



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL

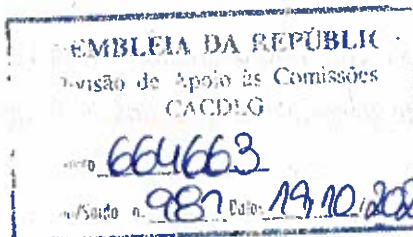
PARECER DO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Projeto de Lei nº 516/XIV/2ª

Transfere a sede do Tribunal Constitucional, do Supremo Tribunal Administrativo e da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos para a cidade de Coimbra, procedendo à décima alteração à Lei nº 28/82, de 15 de novembro (Lei da Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional), à décima terceira alteração ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pela Lei nº 13/2002, de 19 de fevereiro, e à terceira alteração à Lei Orgânica nº 2/2005, de 10 de janeiro (Lei de Organização e Funcionamento da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos

Solicitou a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, da Assembleia da República a emissão de parecer sobre o Projeto de Lei nº 516/XIV/2ª (PSD) que se propõe transferir a sede do Tribunal Constitucional, do Supremo Tribunal Administrativo e da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos para a cidade de Coimbra.

I - Exposição de Motivos



DISTRIBUÍDO A 19/10/2020



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL

Pretende-se, como é dito na Exposição de Motivos, contrariar o cariz centralizado e centralizador que caracteriza o país e que se estende à organização judiciária, sendo exemplo o facto da sede generalizada dos Altos Tribunais se encontrar localizada em Lisboa, incluindo o Tribunal Constitucional.

No espírito do Grupo Parlamentar autor do Projeto, justificam a proposta apresentada, os seguintes argumentos:

“Nesta sequência, importa referir que é reconhecido que o desenvolvimento equilibrado dos vários territórios passa também por uma adequada distribuição do “mapa judiciário” e que a organização judiciária não pode ficar à margem de um processo mais abrangente de descentralização e de reorganização e de gestão do Estado, constituindo também um sinal incontornável da aproximação das instituições aos cidadãos.

Por outro lado, a presente iniciativa assinala um incontornável sinal democrático e político, reforçando a visibilidade do valor da independência do poder judicial relativamente ao poder político, através da distanciação geográfica das respetivas sedes.

Nos sistemas comparados, o exemplo mais paradigmático deste valor democrático e político encontramos-lo no Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, que foi localizado na cidade de Karlsruhe, intencionalmente deslocada das outras instituições federais, designadamente da sede do Governo.

Entre nós, em Portugal, para além dos Tribunais da Relação e do Tribunal Central Administrativo do Norte, o Tribunal da Concorrência, da Regulação e Supervisão, com sede em Santarém, constitui a experiência mais recente de um percurso a pressupor e a exigir um processo mais amplo e aprofundado.

Retomando o caminho delineado em 2019, impõe-se dar um passo mais ambicioso no processo de descentralização das instituições do Estado, alargando esse processo à



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL

localização territorial da sede do Supremo Tribunal Administrativo e do Tribunal Constitucional.

A cidade de Coimbra, pela sua centralidade geográfica e pela sua indelével característica de “Cidade Universitária” e representatividade, no plano nacional e internacional, no ensino do Direito, dispondo hoje, inclusivamente, de um centro inigualável e especificamente vocacionado ao estudo da jurisprudência – a Casa da Jurisprudência da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra -, reúne condições ímpares para acolher a sede do Tribunal Constitucional e do Supremo Tribunal Administrativo.”

Com esta linha argumentativa o projeto pretende introduzir alterações nos seguintes diplomas legais:

- a) Décima alteração à Lei n.º 28/82, de 15 de novembro (Lei da Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional), alterada pelas Leis n.ºs 143/85, de 26 de novembro, 85/89, de 7 de setembro, 88/95, de 1 de setembro, e 13-A/98, de 26 de fevereiro, e pelas Leis Orgânicas n.ºs 1/2011, de 30 de novembro, 5/2015, de 10 de abril, 11/2015, de 28 de agosto, 1/2018, de 19 de abril, e 4/2019, de 13 de setembro;
- b) Décima terceira alteração ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 4-A/2003, de 19 de fevereiro, 107-D/2003, de 31 de dezembro, 1/2008, de 14 de janeiro, 2/2008, de 14 de janeiro, 26/2008, de 27 de junho, 52/2008, de 28 de agosto, e 59/2008, de 11 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 166/2009, de 31 de julho, e pelas Leis n.ºs 55-A/2010, de 31 de dezembro, e 20/2012, de 14 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, e pela Lei n.º 114/2019, de 12 de setembro;



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL

- c) Terceira alteração à Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro (Lei de Organização e Funcionamento da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos), alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2018, de 19 de abril, e pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro.

II - Análise:

A opção de alteração do local da sede de Altos Tribunais do país traduz uma opção de cariz exclusivamente político-legislativo que recai sobre uma matéria que não deixará de ser controversa, na medida em que convoca a alteração de uma visão enraizada no nosso ordenamento jurídico, que se traduz pela correspondência entre o local da sede de tais Altos Tribunais e a capital do país.

Sobre esta opção não cumpre emitir opinião ou tomar posição.

Sobre as alterações propostas aos diplomas referenciados:

- a) **Alteração do local da sede do Tribunal Constitucional** (Artigo 2º do Projeto de Lei – alteração à Lei nº 28/82 de 15 de Novembro):

Prevê o artigo 2º do Projeto de Lei em análise que o artigo 1º da Lei nº 28/82 passe a ter a seguinte redação:

«Artigo 1.º

Jurisdição e sede

O Tribunal Constitucional exerce a sua jurisdição no âmbito de toda a ordem jurídica portuguesa e tem sede em Coimbra.»



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL

Comentário:

Realça-se a relevância constitucional dada a esta matéria.

Ao contrário do que acontece quanto aos demais Tribunais, a Constituição da República Portuguesa (CRP) contém normativo expresso sobre a organização e funcionamento do Tribunal Constitucional.

Prevê o artigo 224º da CRP (organização e funcionamento):

"1. A lei estabelece as regras relativas à sede, à organização e ao funcionamento do Tribunal Constitucional.

2. A lei pode determinar o funcionamento do Tribunal Constitucional por secções, salvo para efeito da fiscalização abstracta da constitucionalidade e da legalidade.

3. A lei regula o recurso para o pleno do Tribunal Constitucional das decisões contraditórias das secções no domínio de aplicação da mesma norma."

O local da sede do Tribunal Constitucional constitui matéria de "reserva de lei" (artigo 224º, nº1, da CRP), matéria de reserva de competência absoluta da Assembleia da República e que pertence ao elenco das Leis Orgânicas¹ (artigos 164º, alínea c) e 168º, nº4 e 5, da CRP), dispondo, por isso, de "valor reforçado" (artigo 112º, nº3, da CRP).

¹ "5. As leis orgânicas carecem de aprovação, na votação final global, por maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções, devendo as disposições relativas à delimitação territorial das regiões, previstas no artigo 255.º, ser aprovadas, na especialidade, em Plenário, por idêntica maioria."



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL

Tal reserva de competência legislativa não se limita à criação ex novo de uma disciplina jurídica, estendendo-se também à revogação de lei anterior bem como a qualquer intervenção legislativa nesta matéria.

“Em rigor, a reserva absoluta de lei parlamentar significa que nestas matérias só a AR pode emitir as leis, interpretá-las, suspendê-las, modificá-las, revogá-las, renová-las ou codificá-las. O Governo está absolutamente impedido de emitir leis nestas áreas, mesmo que a título de compilação ou de sistematização, ou mesmo de simples «reprodução» ainda que não sejam inovatórias, salvo porventura quando se tratar de reprodução marginal ou acessória de uma ou outra norma, por razões de conexão, em diplomas sobre outras matérias não reservadas (cfr. Sobre o assunto os Ac TC n.º 77/88 e 11/88, que inflectiram a orientação do TC nesta questão, até aí assaz complacente em relação à legislação alegadamente não inovatória do Governo em domínios de reserva absoluta parlamentar).” – Constituição da República Portuguesa Anotada, J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, 3ª edição revista, Coimbra Editora, p. 663.

b) Alteração da sede do Supremo Tribunal Administrativo (Décima terceira alteração ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 4-A/2003, de 19 de fevereiro, 107-D/2003, de 31 de dezembro, 1/2008, de 14 de janeiro, 2/2008, de 14 de janeiro, 26/2008, de 27 de junho, 52/2008, de 28 de agosto, e 59/2008, de 11 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 166/2009, de 31 de julho, e pelas Leis n.ºs 55-A/2010, de 31 de dezembro, e 20/2012, de 14 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, e pela Lei n.º 114/2019, de 12 de setembro.



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL

Prevê o artigo 3º do Projeto Legislativo:

“O artigo 11º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pela Lei nº 13/2002, de 19 de Fevereiro, passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 11º

Sede, Jurisdição e Funcionamento

1 - [...].

2 - O Supremo Tribunal Administrativo tem sede em Coimbra e jurisdição em todo o território nacional.»

Comentário:

A proposta de alteração não pode cingir-se ao artigo 11º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF).

O local da sede do Supremo Tribunal Administrativo também se encontra previsto na redação do artigo 146º da Lei da Organização do Sistema Judiciário (Lei nº 62/2013 de 26 de agosto, alterada pelas Lei 40-A/2016 de 22 de dezembro, Lei nº 94/2017 de 23 de agosto, Lei Orgânica nº 4/2017 de 25 de agosto, Lei nº 23/2018 de 05 de junho, DL nº 110/2018 de 10 de dezembro, Lei nº 19/2019 de 19 de fevereiro, Lei nº 27/2019 de 28 de fevereiro, Lei nº 55/2019, de 05 de agosto, Lei nº 107/2019 de 09 de setembro).

Prevê o atual artigo 146º da Lei da Organização do Sistema Judiciário:

«Artigo 146.º

Supremo Tribunal Administrativo



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL

*O Supremo Tribunal Administrativo é o órgão superior da hierarquia dos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal, **tem sede em Lisboa** e jurisdição em todo o território nacional.»*

Deste modo, o projeto de alteração legislativa deverá abranger e alterar também este normativo legal.

- c) **Lei de Organização e Funcionamento da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos** (Terceira alteração à Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2018, de 19 de abril, e pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro).

Comentário:

A redação do artigo 4º Lei Orgânica 2/2005 e a redação proposta diferem exclusivamente quanto ao local da sede, mantendo-se a previsão da possibilidade de funcionamento em instalações do Tribunal Constitucional.

Anota-se, do mesmo modo, que o diploma a alterar tem o “valor reforçado” de Lei Orgânica.

*

Não integrando matéria de alteração legislativa merece-nos uma referência o artigo 5º do Projeto de Lei – Transferência e instalação.

Prevê-se no nº2 do normativo:



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL

«2 – O processo referido no número anterior é acompanhado e monitorizado por uma comissão constituída por prestigiadas personalidades nacionais, de profissões jurídicas e não jurídicas, a designar pelo membro do Governo responsável pela área da Justiça, no prazo de trinta dias a contar da entrada em vigor da presente lei.»

Ainda que se trate de uma opção de cariz político assinala-se a importância do normativo concretizar as personalidades que hão de integrar a comissão de acompanhamento do processo de transferência e de instalação.

Atentas as repercussões funcionais que as alterações propostas determinarão em sede de gestão e de deslocação de quadros, de adequação de estruturas físicas e de equipamentos adequados ao bom funcionamento de dois Altos Tribunais do país, anota-se a importância de inclusão de uma referência expressa à participação do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público e da Ordem dos Advogados.

Do mesmo modo poderia conter uma referência expressa à participação da Direção Geral da Administração da Justiça, enquanto Órgão com competência em matéria de gestão e de mobilidade dos Oficiais de Justiça, sem prejuízo de ponderação da inclusão do Conselho de Oficiais de Justiça na comissão a constituir.

III- Conclusão

As alterações objeto do Projeto de Lei 516/XIV/2ª (PSD) traduzem uma opção de cariz político-legislativo sobre a qual não cumpre emitir opinião ou tomar posição.

Visando uma clarificação jurídica sobre a proposta legislativa que nos é apresentada, apraz-nos:



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL

- Anotar o valor reforçado de dois dos diplomas a alterar que assumem o estatuto de Lei Orgânica e de matéria de reserva de competência absoluta da Assembleia da República;
- Anotar a necessidade de incluir no Projeto de Lei a alteração da redação prevista no artigo 146º da Lei da Organização do Sistema Judiciário; e
- Anotar a importância de participação do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, da Ordem dos Advogados e da Direção Geral da Administração da Justiça, na comissão a constituir para o processo de transferência e de instalação de dois Altos Tribunais do país.

É este o parecer do CSMP.

Lisboa, 13 de Outubro de 2020