



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPÚBLICA

Ofício n.º ~~776~~/XIV/1ª – CACDLG/2020

Data: 02-12-2020

NU: 66 746

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 516/XIV/2.ª (PSD).

Caro Presidente,

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 516/XIV/2.ª (PSD) – “*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 n.º 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 n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, e à 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)*”, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência do CDS-PP, na reunião de 2 de dezembro de 2020, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos, *e elevada consideração*

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Luís Marques Guedes)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER SOBRE O PROJETO DE LEI N.º

516/XIV/2.ª (PSD)

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 n.º 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 n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, e à 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)

RELATÓRIO E PARECER SOBRE O PROJETO DE LEI N.º

516/XIV/2.ª (PSD)

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 n.º 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 n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, e à 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)

PARTE I

ENQUADRAMENTO

A. NOTA INTRODUTÓRIA

O Grupo Parlamentar do PSD apresentou, nos termos constitucionais e regimentais, um projeto de lei que visa determinar a transferência da sede do Tribunal Constitucional, do Supremo Tribunal Administrativo e da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos para a cidade de Coimbra.

O projeto foi admitido e baixou à 1ª Comissão que o sujeitou às consultas obrigatórias, tendo sido recebidos pareceres da Ordem dos Advogados, do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público e do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais. O Tribunal Constitucional informou só estar em condições de emitir parecer no início do ano de 2021.

B. DO OBJETO, CONTEÚDO E MOTIVAÇÕES DO PROJETO

Entendem os subscritores que:

- «o desenvolvimento equilibrado dos vários territórios passa por uma adequada distribuição do “mapa judiciário” e que a organização judiciária não pode ficar à margem de um processo mais



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

abrangente de descentralização e de reorganização e de gestão do Estado, constituindo também um sinal incontornável da aproximação das instituições aos cidadãos.

- importa dar “ 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”.

- impõe-se dar um passo mais ambicioso no processo de descentralização das instituições do Estado, alargando esse processo à localização territorial da sede do Supremo Tribunal Administrativo e do Tribunal Constitucional.

Explicando a opção pela cidade de Coimbra refere o projeto:

“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”.

O articulado desenvolve-se em 7 artigos, com destaque para os que regulam o processo de transferência e os direitos dos trabalhadores:

Artigo 5.º

Transferência e instalação

1 – O processo de transferência e instalação, em Coimbra, da sede do Tribunal Constitucional, do Supremo Tribunal Administrativo e da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos inicia-se na data da entrada em vigor da presente lei, ficando definitivamente concluído até ao final do ano de 2022.

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.

Artigo 6.º

Mobilidade

1 - Aos trabalhadores com vínculo de emprego público por tempo indeterminado dos mapas de pessoal do Tribunal Constitucional e do Supremo Tribunal Administrativos aplicam-se os instrumentos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

de mobilidade previstos na Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que aprova a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, e da Lei n.º 25/2017, de 30 de maio, que aprova o regime de valorização profissional dos trabalhadores com vínculo de emprego público, sem prejuízo de outros instrumentos de mobilidade previstos em legislação especialmente aplicável.

2 - Os trabalhadores abrangidos pelo número anterior que adiram, imediata e voluntariamente, à transferência para a cidade de Coimbra beneficiam do regime previsto no artigo 24.º da Lei n.º 25/2017, de 30 de maio.

C. ANTECEDENTES

A iniciativa é inédita.

PARTE II

OS PROBLEMAS

A. O projeto em apreciação não vem acompanhado de estudo fundamentador da opção proposta, nem caberia fazê-lo em sede de parecer como o presente.

Os pareceres recebidos pela Comissão, não oferecem, com apenas uma exceção, contribuição para uma avaliação substantiva da opção proposta.

A ORDEM DOS ADVOGADOS limita-se a referir:

«No que concerne à cidade de Coimbra como a escolhida para a nova sede dos Tribunais mencionados e da Entidade em causa, subscreve-se na íntegra o que a esse propósito vem dito na exposição de motivos, citando-se seguidamente a exposição de motivos do projeto de lei:

«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, dispendo 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.»

O Conselho Superior da Magistratura declara: " O CSM, enquanto órgão de gestão e disciplina da magistratura judicial, e atento o princípio constitucional da separação de poderes, tem vindo a abster-se de tomar posição sobre questões que se prendam com opções de cariz eminentemente político, que extravasam as atribuições do poder judicial e incumbem exclusivamente ao poder legislativo. No



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

estrito cumprimento das mencionadas normas legais, afigura-se-nos dizer que a presente iniciativa legislativa está conforme a exposição de motivos adiantada, e, no que concerne ao aspeto substancial, configura uma opção de política legislativa, não contendendo nem conflituando com o sistema judiciário em geral, nem com algum princípio legal ou normativo do ordenamento jurídico português”.

O Conselho Superior do Ministério Público emitiu o parecer seguinte:

“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”.

O Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais comunicou o seguinte parecer à 1ª Comissão:

«Na sequência do pedido de emissão de parecer formulado pelo Excelentíssimo Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias relativamente ao supra identificado Projeto de Lei, e colhidos que foram os contributos de todos os Membros do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, apresenta-se o seguinte parecer obtido e lavrado por maioria, com uma declaração de vencido e uma declaração de voto. Não existe uma oposição de princípio a que a sede dos Tribunais Superiores seja deslocalizada de Lisboa para outra cidade do país, não existindo, por conseguinte, uma posição de fundo contra a iniciativa legislativa.

Todavia, considerando que o aludido Projeto foi apresentado sem um estudo que o sustente, designadamente sobre o impacto da medida no desempenho e eficiência do Supremo Tribunal Administrativo (STA), e que se desconhece a fundamentação subjacente em termos da relação custos/benefícios para a administração da justiça e para o cabal cumprimento da missão do órgão judicial cimeiro da jurisdição administrativa e fiscal, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF) encontra-se impedido de emitir uma pronúncia mais detalhada sobre a matéria».

Acrescentou, todavia, o CSTAF:

Não obstante, a proposta de deslocalização da sede do STA para a cidade de Coimbra é, no atual contexto, claramente inconveniente e inoportuna.

Inconveniente porque desvia as atenções do que é realmente importante e urgente, como a melhoria qualitativa e quantitativa do sistema judiciário e, em particular, da eficiência dos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal. E inoportuna porque inverte a ordem de prioridades de atuação do poder político num domínio fulcral, começando por uma mudança desligada de uma estratégia consistente de reforma da Justiça e reforço das garantias dos cidadãos. Por outro lado, no que toca ao impacto que a mudança de sede representaria para o desempenho e eficiência do STA, importa salientar o seguinte:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Este tribunal encontra-se sediado desde Julho de 1948 no palacete das Laranjeiras, tendo ampliado as suas instalações em 1998 com a ocupação de edifício contíguo, dispondo de instalações próprias, dignas e adaptadas ao seu funcionamento, ainda que já algo acanhadas para o número de serviços, de funcionários e de magistrado que alberga, mas não é essa a razão apontada para a sua deslocalização para outro local e cidade; é um dos poucos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal que não reclama das suas instalações, ao contrário de outros tribunais desta Jurisdição que evidenciam gravíssimas insuficiências e cujas repetidas queixas nunca foram resolvidas com o sistemático argumento da despesa orçamental que esse investimento implicaria; as instalações do STA albergam um gabinete de 5 assessores de apoio técnico ao seu Presidente e um corpo de 69 funcionários que integram os seus órgãos e serviços (Administrador, Secretaria Judicial, Direção de Serviços Administrativos e Financeiros, Divisão de Documentação e Informação Jurídica, Divisão de Organização e Informática), dos quais 60 funcionários prestam apoio à atividade jurisdicional de 24 Juízes Conselheiros e 10 Magistrados do Ministério Público, e 9 funcionários prestam apoio ao funcionamento do CSTAF, já que este órgão constitucional de gestão e disciplina continua a não dispor de secretaria própria e de quadro de pessoal, previsto há 18 anos no ETAF (artigo 790 do ETAR na redação introduzida pela Lei n.º 13/2002, de 19.02), mas que nunca foi viabilizado com o argumento do custo ou encargo financeiro associada à sua criação; dos 9 funcionários afetos ao CSTAF, cuja remuneração é totalmente suportada pelo STA dado que esse órgão não dispõe de autonomia administrativa e financeira, 5 prestam serviço de secretaria e 4 exercem funções de secretários de inspeção. São eles que, com o apoio dos assessores do gabinete da Presidente do STA, permitem ao CSTAF exercer minimamente a sua missão, pelo que a deslocalização da sede do STA implicaria necessariamente a deslocalização do CSTAF ou a aprovação do diploma complementar previsto no artigo 79.º do ETAF de instalação do quadro autónomo de pessoal da secretaria do Conselho, o que claramente não está previsto no Projeto; todos os funcionários e assessores detêm longa carreira e forte experiência profissional, imprescindíveis para o adequado funcionamento de um Supremo Tribunal e para atingir os níveis de eficiência que têm sido alcançados pelo STA; e todos eles residem na área metropolitana de Lisboa, onde têm a sua vida pessoal e familiar estabilizada, pelo que ficarão impossibilitados de continuar a exercer funções no STA e no CSTAF caso a sede seja deslocalizada para uma cidade situada a uma distância de condução de 206 km. A notícia sobre essa possibilidade causou já sobressalto e grande apreensão, numa altura em que a tranquilidade é fundamental para manter a atividade judicial em contexto de pandemia;

A perda deste leque de funcionários experientes e de longa carreira provocará grave dano na atividade judicial do STA e dificultará, ainda mais, a atividade do CSTAF; o recrutamento de novos funcionários na cidade de Coimbra, acarretando despesa pública considerável, não será, certamente, realizado de forma cabal e adequada, tendo em conta a falta de funcionários judiciais a nível nacional, a gravíssima crise económica instalada e os argumentos de cariz orçamental que repetidamente são aduzidos para negar meios materiais e humanos aos tribunais desta jurisdição; numa jurisdição marcada durante décadas por falta de atenção e investimento e por um abandono que a impediu de se desenvolver de forma saudável, o CSTAF não pode deixar de expressar o receio de que a deslocalização da sede do STA para Coimbra possa acentuar esse abandono e provocar a diminuição da eficiência do único tribunal da jurisdição que está a conseguir superar esse desafio.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Acresce salientar que a proposta de deslocalização da sede do STA para a cidade de Coimbra, sendo apresentada como uma medida de descentralização da justiça e de reforma da organização judiciária, não integra um plano de reorganização do mapa judiciário, nem, tão pouco, um plano de reorganização dos Tribunais Superiores, consubstanciando-se numa medida avulsa que, além do mais, provocará dificuldades acrescidas ao órgão superior da hierarquia dos tribunais administrativos e fiscais para lidar com o distanciamento físico em relação a serviços comuns da justiça, como é o caso da DGAJ e do IGFEJ, num momento em que a digitalização do sistema judicial é uma urgência nacional.

E ainda que o Projeto justifique a relevância da medida para a afirmação da independência do poder judicial face ao poder político, teme-se precisamente o efeito contrário, na medida em que poderá distanciar e privar este órgão judicial cimeiro de uma jurisdição autónoma das sinergias comuns existentes em Lisboa, diminuindo a sua visibilidade, poder e resiliência para exigir recursos e meios para o cabal cumprimento da sua missão.

Esta justificação apenas poderia ter algum sentido se estivéssemos perante uma verdadeira reforma da organização judiciária, que integrasse a criação de uma, "cidade judiciária", com a deslocação para a mesma cidade de todos 08 tribunais superiores, dos serviços comuns de administração da justiça e do centro de estudos judiciários, o que não é o caso.

Se com esta justificação da independência do poder judicial face ao poder político se pretende sugerir que a transferência da sede do STA aumentaria a sua independência, está a incorrer-se num gravíssimo equívoco, na medida em que este órgão de soberania é integrado por um corpo de juízes que, nos termos da Constituição e da lei, garantem uma justiça totalmente independente e imparcial no controlo jurisdicional da atuação do Estado no exercício da função administrativa e tributária. Controlo que, aliás, é feito sobre todas as entidades administrativas nacionais, e não exclusivamente sobre entidades sediadas em Lisboa.

E funcionado o STA essencialmente como tribunal de recurso, de reenvio prejudicial e de uniformização de jurisprudência, sem que nele ocorram atos e diligências processuais de cariz presencial, não se compreende em que medida a sua deslocalização para Coimbra pode contribuir para uma maior aproximação da justiça aos cidadãos.

Finalmente, quanto ao argumento da experiência comparada com outros países europeus, ele é claramente desmentido pela realidade, pois à exceção da Alemanha cuja Federação assenta numa organização e estrutura judicial muito peculiar, justificada essencialmente por fatores históricos e políticos, com os seus sete Tribunais Federais localizados em cinco diferentes cidades, sediando-se o Supremo Tribunal Federal Administrativo em Leipzig praticamente todos os Supremos Tribunais europeus estão localizados na cidade capital dos respetivos países”.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARTE III – OPINIÃO DO RELATOR

O projeto não assume a natureza de medida descentralizadora, conceito inaplicável em sede de organização judiciária, uma vez que neste domínio não pode haver lugar a devolução de poderes para uma entidade de nível inferior como ocorre na descentralização administrativa.

Também não assume o carácter de medida de proximidade da Justiça em relação aos cidadãos e empresas. Só uma análise quantitativa dos casos apreciados poderia facultar um juízo rigoroso sobre a localização dos utilizadores do serviço público proporcionado pelo Tribunal Constitucional e pelo STA. Dada a assimetria de um país macrocéfalo como Portugal a saída de Lisboa poderia, aliás, ter o efeito precisamente inverso. Por outro lado, no atual e futuro contexto digital, a localização física de um edifício sede é seguramente menos importante do que a desmaterialização do processo e o uso de plataformas digitais facilmente acessíveis a partir de qualquer ponto do território nacional e, no quadro do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, a partir do estrangeiro. Do ponto de vista estratégico é nesse apetrechamento digital que importa apostar, investindo, qualificando e melhorando o conhecimento da jurisprudência administrativa.

O projeto deseja tão só fixar a localização geográfica da sede dos dois tribunais referidos. Porém, trata da mesma forma situações diferentes. O parecer do CSTAF descreve nas suas várias componentes o impacto da medida proposta sobre a justiça administrativa e fiscal, revelando dados cuja impertinência teria de ser demonstrada, o que não ocorreu nem se julga que possa ocorrer. Ao invés, importa lembrar que no Memorando com a Troika celebrado em 2011, ecoando medidas aprovadas pelo Conselho de Ministros em fevereiro do mesmo ano, foram previstas medidas de investimento tecnológico, organizativo e em recursos humanos extraordinários para enfrentar as pendências e libertar a jurisdição administrativa do império do papel. Quase dez anos depois, o caderno de encargos permanece largamente atual, o que significa um elevado nível de inconseguimento político e institucional numa jurisdição com vastas competências na defesa da legalidade democrática. Mais importante do que encontrar na magnífica cidade de Coimbra um Palácio digno do STA e um corpo de funcionários residentes na cidade e arredores, porventura rejuvenescido, embora desprovido do *know how* dos que hoje prestam uma vasta gama de serviços é fazer acontecer a mudança tantas vezes programada. O projeto alude a uma transição cuja duração não é suscetível de cálculo sério, dado facto de as múltiplas variáveis envolvidas não estarem definidas. E sobretudo, não faz uma análise custo/benefício da operação proposta, nem das suas reais vantagens.

PARTE IV – CONCLUSÕES

Face ao exposto a Comissão de Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º 516/XIV/2.^a reúne as condições constitucionais e regimentais para ser apreciado em Plenário.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARTE V – NOTA TÉCNICA

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços, nos termos regimentais.

Palácio de S. Bento, 25 de Novembro de 2020

O DEPUTADO RELATOR

(José Magalhães)

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Luís Marques Guedes)

Projeto de Lei n.º 516/XIV/2.ª (PSD)

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 n.º 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 n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, e à 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)

Data de admissão: 23 de setembro de 2020

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

Índice

- I. Análise da iniciativa
- II. Enquadramento parlamentar
- III. Apreciação dos requisitos formais
- IV. Análise de direito comparado
- V. Consultas e contributos
- VI. Avaliação prévia de impacto
- VII. Enquadramento bibliográfico

Elaborado por: Sónia Milhano (DAPLEN), Sandra Rolo e Maria João Godinho (DILP), João Oliveira (BIB) e Ricardo Pita (DAC)

Data: 6 de outubro de 2020

I. Análise da iniciativa

- A iniciativa

A iniciativa legislativa em apreço visa proceder à transferência da «sede do Tribunal Constitucional, do Supremo Tribunal Administrativo e da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos para a cidade de Coimbra», alterando a [Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional](#), o [Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais](#) e a [Lei de Organização e Funcionamento da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos](#).

Os proponentes justificam a mudança das sedes dos tribunais e entidade supra referidos sublinhando que, em 2019, os Partidos mais representativos do sistema político nacional reconheceram que Portugal «é identificado como um dos países da União Europeia com um perfil mais centralizado e centralizador», sendo que esse perfil se estende à «organização judiciária». Neste sentido, os proponentes referem como exemplo o facto da «sede da generalidade dos Altos Tribunais se encontrar localizada em Lisboa, incluindo a do Tribunal Constitucional».

Os proponentes destacam que «o desenvolvimento equilibrado dos vários territórios passa também por uma adequada distribuição do “mapa judiciário”», considerando igualmente que a «organização judiciária não pode ficar à margem de um processo mais abrangente de descentralização e de reorganização e de gestão do Estado», o qual constituiria um «sinal incontornável da aproximação das instituições aos cidadãos».

A exposição de motivos realça também que a «distanciação geográfica» das sedes destes tribunais e entidade reforça a «independência do poder judicial relativamente ao poder político».

Por outro lado, a título exemplificativo ao nível de sistemas comparados, é destacado o caso do «Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, que foi localizado na cidade de

Karlsruhe, intencionalmente deslocada das outras instituições federais, designadamente da sede do Governo».

De acordo com o que afirmam os proponentes, em Portugal o exemplo mais recente de descentralização ao nível judiciário é «o Tribunal da Concorrência, da Regulação e Supervisão, com sede em Santarém», o qual «constitui a experiência mais recente de um percurso a pressupor e a exigir um processo mais amplo e aprofundado».

No que tange à escolha da cidade de Coimbra para nova localização das sedes do Tribunal Constitucional, do Supremo Tribunal Administrativo os proponentes sustentam, a par da «centralidade geográfica», a «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».

O projeto de lei, para além de elencar os diplomas que altera, prevê concretamente:

- A transferência das sedes do Tribunal Constitucional, do Supremo Tribunal Administrativo e da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos para a cidade de Coimbra;
- Que o processo de instalação dos referidos tribunais, bem como da entidade seja acompanhado e monitorizado por uma comissão constituída por prestigiadas personalidades nacionais, de 5 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 do projeto de lei, e esteja concluído até ao final do ano de 2022¹;
- Sem prejuízo de outros instrumentos de mobilidade previstos em legislação especialmente aplicável, a aplicação aos trabalhadores em funções públicas detentores de vínculo de emprego público por tempo indeterminado pertencentes aos mapas de pessoal do Tribunal Constitucional e do Supremo

¹ Quanto à eventual violação da «lei-travão», ver o ponto III da presente nota.

Tribunal Administrativo dos instrumentos de mobilidade previstos na Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas e da Lei n.º 25/2017, de 30 de maio, que aprova o regime de valorização profissional dos trabalhadores com vínculo de emprego público, bem como da aplicação do regime previsto no artigo 24.º da mesma Lei, dos que adiram, imediata e voluntariamente, à transferência para a cidade de Coimbra.

- **Enquadramento jurídico nacional**

Os tribunais, nos termos do n.º 1 do [artigo 110.º](#) e do [artigo 202.º](#) da [Constituição da República Portuguesa](#), doravante referida como Constituição ou Lei Fundamental, constituem órgãos de soberania, cuja competência é administrar a justiça em nome do povo.

A função jurisdicional no direito interno, segundo o instituído no [artigo 209.º](#) da Constituição, é concretizada por quatro categorias de tribunais, de acordo com a sua especialização:

- A matéria jurídico-constitucional encontra-se adstrita ao Tribunal Constitucional;
- A matéria criminal, de família e menores, comercial e de execução de penas pertence ao âmbito de competências do Supremo Tribunal de Justiça e dos tribunais judiciais de primeira e de segunda instância;
- A matéria administrativa e fiscal é apreciada pelo Supremo Tribunal Administrativo e os demais tribunais administrativos e fiscais;
- A atividade financeira do Estado é verificada pelo Tribunal de Contas.

Como decorre dessa norma da Constituição, o [Tribunal Constitucional](#) constitui o órgão de cúpula do sistema jurisdicional interno, competindo-lhe apreciar e pronunciar-se sobre as matérias jurídico-constitucionais, bem como decidir os recursos sobre decisões do Supremo Tribunal de Justiça, do Supremo Tribunal Administrativo e do Tribunal de Contas.

A sua esfera de competências é evidenciada no [artigo 221.º](#) e desenvolvida no [artigo 223.º](#), ambas as disposições da Lei Fundamental.

O Tribunal Constitucional foi criado, por força da primeira revisão constitucional, pelo n.º 1 do artigo 160.º da [Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro](#), norma que veio proceder à alteração da redação do n.º 1 do artigo 212.º, o qual enunciava as diferentes categorias de tribunais, de modo a incluir na nova redação o órgão jurisdicional ora instituído.

Note-se que o Tribunal Constitucional é o sucessor do Conselho da Revolução² nas competências de guardião da Constituição da República Portuguesa, as quais são concretizadas pela verificação da constitucionalidade e da conformidade das demais normas à Lei Fundamental.

A par da função primária e nuclear de apreciação da inconstitucionalidade e da ilegalidade, o texto constitucional conferiu-lhe, no seu novo artigo 213.º (que, na redação vigente corresponde ao [artigo 223.º](#)), outras funções tais como:

- Verificar a morte e declarar a impossibilidade física permanente do Presidente da República, bem como verificar os impedimentos temporários do exercício das suas funções ou a perda do cargo;
- Julgar em última instância, nos termos da lei, a regularidade e a validade dos atos de processo eleitoral;
- Verificar a morte e declarar a incapacidade para o exercício da função presidencial de qualquer candidato a Presidente da República, para a reabertura do processo eleitoral;
- Verificar a legalidade da constituição de partidos políticos e suas coligações, bem como apreciar a legalidade das suas denominações, siglas e símbolos, e ordenar a respetiva extinção, nos termos da Constituição e da Lei, entre outras.

² Nos termos do n.º 1 do artigo 113.º do [Decreto de aprovação da Constituição, de 10 de abril de 1976](#), o Conselho de Revolução constituía um órgão de soberania, a sua composição, funcionamento e competências eram descritas nos artigos 142.º a 149.º do mesmo Decreto. Conforme o disposto no artigo 147.º desse normativo constitucional, o Conselho de Revolução tinha a qualidade de garante do cumprimento da Constituição.

É o próprio texto constitucional, nos seus [artigos 277.º a 283.º](#), que distingue os vários regimes de fiscalização da constitucionalidade.

Importa referir que, nos termos do n.º 2 do [artigo 110.º](#) da Constituição, a formação, a composição, a competência e o funcionamento dos órgãos de soberania são os definidos na Lei Fundamental. No que respeita ao Tribunal Constitucional, os [artigos 221.º a 224.º](#) acolhem os parâmetros básicos deste órgão de soberania como a sua definição, composição e estatuto dos juizes, competência e organização e funcionamento, sendo da responsabilidade do legislador infraconstitucional desenvolver o teor dos princípios ínsitos nas normas constitucionais.

Por conseguinte, a [Lei n.º 28/82, de 15 de novembro](#)³ (texto consolidado), concretiza essa tarefa ao delimitar, no seu articulado, a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional, da seguinte forma:

- A jurisdição e sede, a obrigatoriedade das decisões para as entidades públicas e privadas, a publicação das mesmas, a coadjuvação de outros tribunais e autoridades e o regime financeiro e administrativo: [artigos 1.º a 5.º](#);
- A competência: [artigos 6.º a 11.º-A](#);
- A composição e constituição: [artigos 12.º a 21.º](#);
- O estatuto dos juizes: [artigos 22.º a 35.º](#);
- A organização interna: [artigos 36.º, 37.º, 38.º e 39.º](#);
- O funcionamento: [artigos 40.º a 47.º](#);
- O regime financeiro: [artigos 47.º-A, 47.º-B, 47.º-C, 47.º-D e 47.º-E](#);
- A distribuição e as diferentes espécies de processos de fiscalização da constitucionalidade, - preventiva, abstrata sucessiva, concreta e da

³ Este normativo legal foi objeto de nove alterações legislativas operadas pelo artigo 5.º e n.º 1 do artigo 6.º, ambos da [Lei n.º 143/85, de 26 de novembro](#); [Lei n.º 85/89, de 7 de setembro](#) corrigida pela [Retificação, de 21 de setembro de 1989](#) e [Declaração, de 3 de novembro de 1989](#); [Lei n.º 88/95, de 1 de setembro](#); [Lei n.º 13-A/98, de 26 de fevereiro](#) retificada pela [Declaração de Retificação n.º 10/98, de 23 de maio](#); pelo artigo 5.º da [Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro](#); pelo artigo 1.º da [Lei Orgânica n.º 5/2015, de 10 de abril](#); pelo artigo único da [Lei Orgânica n.º 11/2015, de 28 de agosto](#); pelo artigo 1.º da [Lei Orgânica n.º 1/2018, de 19 de abril](#) tendo, no Anexo I, procedido à republicação da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro e, por último, pelo n.º 2 do artigo 1.º e artigo 2.º da [Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro](#).

- inconstitucionalidade por omissão, recursos, reclamações: [artigos 48.º a 50.º](#), [51.º a 56.º](#), [57.º a 61.º](#), [62.º a 66.º](#), [67.º](#), [68.º](#) e [69.º a 85.º](#);
- Processos tais como os relativos à morte, impossibilidade física permanente, impedimento temporário, perda de cargo e destituição do Presidente da República e do contencioso da perda do mandato de Deputados: [artigos 86.º a 91.º-B](#);
 - Processos relativos à eleição do Presidente da República: [artigos 92.º a 100.º](#);
 - E, outros processos eleitorais como para o Parlamento Europeu, Assembleia da República e Assembleias Legislativas Regionais e processos relativos a partidos políticos, coligações e frentes, à verificação da constitucionalidade e da legalidade de consultas diretas aos eleitores (referendos nacionais, regionais e locais) e a titulares de cargos públicos: [artigos 101.º a 111.º](#).

Relativamente ao [Supremo Tribunal Administrativo](#), conforme o disposto no n.º 1 do [artigo 212.º](#) da Constituição, este constitui o órgão de hierarquia superior da jurisdição administrativa e fiscal e, nos termos do n.º 3 da mesma norma constitucional, os tribunais administrativos e fiscais têm como incumbência o julgamento das ações e recursos contenciosos que tenham por objeto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais.

A existência da jurisdição administrativa e fiscal era admitida na ordem constitucional, no entanto, foi na segunda revisão constitucional, através do n.º 1 do artigo 130.º da [Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de julho](#), que se afirmou positivamente a presença desta jurisdição na ordem jurídica portuguesa, uma vez que a nova redação dada ao artigo 211.º, em particular o n.º 1, compreendia no catálogo dos tribunais o Supremo Tribunal Administrativo e os demais tribunais administrativos e fiscais.

A mesma revisão constitucional procedeu, através do artigo 134.º, ao aditamento do artigo 214.º da Constituição, artigo que enuncia o Supremo Tribunal Administrativo como o órgão superior na hierarquia dessa tipologia de tribunais, a eleição do seu Presidente e as atribuições conferidas a esta jurisdição.

Atendendo à natureza programática das normas constitucionais, o enquadramento legal da jurisdição administrativa e fiscal carece de atos legislativos que clarifiquem a sua organização, funcionamento, o estatuto dos juízes, entre outros aspetos.

Nestes termos, vem o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, abreviadamente denominado de ETAF, publicado em anexo à [Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro](#)⁴ (texto consolidado), estipular:

- A organização e funcionamento da jurisdição administrativa e fiscal: artigos 1.º a 10.º;
- O Supremo Tribunal Administrativo: artigos 11.º a 30.º e 65.º a 67.º;
- Os tribunais centrais administrativos: artigos 31.º a 38.º e 68.º e 69.º;
- Os tribunais administrativos de círculo: artigos 39.º a 44.º-A e 70.º a 73.º;
- Os tribunais tributários: artigos 45.º a 50.º e 70.º a 73.º;
- As funções Ministério Público: artigos 51.º a 52.º-A;
- A intervenção da Fazenda Pública: artigos 53.º a 55.º;
- O papel dos serviços administrativos: artigos 56.º a 56.º-A;
- As categorias dos juízes, o seu recrutamento e provimento: artigos 57.º a 59.º e 60.º a 64.º;
- O Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais: artigos 74.º a 84.º;
- Disposições finais e transitórias: artigos 85.º a 93.º.

Quanto à [Entidade das Contas e Financiamentos Políticos](#), trata-se de um órgão independente criado por lei, cuja realidade orgânica se encontra legitimada pelo n.º 3 do [artigo 267.º](#)⁵ da Constituição.

⁴ A redação vigente já sofreu as seguintes modificações: [Declaração de retificação n.º 14/2002, de 20 de março](#); [Declaração de retificação n.º 18/2002, de 12 de abril](#); artigos 1.º da [Lei n.º 4-A/2003, de 19 de fevereiro](#) e da [Lei n.º 107-D/2003, de 31 de dezembro](#); [Lei n.º 1/2008, de 14 de janeiro](#); artigo 117.º da [Lei n.º 2/2008, de 14 janeiro](#); artigo 2.º da [Lei n.º 26/2008, de 27 de junho](#); artigo 166.º da [Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto](#); artigo 10.º da [Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro](#); artigo 2.º do [Decreto-Lei n.º 166/2009, de 31 de julho](#); artigo 129.º da [Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro](#); artigo 13.º da [Lei n.º 20/2012, de 14 de maio](#); al. b) do artigo 1.º e artigos 4.º e 5.º e al. c) do artigo 13.º, todas as normas do [Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro](#) e artigos 1.º e 2.º da [Lei n.º 114/2019, de 12 de setembro](#), dispositivo legal que no seu anexo procede à republicação do ETAF.

⁵ Na redação vigente e conferida pelo n.º 2 do artigo 181.º da [Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro](#) (Quarta revisão constitucional).

A criação da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos ocorreu por força do [artigo 24.º](#) da [Lei n.º 19/2003, de 20 de junho](#) (texto consolidado), e tem como funções a coadjuvação técnica do Tribunal Constitucional na apreciação e fiscalização das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais e a instrução dos processos que o Tribunal Constitucional aprecia e a fiscalização da correspondência entre os gastos declarados e as despesas efetivamente realizadas.

Embora a conformação legal deste órgão independente, que funciona junto do Tribunal Constitucional, resulte da conjugação de dois diplomas legais, a [Lei n.º 19/2003, de 20 de junho](#), e a [Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro](#)⁶ (texto consolidado), é no teor desta última que nos é dada a conhecer pormenorizadamente a Entidade das Contas e Financiamentos Políticos:

- A natureza, o regime e a sede: [artigos 1.º a 4.º](#);
- A composição, o modo de designação dos seus membros, as incompatibilidades e o estatuto dos seus membros: [artigos 5.º a 8.º](#);
- As competências: [artigos 9.º a 11.º](#);
- A organização e funcionamento: [artigos 12.º a 14.º](#);
- Os deveres das entidades públicas e/ou privadas para com a Entidade e o Tribunal Constitucional: [artigos 15.º a 18.º](#);
- O controlo das contas - dos partidos políticos e das campanhas eleitorais: [artigos 19.º a 24.º](#), [25.º a 34.º](#) e [35.º a 45.º](#);
- O poder sancionatório: [artigos 46.º a 47.º](#).

Recorde-se que os três órgãos em causa na presente iniciativa - Tribunal Constitucional, Supremo Tribunal Administrativo e Entidade das Contas e Financiamentos Políticos - se localizam presentemente em Lisboa, como estatui o [artigo 1.º](#) da [Lei n.º 28/82, de 15 de novembro](#), o n.º 2 do [artigo 11.º](#) do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais

⁶ A redação atual foi conferida por duas modificações legislativas, foram estas: artigos 5.º e 6.º da [Lei Orgânica n.º 1/2018, de 19 de abril](#) tendo, no Anexo IV, procedido à republicação da Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro e artigo 324.º da [Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro](#).

(ETAF), publicado em anexo à [Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro](#), e o [artigo 4.º da Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro](#), respetivamente.

No que respeita à [Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas](#), abreviadamente LTFP, aprovada em anexo à [Lei n.º 35/2014, de 20 de junho](#) (texto consolidado), recorde-se que se trata do normativo legal que presentemente regula as várias matérias inerentes ao vínculo de emprego público tais como: as modalidades de vínculo e prestação de trabalho para o exercício de funções públicas, a sua formação, o seu conteúdo, a atividade, o local de trabalho, carreiras, as vicissitudes modificativas, entre outras.

Quanto à modalidade dos trabalhadores com vínculo de emprego público por tempo indeterminado, a LTFP dedica os [artigos 92.º a 100.º](#) a elucidar as situações de mobilidade, as suas modalidades, as formas de operar, os pressupostos da dispensa do acordo do trabalhador e do órgão ou serviço, a duração e as situações excecionais de modalidade.

A [Lei n.º 25/2017, de 30 de maio](#), revogou, pela alínea *d*) do seu artigo 12.º, os artigos 245.º a 275.º da LTFP, normas que se estabeleciam o regime jurídico da reafecção de funcionários na situação de reorganização dos serviços.

Este corpo legislativo aprova no seu anexo o regime da valorização profissional dos trabalhadores com vínculo de emprego público na sequência dos procedimentos de reorganização dos serviços e racionalização de efetivos geradores de valorização profissional. Especificamente, o artigo 24.º deste regime dispõe sobre a mobilidade territorial, que se verifica, segundo o n.º 1, quando o posto de trabalho identificado se situe a mais de 60 km de distância da residência do trabalhador, mediante acordo do trabalhador, pelo período máximo de um ano e tendo o trabalhador direito à atribuição de ajudas de custo durante o período de mobilidade. No n.º 2 do mesmo artigo são determinados os incentivos financeiros e não financeiros no caso de integração no órgão ou serviço findo o prazo de um ano e no n.º 3 é instituída a permanência no serviço pelo período mínimo de três anos para a atribuição dos incentivos, sob pena de devolução dos incentivos abonados, salvo fundadas e atendíveis razões. Finalmente, o n.º 4 prevê

que o pagamento dos incentivos financeiros é da responsabilidade da entidade gestora, mediante comprovativo das despesas efetuadas.

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verifica-se que está pendente uma iniciativa legislativa que incide sobre a Lei de Organização e Funcionamento da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos⁷:

- [Projeto de Lei n.º 227/XIV/1.ª \(PSD\)](#) - 8.ª alteração à Lei n.º 19/2003, de 20 de junho (Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais) e 3.º alteração à Lei n.º 2/2005, de 10 de janeiro (Lei de organização e funcionamento da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos).

Na presente Legislatura não deu entrada qualquer petição sobre a matéria que é objeto da iniciativa *sub judice*.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a mesma base de dados, verifica-se não existir, na XIII Legislatura, qualquer iniciativa legislativa ou petição relativa aos diplomas sobre os quais incide o projeto de lei em apreço.

⁷ Muito embora sem regular especificamente a matéria da localização da sede da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos.

Projeto de Lei n.º 516/XIV/2.ª (PSD)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

III. **Apreciação dos requisitos formais**

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreço é apresentada por quarenta Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata (PSD), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei.

Assumindo a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do RAR, a iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, pelo que cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

Encontram-se igualmente respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que este projeto de lei define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais, exceto quanto ao limite imposto pelo n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, conhecido como *lei-travão*.

Com efeito, ao determinar a transferência das sedes do Tribunal Constitucional, do Supremo Tribunal Administrativo e da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos de Lisboa para Coimbra e ao prever, no artigo 7.º, a entrada em vigor da iniciativa no dia seguinte ao da sua publicação, é previsível que o projeto de lei envolva aumento das despesas no ano económico em curso.

Contudo, de acordo com o n.º 1 do artigo 5.º do articulado, trata-se de um processo que *“inicia-se na data da entrada em vigor da presente lei, ficando definitivamente concluído até ao final do ano de 2022”*, pelo que não dispomos de informação suficiente para determinar se a eventual aprovação da iniciativa poderá acarretar encargos orçamentais no ano económico em curso. Caso se entenda que sim, em caso de aprovação, o limite

imposto pela lei-travão deverá ser salvaguardado no decurso do processo legislativo, por exemplo remetendo-se a respetiva entrada em vigor (ou produção de efeitos) para a data de entrada em vigor da lei do Orçamento do Estado subsequente.

Importa assinalar que o projeto de lei contempla matérias que se enquadram nas alíneas c) e h) do artigo 164.º da Constituição, inserindo-se, assim, na reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República, sendo que “(...) *nestas matérias só a AR pode emitir as leis, interpretá-las, suspendê-las, modificá-las, revogá-las*”⁸. Em caso de aprovação, a iniciativa em apreciação deve revestir a forma de lei orgânica, como resulta do n.º 2 do artigo 166.º da Constituição, e ser aprovada, em votação final global, por maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções, conforme disposto no n.º 5 do artigo 168.º da Constituição, com recurso ao voto eletrónico (n.º 4 do artigo 94.º do RAR). Deve ainda ser observado o procedimento previsto no n.º 5 do artigo 278.º da Constituição.

O projeto de lei em apreciação deu entrada em 18 de setembro de 2020, foi admitido e, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), com conexão com a Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local (13.ª), em 23 de setembro, data em que também foi anunciado em reunião Plenária.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título do projeto de lei *sub judice* - *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 n.º 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 n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, e à terceira alteração à Lei Orgânica*

⁸ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pág. 310.

n.º 2/2005, de 10 de janeiro (Lei de organização e funcionamento da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos) - traduz o seu objeto, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário⁹, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento e encurtamento em caso de aprovação.

O artigo 1.º (Objeto) da presente iniciativa elenca as três leis alteradas, identificando todos os diplomas que lhes introduziram alterações anteriores, e indica o número de ordem da alteração agora introduzida, dando cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, que determina que *“Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas.”*

Ora, atendendo à informação contida no artigo 1.º, parece desnecessário repetir no título da iniciativa o número de ordem da alteração introduzida, *“tendo em conta a desejável curta extensão do título¹⁰”*.

Em face do exposto, em caso de aprovação, sugere-se o seguinte título:

“Transfere as sedes do Tribunal Constitucional, do Supremo Tribunal Administrativo e da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos para a cidade de Coimbra, alterando a Lei n.º 28/82, de 15 de novembro (Organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional), o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, e a Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro (Lei de organização e funcionamento da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos).”

Refira-se que, apesar de introduzir alterações a duas leis orgânicas, o presente projeto de lei não prevê a respetiva republicação, não dando cumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 6.º da lei formulário, nos termos do qual deve proceder-se à republicação integral dos diplomas legislativos, em anexo às referidas alterações, sempre que sejam introduzidas alterações, independentemente da sua natureza ou extensão,

⁹ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#)

¹⁰ Duarte, David *et al*, *Legística*, Coimbra, Almedina, 2002, pág. 200.

nomeadamente, a leis orgânicas. Assim, sendo aprovada a presente iniciativa, caso se pretenda incluir as republicações, deverão as mesmas ser aprovadas aquando da apreciação na especialidade.

Já no que se refere ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, constatou-se que o mesmo foi republicado na sua última alteração, pela Lei n.º 114/2019, de 12 de setembro, não se mostrando assim necessária a sua republicação para efeitos do n.º 3 do referido artigo 6.º.

Cumpra ainda assinalar que, em caso de aprovação, a presente iniciativa toma a forma de lei orgânica, devendo ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República* e fazer referência expressa à sua natureza, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º e no n.º 3 do artigo 9.º da lei formulário.

No que se refere ao início de vigência, dispõe o artigo 7.º que a iniciativa entrará em vigor no dia seguinte ao da publicação, mostrando-se em consonância com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei referida supra.

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

A iniciativa não contém qualquer norma de regulamentação.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Alemanha, Espanha e França.

ALEMANHA

O sistema judiciário alemão está estruturado federalmente, como o próprio Estado, com tribunais federais e tribunais dos *Länder* (estados), e divide-se em cinco jurisdições: ordinária (ou comum), administrativo geral¹¹, fiscal, laboral e social. Cada uma tem a sua estrutura própria encabeçada por um tribunal federal supremo, cada um dos quais está localizado numa cidade e estado diferente. Assim:

- O [*Bundesgerichtshof*](#) (supremo tribunal federal na jurisdição comum), em Karlsruhe, no estado de Baden-Württemberg ;
- O [*Bundesverwaltungsgericht*](#) (supremo tribunal federal na jurisdição administrativa) em Leipzig, no estado da Saxónia;
- O [*Bundesfinanzhof*](#) (supremo tribunal federal na jurisdição fiscal), em Munique, no estado da Baviera;
- O [*Bundesarbeitsgericht*](#) (supremo tribunal federal na jurisdição do trabalho) em Erfurt, no estado da Turíngia;
- o [*Bundessozialgericht*](#) (supremo tribunal federal na jurisdição social), em Kassel, no estado de Hessen.

A competência de direito constitucional é exercida pelo Tribunal Constitucional Federal ([*Bundesverfassungsgericht*](#)) e pelos Tribunais Constitucionais dos *Länder* ([*Landesverfassungsgerichte/Staatsgerichtshöfe*](#)). O primeiro tem competência para apreciar matéria constitucional a nível nacional, face à constituição federal (*Grundgesetz*) e os segundos resolvem principalmente litígios no domínio da constitucionalidade em matéria da lei do estado (*Landesrecht*), que regula igualmente a sua constituição, procedimentos administrativos e âmbito de competência.

O Tribunal Constitucional Federal tem sede em Karlsruhe (tal como o supremo tribunal federal na jurisdição comum), como determinado no [§1](#) da lei que regula o seu funcionamento (a [*Gesetz über das Bundesverfassungsgericht*](#), também disponível em [inglês](#)). O Tribunal Administrativo Federal rege-se pela [*Verwaltungsgerichtsordnung*](#) (também em [inglês](#)), cujo [§2](#) dispõe sobre a respetiva sede.

¹¹ Algumas matérias administrativas são apreciadas nos tribunais fiscais e sociais.

De acordo com as pesquisas feitas, a localização destes tribunais em cidades que não a capital, que se prende, naturalmente, com a história do país, remontará à criação do primeiro tribunal supremo com jurisdição em todo o território alemão (o *Reichsgericht*), em 1879. A escolha terá então estado entre a capital, Berlim, e Leipzig, tendo *Ländeskammer* (conselho federal equivalente ao atual *Bundesrat*, câmara alta do Parlamento alemão, em que estão representados os estados federados) optado por Leipzig. O Tribunal Constitucional Federal foi criado com a Constituição alemã de 1949 e a escolha da localização da sede deste tribunal recaiu sobre Karlsruhe. A localização do *Bundesgerichtshof* (supremo tribunal federal na jurisdição comum) na mesma cidade prender-se-á com questões práticas – alguns dos juízes eram comuns aos dois tribunais.¹²

O Tribunal Administrativo Federal encontra-se em Leipzig desde 2002, cidade para a qual foi decidido transferi-lo após a reunificação alemã (recorde-se que Leipzig se encontrava em território da República Democrática da Alemanha), tendo anteriormente estado localizado em Sachen (de 1992 a 2002) e Berlim (desde a criação, em 1960, até 1992)¹³.

ESPANHA

Em Espanha existe uma única unidade jurisdicional, integrada por um corpo único de juízes e magistrados (*jueces y magistrados*) que constituem a jurisdição comum (*jurisdicción ordinária*) e um elevado número de tribunais, pelos quais se distribui o trabalho com base nos critérios de repartição de competências: matéria, valor, pessoa, função ou território. Do ponto de vista da matéria, o sistema divide-se em quatro ordens jurisdicionais: civil, penal, contencioso administrativo, laboral, e ainda a jurisdição militar, que representa uma exceção ao princípio da unidade jurisdicional. Dentro das ordens

¹² Veja-se designadamente esta entrevista com o responsável [do Museu da História do Direito em Karlsruhe](https://www.ka-news.de/region/karlsruhe/stadtgeschichte./Seit-69-Jahren-Stadt-des-Rechts-Wie-Karlsruhe-zum-Sitz-der-hoechsten-deutschen-Gerichte-wurde;art6066,2381826) (em alemão): <https://www.ka-news.de/region/karlsruhe/stadtgeschichte./Seit-69-Jahren-Stadt-des-Rechts-Wie-Karlsruhe-zum-Sitz-der-hoechsten-deutschen-Gerichte-wurde;art6066,2381826>

¹³ Conforme detalhado no respetivo portal em <https://www.bverwg.de/rechtsprechung/verwaltungsggerichtsbarkeit/geschichte-der-verwaltungsggerichtsbarkeit>.

jurisdicionais acima mencionadas foram criados tribunais especializados em função das matérias.

O Estado organiza-se territorialmente, para efeitos judiciais, em municípios, distritos (*partidos* – unidade territorial composta por um ou mais municípios limítrofes pertencentes à mesma província, podendo coincidir com a província), províncias e comunidades autónomas.

No topo do sistema e competência para todo o território, encontra-se o *Tribunal Supremo*, que é o mais alto tribunal em todas as ordens jurisdicionais (com exceção do previsto para as garantias constitucionais, que são competência do Tribunal Constitucional), e tem cinco divisões: civil, penal, contencioso administrativo, laboral e militar. Como determinado no [artigo 53.](#) da A [Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial](#) (lei que regula a extensão e limites da jurisdição e da instalação e organização dos tribunais, bem como a carreira judicial) o *Tribunal Supremo* tem sede em Madrid.

O [Tribunal Constitucional](#)¹⁴ espanhol foi criado pela Constituição de 1978 (que lhe dedica o seu [título IX](#)) e rege-se pela [Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional](#). Tem sede em Madrid.

FRANÇA

Na organização judiciária francesa existem duas ordens de jurisdição - a judicial e a administrativa -, sendo cada uma composta por uma estrutura de três níveis: primeira, segunda e última instância. Na jurisdição administrativa, compete ao [Conseil d'État](#) (Conselho de Estado) julgar em última instância. Este órgão tem também funções de consulta do Governo em matéria de competência legislativa. É regulado pelo [Code de justice administrative](#) (em especial nos artigos [L111-1 a L137-1](#)) e tem sede em Paris.

¹⁴ Competências: <https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/Composicion-Organizacion/competencias/Paginas/default.aspx>

Ao [Conseil constitutionnel](#) (Conselho Constitucional) cumpre zelar pela conformidade das leis com a Constituição¹⁵. Foi criado pela Constituição de 1958 e tem sede em Paris. É regulado pelos atuais [artigos 56 a 63](#) da Constituição e pela [Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel](#).

Outros Países

GEÓRGIA

Como referido na versão em inglês do [portal do Tribunal Constitucional](#)¹⁶ deste país, o mesmo foi estabelecido em 1996, na sequência da aprovação da Constituição de 1995 (a atual Constituição está disponível em [inglês](#)), tendo presentemente sede em Batumi (cfr artigo 53 da respetiva [lei orgânica](#), aqui disponível em inglês). Segundo as [pesquisas](#) feitas, terá sido transferido em 2007 da capital, Tbilisi, para aquela cidade da república autónoma de Adjara numa lógica de descentralização.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

Em 30 de setembro de 2020, a Comissão solicitou parecer às seguintes entidades: Conselho Superior de Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Tribunal Constitucional e Ordem dos Advogados.

Todos os pareceres recebidos serão disponibilizados na [página da iniciativa](#).

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

¹⁵ Competências - <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-conseil-constitutionnel/comment-saisir-le-conseil-constitutionnel>

¹⁶ Onde também se dá nota das respetivas composição e competências.

O preenchimento, pelos proponentes, da [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#) da presente iniciativa, em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração neutra do impacto de género.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. A presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.

VII. Enquadramento Bibliográfico

ALEXANDRE, Fernando (coord.) – **Assimetrias e convergência regional** [Em linha] : **implicações para a descentralização e regionalização em Portugal**. Porto : Associação Comercial do Porto, 2019. [Consult. 30 set. 2020]. Disponível na intranet da AR: <URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129224&img=14669&save=true>>.

Este estudo, da responsabilidade de uma equipa de investigadores da Universidade do Minho, conclui a existência de fortes assimetrias regionais em Portugal, patentes nos resultados da análise econométrica que está na sua base. Dado o impacto económico produzido pela presença de serviços do Estado (designadamente pela compra de bens e serviços por entidades das administrações públicas, aspeto analisado no capítulo 4), sugere que os novos serviços a serem criados devem ser localizados fora da Área Metropolitana de Lisboa, assim como preconiza, “num plano de médio/longo prazo”, a “deslocalização das entidades reguladoras, bem como entidades como a Provedoria da Justiça, o Tribunal de Contas, o Tribunal Constitucional, e outras que do ponto de vista funcional não beneficiam da sua localização na capital do país”, cumprindo a descentralização e desconcentração dos serviços do Estado. O capítulo 6 apresenta um “conjunto de propostas de reorganização do Estado e de implementação de políticas públicas que visam fomentar a competitividade das regiões e robustecer a coesão dos territórios”.

OCDE – **Decentralisation and regionalisation in Portugal** [Em linha] : **what reform scenarios?**. Paris : OCDE, 2020. [Consult. 30 set. 2020]. Disponível na intranet da AR: <URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=130099&img=15336&save=true>>.

Neste estudo, Portugal é apresentado como um dos Estados mais centralizados da OCDE, embora ultimamente empenhado em reformas descentralizadoras, impulsionadas por desafios de desenvolvimento económico e de coesão territorial. O estudo apresenta vários modelos de descentralização, baseados na experiência de outros países. Elenca os desafios, mas também os benefícios (económicos, políticos, e de eficiência e eficácia) da descentralização. O anexo D, a p. 197, apresenta uma cronologia de reformas descentralizadoras num conjunto de países selecionados.

OCDE – **Making decentralisation work** [Em linha] : **a handbook for policy-makers**. Paris : OCDE, 2019. [Consult. 30 set. 2020]. Disponível na intranet da AR:<URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=128903&img=14657&save=true>>.

Este relatório oferece uma visão abrangente das políticas de descentralização nos países da OCDE. O relatório argumenta que os resultados da descentralização – em termos de democracia, eficiência, responsabilidade, desenvolvimento regional e local – dependem em grande parte da forma como é desenhada e implementada. O relatório identifica 10 diretrizes para fazer a descentralização funcionar e permitir que ela conduza ao desenvolvimento regional. Além das diretrizes, o relatório propõe ferramentas concretas para os decisores políticos, incluindo conjuntos detalhados de recomendações, listas de verificação, erros a evitar e exemplos de boas práticas, tanto em países unitários quanto federais.