



# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ACÓRDÃO N.º 761/2022

PROCESSO N.º 997-C/2022

Providência Cautelar Não Especificada (Relativo ao Contencioso Eleitoral)

Em nome do Povo, acordam, em Conferência, no Plenário do Tribunal Constitucional:

## I. RELATÓRIO

O partido político UNITA, com os demais sinais de identificação nos autos, veio, nos termos do artigo 399.º e seguintes do Código de Processo Civil (CPC), aplicável ao processo constitucional por força do disposto no artigo 2.º e da alínea g) do artigo 3.º, ambos da Lei n.º 3/08, de 17 de Junho – Lei do Processo Constitucional (LPC), intentar no Tribunal Constitucional uma providência cautelar não especificada, fundamentando, em síntese, o seguinte:

1. A Comissão Nacional Eleitoral (CNE) criou, através da cláusula 16.ª, n.º 3 do caderno de encargos do procedimento concursal da logística eleitoral, uma situação em que se permite que a transmissão das actas sínteses das assembleias de voto seja feita a partir dos Centros de Despachos nas Comissões Municipais Eleitorais, mediante o seu envio pelos meios tecnológicos concebidos e definidos pelo Plenário da CNE para o apuramento.
2. Os Centros de Despachos ora criados pela CNE, não têm qualquer similitude, ou seja, não se identificam e muito menos se confundem com os Centros de Escrutínio que a Lei Orgânica sobre a Organização e Funcionamento da CNE (LOOFCNE) prevê. Outrossim, a manutenção dos referidos Centros de Despachos, pela composição dos seus membros e, por conseguinte, estranhos à CNE, exclui e impede o acesso ao exercício de direitos e ao cumprimento dos deveres dos membros de pleno direito

- do Plenário das Comissões Eleitorais (Nacional, Provincial e Municipal), ao abrigo do disposto no artigo 30.º daquele mesmo diploma legal.
3. No âmbito do processo eleitoral, para efeito de cumprimento do dever legal de garantir um pleito eleitoral transparente e verificável, o plenário da CNE aprovou no dia 27 de Maio do ano em curso, o respectivo Regulamento de Observação Eleitoral, atribuindo, para cobertura de todo espaço do território nacional, quotas para as respectivas categorias de observadores nacionais e internacionais, conforme abaixo descrito.
  4. Para uma projecção de 16.000 assembleias de voto e 30.000 mesas de voto, a Comissão Nacional Eleitoral atribuiu uma quota de 2.000 observadores nacionais e 230 observadores internacionais, distribuídos por 3 em cada Província do país, o que perfaz um total de 2.230 observadores a estarem presentes para observação eleitoral, mediante reconhecimento legal do estatuto próprio de observadores.
  5. A observação do processo eleitoral em Angola é uma exigência constitucional e prevista na Lei n.º 11/12, de 22 de Março, a conhecida Lei de Observação Eleitoral, em vigor na ordem jurídica angolana.
  6. Os Centros de Despachos concebidos pela CNE são estranhos à letra e ao espírito da lei, nos termos do artigo 30.º e das disposições do artigo 86.º da Lei n.º 12/12, de 13 de Abril, Lei Orgânica sobre a Organização e Funcionamento da CNE.
  7. A CNE, através do seu Plenário, ao aprovar o regulamento, nos termos do n.º 1 do artigo 11.º da Lei de Observação Eleitoral (LOE), e, nos termos das alíneas g) e n) do artigo 13.º da Lei n.º 12/12, de 13 de Abril - Lei Orgânica sobre a Organização e Funcionamento da CNE (LOOFCNE) - omitiu e coarctou os direitos dos observadores nacionais e internacionais conferidos por imperativo legal, à luz do artigo 32.º e nos termos das alíneas a) a r), do artigo 4.º da supracitada lei.
  8. Com a criação dos Centros de Despachos concebidos pela CNE, centros estranhos à letra e ao espírito da lei, a CNE exclui e impede o acesso ao exercício de direitos e ao cumprimento dos deveres dos membros de pleno direito do Plenário das Comissões Nacional, Provincial e Municipal Eleitorais, provocando danos ao processo eleitoral de difícil reparação.
  9. Os 2.230 observadores eleitorais concebidos pela CNE não cumprirão as suas tarefas relativas à observação, acompanhamento, apreciação e verificação da imparcialidade e funcionalidade da Comissão Nacional Eleitoral e seus órgãos em todo o território nacional, bem como verificar a implantação e funcionalidade da CNE, num universo de 16.000

Assembleias de Voto e 30.000 Mesas de Voto que acolherão mais de 14.000.000 de eleitores, o que poderá tornar as eleições gerais inobserváveis, e, por conseguinte, não credíveis, com irreparáveis prejuízos para o próprio processo eleitoral.

10. Com a conduta adoptada, a Requerida pode causar ao Requerente e aos eleitores uma lesão de difícil reparação, dado o facto de que, mesmo com a instauração de uma acção em tempo útil, obstáculo algum seria colocado ao andamento normal do processo, em consequência da demora do curso normal de uma acção declarativa de condenação.
11. Os efeitos que com este procedimento se pretendem obter não podem ser alcançados com qualquer uma das providências especificadas pelo Código de Processo Civil, mas sim uma providência não especificada.
12. Além do mais, o prejuízo que possa resultar para os eleitores, como destinatários das eleições, e para a Requerente, do deferimento da presente providência, são inferiores aos danos que com a mesma se pretende evitar.
13. Dispõe o artigo 401.º do CPC que "a providência é decretada, desde que as provas produzidas revelem uma probabilidade séria da existência do direito e mostrem ser fundado o receio da sua lesão, salvo se o prejuízo resultante da providência exceder o dano que com ela se quer evitar".

O Requerente termina pedindo que seja reconhecida a existência do direito e que se condene a Requerida nos seguintes termos:

1. Que os actos praticados sejam revogados e conformados com a Lei de Observação Eleitoral.
2. Que os Centros de Despachos sejam expurgados imediatamente e institucionalizados os Centros de Escrutínio legalmente previstos no artigo 30.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 12/12, de 13 de Abril - LOOFCNE e que o Plenário delibere sobre um instrutivo que os Comissários Nacionais, Provinciais e Municipais tenham acesso, nos termos da presente Lei, aos Centros de Escrutínio a todos os níveis a fim de cumprirem com os deveres constantes nas alíneas a) e c) do artigo 13.º da mesma lei.

Regularmente citada, veio a Requerida, alegar, em síntese, o seguinte:

1. A Providência Cautelar desencadeada pelo Requerente incide sobre um Regulamento Administrativo, isto é, o Regulamento n.º 4/22, de 6 de Junho, que estabelece as Regras Sobre o Processo de Reconhecimento e de Acreditação dos Observadores Eleitorais, bem como o Caderno de

Encargos inerente ao Concurso Público relativo à Prestação do Serviço de Solução Tecnológica e Logística Eleitoral para as Eleições Gerais de 2022, que, na perspectiva da Requerente, violam a lei.

2. Como se pode constatar, os actos objecto de impugnação e cuja legalidade se suscita, são de natureza administrativa e estão sujeitos à jurisdição administrativa, tal como resulta do disposto nos artigos 1.º e 2.º da Lei n.º 2/94, de 14 de Janeiro, Lei da Impugnação dos Actos Administrativos (LIAA), bem como do n.º 2 do artigo 15.º e artigo 21.º da Lei n.º 41/20, de 23 de Dezembro, Lei dos Contratos Públicos - LCP.
3. Para efeitos de apreciação das matérias objecto do processo, a lei deferiu a competência à Câmara do Cível e Administrativo do Tribunal Supremo, nos termos do disposto no artigo 17.º da LIAA.
4. Pelo exposto, resulta claro que o Tribunal Constitucional é incompetente em razão da matéria, considerando que a matéria objecto de impugnação está sujeita à jurisdição administrativa, nomeadamente, no âmbito das competências da Câmara do Cível, Administrativo, Fiscal e Aduaneiro do Tribunal Supremo.
5. O Requerente deduziu um pedido substancialmente incompatível com o expediente processual de que se socorreu, sendo que a finalidade inerente ao pedido deduzido não pode ser prosseguida por via da providência cautelar, por visar tutelas substancialmente distintas, em atenção à finalidade das providências cautelares.
6. Tal facto importa, *per se*, a improcedência da presente providência cautelar, por se tratar de um expediente processual destinado à prossecução de finalidades diferentes da pretendida pelo Requerente.
7. Não ficou provado, nem é minimamente verosímil em sede do requerimento do Requerente, a existência de um provável ou pretenso direito a favor do Requerente (enquanto partido político), nem em sede das questões atinentes ao exercício de alegados direitos e deveres por parte dos membros das comissões eleitorais, nem em sede dos pretensos direitos atinentes aos observadores eleitorais.
8. Ora, não havendo pretenso direito, não pode sequer falar-se em *periculum in mora*, pois não há, sequer, qualquer direito que possa ser objecto de violação, inexistindo, em consequência, a susceptibilidade de ser causado qualquer dano à sua esfera jurídica.
9. Termos em que, no caso concreto, não se verifica o requisito do *fumus boni iuris* nem do *periculum in mora*, facto que deve dar lugar à

improcedência da presente providência cautelar, por lhe faltarem os requisitos legais.

10. Apreciada a questão suscitada, de facto constata-se a referência, no Caderno de Encargos e no contrato celebrado, da designação de Centros de Despachos, que, na verdade, foi mero *lapsus calami*, pois foi por erro na descrição ou designação no âmbito da solução tecnológica contratualizada em que a terminologia foi inserida nos referidos documentos.

11. Razão pela qual, aquela designação deve ser entendida como Comissões Municipais Eleitorais, ou seja, onde se designa "Centros de Despachos", deve ler-se ou entender-se por "Comissões Municipais Eleitorais", na medida em que é nestes órgãos da administração eleitoral a nível local onde estão instalados os equipamentos e meios tecnológicos para o processamento e envio das actas e demais elementos legalmente exigidos à Comissão Nacional Eleitoral, de forma rápida e segura, nos termos definidos pela CNE, conforme disposto nos n.ºs 10 e 11 do artigo 86.º e n.º 1 do artigo 131.º, ambos da Lei n.º 36/11, de 21 de Dezembro, Lei Orgânica sobre as Eleições Gerais (LOEG), com a redacção dada pela Lei n.º 30/21, de 30 de Novembro, Lei que altera a Lei Orgânica sobre as Eleições Gerais.

A Requerida termina pedindo, em síntese, o seguinte:

- a) Que seja negado provimento à providência cautelar, porque o pedido do Requerente não pode ser prosseguido por via deste expediente;
- b) Que confirme os procedimentos e actos reclamados, com excepção da designação "Centros de Despachos" para Comissões Municipais Eleitorais, por estarem em conformidade com a legislação eleitoral e demais normativos aplicáveis, não enfermado, tais procedimentos e actos, de nenhum vício que determine a sua invalidade.

## II. COMPETÊNCIA

O Tribunal Constitucional é competente para conhecer e decidir a presente providência cautelar, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 181.º, da Constituição da República de Angola (CRA), do artigo 16.º e seguintes da Lei n.º 2/08, de 17 de Junho – Lei Orgânica do Tribunal Constitucional (LOTIC), com as alterações introduzidas pela Lei n.º 24/10, de 3 de Dezembro, do artigo 3.º da Lei n.º 3/08, de 17 de Junho – Lei do Processo Constitucional (LPC), com as alterações introduzidas pela Lei n.º 25/10, de 3 de Dezembro, e dos artigos 6.º,

153.º e seguintes, todos da Lei n.º 36/11, de 21 de Dezembro – Lei Orgânica sobre as Eleições Gerais, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 30/21, de 21 de Dezembro.

### III. LEGITIMIDADE

O Requerente é um partido político, pelo que lhe assiste legitimidade para impetrar a presente Providência Cautelar não Especificada, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 156.º da LOEG e 399.º e seguintes do CPC, aplicável *ex vi* do artigo 2.º da LPC.

### IV. OBJECTO

O objecto da presente Providência Cautelar não Especificada consiste em verificar se estão ou não reunidos os seus pressupostos, nomeadamente a existência do direito invocado e o fundado receio de lesão grave e dificilmente reparável.

### V. APRECIANDO

#### 1. Questão Prévia

No que concerne ao caderno de encargos e ao contrato público, o Tribunal Constitucional não se vai pronunciar sobre a sua validade, interpretação e execução dos mesmos, pois são de natureza administrativa, relativos ao procedimento de contratação pública, cujos princípios e regras são definidos pela Lei n.º 41/20, de 23 de Dezembro - LCP.

Os litígios emergentes dos procedimentos de contratação pública, isto é, o conhecimento de eventual impugnação, são da competência dos tribunais de jurisdição administrativa, sendo que esta é exercida pelos tribunais da jurisdição comum, nos termos das disposições conjugadas da Lei n.º 2/15, de 2 de Fevereiro – Lei Orgânica sobre a Organização e Funcionamento dos Tribunais da Jurisdição Comum, dos artigos 14.º e seguintes da LCP, dos artigos 2.º, 3.º e 17.º, todos da Lei n.º 2/94, de 14 de Janeiro – Lei de Impugnação dos Actos Administrativos (LIAA) e dos artigos 33.º a 35.º, do Regulamento do Processo Contencioso Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4-A/96, de 5 de Abril.

Nesta conformidade, o Tribunal Constitucional declara-se incompetente em razão da matéria para apreciar os aspectos formais e substanciais do caderno de encargos e do aludido contrato público, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 181.º da Constituição da República de Angola (CRA), 16.º e seguintes

da Lei n.º 2/08, de 17 de Junho – Lei Orgânica do Tribunal Constitucional (LOTIC), com as alterações introduzidas pela Lei n.º 24/10, de 3 de Dezembro, e 3.º da Lei n.º 3/08, de 17 de Junho – Lei do Processo Constitucional (LPC), com as alterações introduzidas pela Lei n.º 25/10, de 3 de Dezembro.

Assim sendo, o Tribunal vai pronunciar-se tão-somente sobre os pressupostos para o decretamento, ou não, da providência cautelar, e da questão relativa aos Centros de Despacho, no âmbito da sua competência em matéria eleitoral.

## 2. Questão de Fundo

Analisado que foi o requerimento de interposição da providência cautelar e os respectivos pedidos, resulta claro que o Requerente pretende alcançar, com o presente expediente, os desígnios próprios de uma acção principal.

As providências cautelares, atenta à sua natureza instrumental, visam apenas assegurar que o processo principal atinja o seu objectivo, que consiste em regular de forma eficaz e definitiva a causa. Estas medidas sumárias e urgentes visam a antecipação útil do reconhecimento de um direito, neutralizando os prejuízos que possam advir em consequência da demora normal e inevitável do processo.

O artigo 399.º do Código de Processo Civil dispõe que *"Quando alguém mostre fundado receio de que outrem, antes de a acção ser proposta ou na pendência dela, cause lesão grave e dificilmente reparável ao seu direito, pode requerer, se ao caso não convier nenhum dos procedimentos regulados neste capítulo, as providências adequadas à situação, nomeadamente a autorização para a prática de determinados actos, a intimação para que o réu se abstenha de certa conduta, ou a entrega dos bens móveis ou imóveis, que constituem objecto da acção, a um terceiro, seu fiel depositário"*.

Considerando a natureza meramente cautelar deste tipo de procedimento, os seus objectivos não visam o restabelecimento da verdade jurídica, mas apenas um meio de evitar possíveis danos enquanto a veracidade dos factos é determinada na acção principal.

Neste sentido, e tendo em conta o disposto nos artigos 399.º e 401.º, ambos do CPC, é pressuposto para a sua procedência, que se verifiquem, cumulativamente, os requisitos para o seu decretamento, desde logo, os seguintes:

- a) *Fumus boni iuris*;
- b) *Periculum in mora*;
- c) Proporcionalidade.

O primeiro dos requisitos, o *fumus boni iuris*, traduz-se na probabilidade séria da existência do direito alegado, ou seja, a existência de um direito, com forte probabilidade, de vir a ser reconhecido ao Requerente numa possível acção principal.

Por sua vez, o *periculum in mora* consiste na iminência da verificação de qualquer lesão ou dano grave de difícil reparação àquele direito, em virtude da demora na conformação definitiva da lide, justificando-se, assim, a urgência na efectivação desse direito para prevenir os prejuízos que decorrem da natural demora do processo.

Por último, para o seu decretamento, segundo o princípio da proporcionalidade, o tribunal deve analisar se, estando preenchidos os dois primeiros requisitos acima descritos, a providência deverá, não obstante, ser recusada pelo tribunal quando o prejuízo dela resultante para o requerido exceda consideravelmente o dano que com ela o Requerente pretende evitar.

Importa, assim, verificar se o risco que a situação implica é excessivo relativamente ao risco normal associado à pendência da acção definitiva, não devendo o prejuízo da providência exceder o valor do dano que com ela se quer evitar. Se o Requerente da providência não se encontrar, pelo menos, na iminência de sofrer qualquer lesão ou dano, faltarão também a necessidade da composição provisória e a providência não pode ser decretada.

Em sede de tutela cautelar o que se discute não é a relação de direito substantivo, *i. e.*, a relação jurídica controvertida, vertida no pedido e na causa de pedir, mas sim o risco de lesão grave e irreparável. Por isso, o juízo sobre a probabilidade da existência do direito que tem lugar no procedimento cautelar (*fumus boni iuris*) afasta, por definição, a resolução definitiva do direito pretendido pelo Requerente que o caso julgado pressupõe.

No caso vertente, o Requerente limita-se a alegar que os pretensos Centros de Despachos poderão omitir e coarctar direitos dos observadores nacionais e internacionais; excluir e impedir o acesso ao exercício de direitos e o cumprimento dos deveres dos membros da CNE, sem precisar que dos mesmos decorre essa lesão efectiva que convém acautelar antes da decisão da acção principal.

De resto, a própria Requerida, em sede da contestação, assumiu tratar-se de mero lapso, pelo que deixa de fazer sentido a alusão a esta designação para sustentar qualquer receio.

Refere, ainda, o Requerente que, pelo número de observadores definidos pela CNE, as eleições seriam inobserváveis e não credíveis, sem sustentar as razões



porque o número não permite a transparência desejada quando, na verdade, a fiscalização está assegurada pela representação de cada partido político ou coligação de partidos políticos concorrentes nas mesas de voto (vide artigos 93.º a 95.º, da Lei Orgânica das Eleições Gerais - Lei n.º 36/11 de 21 de Dezembro com a nova redacção dada pela Lei n.º 30/21).

Assim, pela fragilidade das razões apresentadas, não é possível concluir-se pelo fundado receio de lesão e, conseqüentemente, pela procedência desta providência, por manifesta falta de fundamento, conforme estatuído no n.º 1 do artigo 400.º e no n.º 1 do artigo 401.º, ambos do Código de Processo Civil.

Em face do exposto, o Tribunal Constitucional conclui que a pretensão do Requerente não pode ser atendida, por não se verificarem, no caso dos autos, os pressupostos para a sua procedência.

Nestes termos,

DECIDINDO

Tudo visto e ponderado, acordam em Plenário os Juizes Conselheiros do Tribunal Constitucional em: *negar provimento à possível providência cautelar.*

Sem custas, nos termos do artigo 15.º da Lei n.º 3/08, de 17 de Junho - Lei do Processo Constitucional.

Notifique.

Tribunal Constitucional, em Luanda, aos 14 de Julho de 2022.

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Dra. Laurinda Prazeres Monteiro Cardoso (Presidente)

Dra. Guilhermina Prata (Vice-Presidente)

Dr. Carlos Alberto B. Burity da Silva

Dr. Carlos Manuel dos Santos Teixeira

Dr. Gilberto de Faria Magalhães

Dra. Josefa Antónia dos Santos Neto

Dra. Júlia de Fátima Leite da Silva Ferreira

Dra. Maria de Fátima de L. A. B. da Silva

Dr. Simão de Sousa Victor (Relator)

Dra. Victória Manuel da Silva Izata