

Praia, 02 de junho de 2025

Pelo Tribunal:

José Pina Delgado

Aristides R. Lima

João Pinto Semedo

ESTÁ CONFORME

Secretaria Judicial do Tribunal Constitucional, aos 02 de junho de 2025.

O Secretário,

João Borges