

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Gabinete do Presidente

Exmo. Senhor Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais,
Direitos, Liberdades e Garantias,
Dr. Luís Marques Guedes,

Lisboa, 14 de janeiro de 2021

Encarrega-me Sua Excelência o Presidente do Tribunal Constitucional de enviar o parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 516/XIV/2.ª (PSD), solicitado pela Comissão a que V. Exa preside.

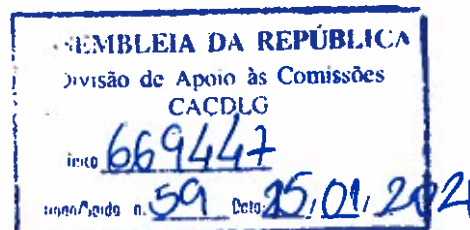
O parecer foi aprovado com os votos favoráveis de dez Juízes Conselheiros, tendo votado vencidos o Conselheiro Presidente, a Conselheira Mariana Canotilho e o Conselheiro Lino Ribeiro.

Acompanham o parecer duas declarações de voto.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete


Margarida Cortez





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PARECER

SOBRE O PROJETO DE LEI N.º 516/XIV/2.ª (PSD)

1. O Senhor Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais e Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República solicitou ao Tribunal Constitucional a emissão de um parecer sobre o Projeto de Lei n.º 516/XIV/2.ª (PSD), respeitante à transferência da sede do Tribunal Constitucional, do Supremo Tribunal Administrativo e da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos para a cidade de Coimbra, e procedendo para esse efeito 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).

O Tribunal Constitucional é um órgão de soberania com funções exclusivamente jurisdicionais, competindo-lhe sobretudo a administração da justiça constitucional através de decisões sobre a constitucionalidade de normas no âmbito de diversos tipos de processo de fiscalização previstos na Constituição. A emissão de pareceres sobre projetos e propostas de lei pendentes para apreciação parlamentar não se inscreve no seu domínio próprio de atuação.

O presente caso é diferente. Tratando-se de um projeto de lei que diz parcialmente respeito à sede do Tribunal Constitucional, entende o colégio de juízes, reunido em plenário, que deve emitir parecer apreciando as razões invocadas para a transferência daquela de Lisboa para Coimbra. Para efeitos de avaliação das implicações logísticas e financeiras do projeto de lei junta-se um conjunto de elementos relativos às instalações e aos recursos humanos (Anexos 1 e documentos 1 e 2).

2. A exposição de motivos do projeto de lei invoca três argumentos para a transferência da sede do Tribunal Constitucional, desde a origem situada em Lisboa, para a cidade de Coimbra. Em primeiro lugar, diz-se que constitui um reforço da independência do poder judicial em relação ao poder político, à semelhança do que sucede na Alemanha, em que o Tribunal Constitucional Federal tem a sua sede em Karlsruhe. Em segundo lugar, inscreve-se a medida num contexto mais amplo de «descentralização das instituições», através da qual se promove a proximidade destas em



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

relação aos cidadãos, dando-se como exemplos os Tribunais da Relação, o Tribunal Central Administrativo Norte e o Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (localizado em Santarém). Em terceiro lugar, reconduz-se a opção de transferir a sede para Coimbra, para além da «centralidade geográfica» dessa cidade, à sua «representatividade no plano do ensino do direito» e ao facto de funcionar na Faculdade de Direito de Coimbra um centro especificamente vocacionado para o estudo da jurisprudência. São argumentos que consideramos improcedentes.

3. O Tribunal Constitucional foi criado em 1982 e iniciou a sua atividade em 1983, não constituindo uma novidade na arquitetura constitucional dos poderes públicos – trata-se de um órgão jurisdicional cuja independência perante o poder político que tem a missão de controlar não está seguramente em causa ou carece de afirmação simbólica. Pelo contrário, após quase quatro décadas de atividade em Lisboa, a capital do país e sede tradicional dos órgãos de soberania, num edifício histórico e com dignidade compatível com a sua função, que se constituiu como signo da instituição e da sua independência, a transferência da sede por decisão do poder político teria uma carga simbólica negativa, degradando a perceção pública da autoridade, autonomia e relevância do órgão. A transferência seletiva da sede de um órgão de soberania, baseada em qualquer critério que não seja o da natureza e dignidade constitucional das funções que desempenha, não poderia deixar de constituir um grave desprestígio.

Tal efeito seria agravado pela circunstância de se tratar da transferência da sede, não apenas do Tribunal Constitucional, nem mesmo do conjunto dos supremos tribunais – aqueles que exercem, em última instância, na sua esfera própria, o poder jurisdicional –, mas do Tribunal Constitucional, de uma entidade administrativa que junto dele funciona e do Supremo Tribunal Administrativo. Inscrita nesse contexto, a opção deixa de respeitar ao poder judicial como um todo, na sua relação com o poder político, ou a fundar-se em qualquer desiderato de reforçar a autonomia própria da justiça constitucional, para evidenciar uma diferenciação arbitrária no universo dos tribunais, que descaracteriza e desvaloriza gravemente a singularidade da jurisdição constitucional.

O Tribunal Constitucional não é um órgão jurisdicional qualquer. A Constituição dedica-lhe todo um título autónomo, a par dos demais órgãos de soberania e sem o diluir no universo dos demais tribunais. Confia-lhe a missão específica de intérprete supremo da lei fundamental e garante da força normativa das suas disposições. Concebe-o como o único entre os tribunais cujas decisões



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

são sempre irrecorríveis. E determina a sua composição de acordo com critérios próprios e segundo um método único, que asseguram a legitimidade da última palavra no julgamento das leis.

O Tribunal Constitucional apresenta uma individualidade institucional marcada pela especificidade das atribuições que lhe são cometidas no domínio da fiscalização da constitucionalidade das leis e da defesa do Estado de Direito (artigos 2.º e 221.º da Constituição). Tais funções, que mais nenhum tribunal exerce em exclusividade, em última instância e com a sua peculiar feição, modelam estruturalmente a organização e funcionamento deste Tribunal e fazem dele, por opção do poder constituinte, um Tribunal claramente autónomo das restantes ordens de tribunais (artigos 209.º, n.º 1, 210.º, n.º 1, e 212.º, n.º 1, da Constituição). E esta autonomia, no quadro constitucional global, não constitui um mero *dado* constatável, assumindo a natureza de verdadeira *diretriz* especialmente dirigida ao legislador ordinário, a quem compete, desde logo, instituir os mecanismos legais adequados a assegurar a o primado da Constituição e a integridade do Tribunal que tem a seu cargo a função de o garantir (artigos 2.º, 3.º, n.ºs. 2 e 3, 221.º e 223.º da Constituição). Esta singularidade, marca indelével das vagas de transição democrática da segunda metade do séc. XX, é dificilmente conciliável com medidas que tratam a jurisdição constitucional como parte integrante e fungível do sistema judiciário ou mesmo dos tribunais supremos na hierarquia desse sistema.

A analogia que se estabelece com o caso alemão é infundada. Por um lado, é diferente a decisão política originária a respeito da sede de um tribunal constitucional e a transferência após décadas de atividade sem interrupções numa determinada cidade, ainda para mais quando se trata da capital e sede histórica de todos os órgãos de soberania; a decisão originária é inevitável e não tem, em princípio, a carga simbólica negativa da transferência. Por outro lado, os poucos casos europeus em que os tribunais supremos têm a sede fora da capital refletem determinadas particularidades político-constitucionais: a Confederação Helvética, a Federação Russa e a República Federal da Alemanha, por exemplo, são entidades federais, ao passo que a República Checa integra as regiões históricas da Boémia (onde se localiza a capital, Praga) e da Morávia (onde se localiza Brno, sede do Tribunal Constitucional), que se mantiveram unidas num novo Estado soberano na sequência da dissolução da Checoslováquia. Acresce que a decisão tomada em 1951 de sedear o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha em Karlsruhe baseou-se em duas ordens de consideração – a indisponibilidade da capital histórica (Berlim) no momento da criação do órgão e o peso simbólico



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

da separação geográfica entre o poder judicial e o político no quadro de uma transição democrática – que não encontram a menor correspondência no atual caso português.

4. A transferência da sede do Tribunal Constitucional para fora da capital não constitui uma medida de descentralização no sentido – jurídico-administrativo – rigoroso e próprio do termo. Com efeito, esta diz respeito à repartição do exercício da função administrativa entre o Estado e outras pessoas coletivas públicas, podendo falar-se em medidas de descentralização de base territorial a propósito do reforço das atribuições ou da autonomia das autarquias locais. Assim, não constitui, em rigor, uma medida de «aproximação das instituições aos cidadãos», com o sentido que a Constituição lhe atribui, a propósito da organização da Administração Pública e do exercício da função administrativa. A função jurisdicional é, por natureza, exercida por órgãos – os tribunais – que integram o Estado e que, como órgãos de soberania, representam a comunidade nacional. Poderá falar-se em «descentralização», a respeito da administração da justiça, somente num sentido muito amplo e impreciso, em que está em causa, no quadro da organização do sistema judiciário, a divisão do território nacional em circunscrições que determinam a jurisdição territorial e a sede de atividade dos tribunais.

É o que sucede em dois dos três exemplos referidos na Exposição de Motivos: quer os quatro Tribunais da Relação, quer o Tribunal Central Administrativo Norte, são tribunais de 2.ª instância – integrados em ordens jurisdicionais diversas –, com jurisdição territorial limitada a uma determinada circunscrição. A localização destes tribunais em cidades importantes no domínio da sua jurisdição territorial aproxima as «instituições dos cidadãos»; tratando-se de tribunais com competência em todo o território nacional – como os supremos tribunais ou, na sua esfera exclusiva, o Tribunal Constitucional – esta noção de proximidade é evidentemente inaplicável. O Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão – o terceiro exemplo referido –, tendo embora jurisdição em todo o território nacional, é um tribunal especializado de 1.ª instância, cuja localização em Santarém desde a sua criação não pode ser comparada, sob nenhum ponto de vista pertinente, à transferência da sede do Tribunal Constitucional.

Poderá porventura falar-se de descentralização num sentido ainda mais difuso e simbólico, a propósito da «deslocalização» integral ou parcial de instituições públicas de âmbito nacional. A transferência da sede destas pode ser interpretada, desse ponto de vista, como uma forma de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

promover a proximidade do poder em relação aos cidadãos através da distribuição geográfica da presença do Estado. Porém, num país com uma tradição antiga de centralismo, em que os órgãos de soberania sempre tiveram a sede em Lisboa, a transferência da sede do Tribunal Constitucional contribuirá certamente mais para desprestigiar o órgão do que para criar uma «nova centralidade» fora da capital. Seria tratar um órgão de soberania com lugar cimeiro na Constituição como mero instrumento de prossecução de políticas públicas de «deslocalização», sacrificando-se irremediavelmente o valor simbólico inerente à presença dos poderes do Estado, na sua esfera e especificidades próprias, na capital do país – sendo o Tribunal Constitucional, aliás, aquele que mais direta relação tem com os órgãos de soberania que exercem as funções política e legislativa.

5. Na decisão de transferir a sede do Tribunal Constitucional para a cidade de Coimbra é possível discernir duas razões distintas: a característica de cidade universitária com uma forte tradição no ensino do direito e a existência de um centro especificamente vocacionado para o estudo da jurisprudência. São razões cuja pertinência está longe de ser evidente.

A transferência da sede do Tribunal Constitucional de Itália, do Tribunal Constitucional de Espanha ou do Supremo Tribunal do Reino Unido para – respetivamente – as cidades de Bolonha, Salamanca e Oxford, com a justificação de que nelas se localizam universidades ancestrais com muita tradição no ensino do direito, causaria decerto a maior perplexidade. Do mesmo modo, supõe-se que a ninguém ocorreria propor a transferência da sede do Supremo Tribunal dos Estados Unidos para a cidade de Cambridge, no Massachusetts, por nela se localizar uma escola de direito de grande prestígio. E na Alemanha, a escolha da sede do Tribunal Constitucional Federal recaiu sobre Karlsruhe, uma cidade sem tradição universitária, em vez de qualquer uma das cidades da mesma região com faculdades de direito antigas e notáveis, como Heidelberg, Friburgo ou Tubinga. Estes exemplos informam-nos de que as democracias maduras não confundem a autoridade constitucional do poder jurisdicional com a autoridade científica das faculdades de direito.

A existência na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra de um centro dedicado ao estudo da jurisprudência, mormente a constitucional, é naturalmente de aplaudir, embora não seja de excluir que já existam ou venham a ser criadas unidades de investigação com objeto idêntico ou aproximado noutras instituições académicas portuguesas. Em todo o caso, é difícil discernir a razão



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

para supor que essa atividade é favorecida pela proximidade geográfica do Tribunal. O estudo da jurisprudência dos tribunais não é um trabalho de campo, como o praticado em alguns ramos das ciências sociais, nem implica experiências, como nas ciências naturais aplicadas. É essencialmente um trabalho de análise documental. Ora, a jurisprudência do Tribunal Constitucional é integralmente divulgada ao público em geral e aos investigadores em particular através da página na *internet*, podendo ser consultada com toda a comodidade em qualquer ponto do planeta. Assim, o facto de determinada instituição cultivar o estudo da jurisprudência é irrelevante para a questão da localização da sede do Tribunal Constitucional.

Acresce referir, quanto às duas razões invocadas para a transferência da sede, em concreto, para a cidade de Coimbra, que a natureza própria da jurisdição constitucional, em particular o seu estatuto constitucional autónomo e a sua específica competência, com exclusividade e em última instância, de administração da justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional, postulam igualmente uma posição de autonomia, inclusive de ordem física e logística, em relação a qualquer ente, público ou privado, ainda que possa gozar de elevado prestígio, como é o caso das universidades portuguesas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Anexo

Elementos relativos às implicações logísticas e financeiras da transferência da sede do Tribunal Constitucional e da sede da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos

A) Tribunal Constitucional

1) As instalações atuais do Tribunal Constitucional e seus serviços ocupam (edifício principal do Palácio Rattón, edifício anexo e espaço exterior) uma área total de 7800m² (Documento 1).

2) A biblioteca do Tribunal, aberta ao público, ocupa uma área de 262,5 m² (33 estantes correspondentes a 105,03m³ (Documento 1).

3) As instalações do Tribunal albergam além dos Juízes Conselheiros (13), dos magistrados do Ministério Público (3) e dos membros dos respetivos Gabinetes de apoio (39), ainda 47 funcionários (pessoal dirigente [4], oficiais de justiça [12], e pessoal do regime geral [31] – em comissão de serviço ou regime de contrato de trabalho em funções públicas), num total de 99 (Documento 2).

B) Entidade das Contas e Financiamentos Políticos

1) As instalações atuais da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos ocupam hoje uma área total de cerca de 900m² (excluindo zonas de circulação e de estacionamento) - recentemente autonomizadas fisicamente das instalações do Tribunal Constitucional com recurso a arrendamento.

2) As instalações da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos albergam hoje um total de 3 membros da Entidade e 13 funcionários (oficial de justiça e pessoal do regime geral), num total de 16 (Documento 2), em conformidade com o redimensionamento da Entidade decorrente das alterações legislativas respeitantes à sua competência.

CARACTERÍSTICAS DAS INSTALAÇÕES ATUAIS DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

	RH N.º	Espaços Quant.	Área m²
01 Plenário	0	3	149,67
Sala de Atos	0	1	72,57
Sala do Plenário	0	1	55,50
Sala das Secções/ Conselho Administrativo	0	1	21,60
02 Presidência	13	12	206,35
Gab Juiz Conselheiro Presidente	1	1	58,50
Sala Árabe	0	1	35,51
Gab Assessores	4	2	31,98
Gab Secretárias Pessoais	2	1	22,05
Gab Relações Externas	3	1	15,99
WC's	0	2	12,24
Gab Chefe Gabinete	1	1	11,75
WC Presidencial	0	1	7,83
Copa	0	1	6,00
Sala Apoio Operacional	2	1	4,50
03 Vice-Presidência	4	5	58,23
Gab Juiz Conselheiro Vice-Presidente	1	1	21,56
Gab Assessores	2	1	15,99
Gab Secretárias Pessoais	1	1	13,26
WC's	0	1	4,20
Copa	0	1	3,22
04 Juizes Conselheiros	33	26	563,91
Gab Juiz Conselheiro	11	11	345,33
Gab Assessores	15	7	111,93
Gab Secretárias Pessoais	6	3	66,15
Espaço recepção e espera	0	1	21,60
WC's	0	2	8,40
Copa	0	1	6,00
Sala Apoio Operacional	1	1	4,50
05 Ministério Público	8	10	154,73
Gab Procuradores	3	3	66,47
Gab Assessores	3	2	31,98
Gab Secretárias Pessoais	2	1	22,05
Sala de Reuniões	0	1	15,99
WC's	0	2	12,24
Copa	0	1	6,00
06 Secretaria Geral	9	6	146,76
Sala Magalhães Colaço	0	1	45,10
Sala Motoristas	7	1	32,30
Gab Secretariado	1	1	31,92
Gab Secretário-geral	1	1	25,20
WC's	0	2	12,24
07 Secretaria Judicial	15	9	140,50

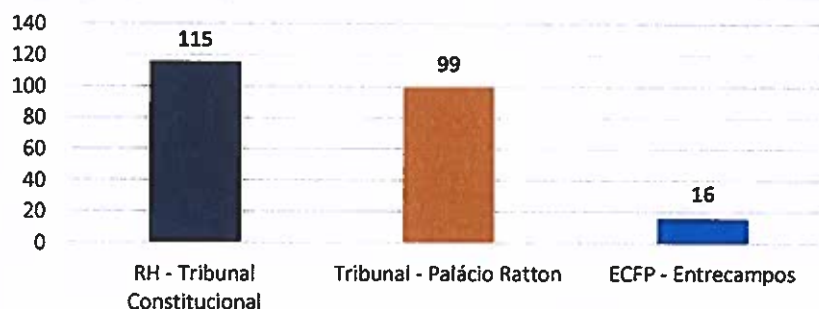
	RH N.º	Espaços Quant.	Área m²
Gab 4.ª Secção	4	1	34,68
Gab Secção Central	2	1	23,52
Gab 1.ª Secção	3	1	23,32
Gab 2.ª Secção	3	1	21,56
Gab Secretário de Justiça	1	1	16,82
Serviço Expediente CTT	2	1	7,80
WC's	0	2	6,80
Copa	0	1	6,00
08 Departamento Administrativo e Financeiro	12	10	142,49
Gab Técnicos	5	2	31,98
Gab Diretor	1	1	25,20
Secção de Contabilidade	3	1	25,20
Economato	0	1	17,40
Secção de Pessoal	2	1	16,25
Gab Telefonist	1	1	15,99
WC's	0	2	7,22
Arquivo Cadastro	0	1	3,25
09 Núcleo de Apoio Documental e Informação Jurídica	8	9	352,63
Biblioteca	0	2	174,00
Gab Apoio Biblioteca	4	2	121,25
Gab Técnicos	3	2	31,98
Gab Diretor	1	1	17,00
WC's	0	2	8,40
10 Centro de Informática	2	6	85,75
WC's	0	2	23,12
Laboratório Informático	0	1	19,99
Gab Diretor	1	1	15,99
Gab Técnicos	1	1	15,99
Sala Técnica Data Center	0	1	10,66
11 Outros Espaços	0	21	5 798,99
Jardim	0		2 730,00
Zonas de Circulação			1 298,70
Páteo			848,99
Garagem	0	1	377,91
Auditório	0	1	182,34
Cafetaria	0	1	89,32
Lavagem Viaturas	0	1	57,95
WC's	0	4	46,24
Espaço p/ arquivos	0	4	42,40
Receção e Espera	0	1	40,00
Sala TAT	0	1	32,93
Portaria/Segurança	0	1	29,40
Espaço p/ Caixotes Lixo	0	1	12,00
Sala Gerador	0	1	10,82
Espaço p/Arrumos Limpeza	0	4	0,00
Total Geral	104	117	7 800,00

	Estantes N.º	Área m²	Cubicagem m³
(...) Bibliografia em exposição	33	262,58	105,03
Biblioteca	8	72,64	29,06
Gab Apoio Biblioteca	7	61,12	24,45
Corredores Biblioteca	6	44,16	17,66
Corredor R/c	5	31,72	12,69
Gab Diretor NADIJ	3	30,72	12,29
Sala Magalhães Colaço	4	22,22	8,89
Total Geral	33	262,58	105,03

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL E ENTIDADE DAS CONTAS E FINANCIAMENTOS POLÍTICOS RECURSOS HUMANOS

– Efetivos reais a 31 dezembro de 2020 –

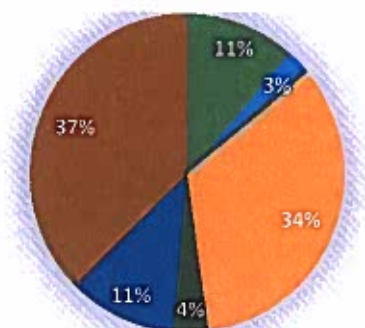
1. Localização dos Trabalhadores



2. Distribuição por Grupos de Pessoal

Recursos Humanos	N.º
Tribunal - Palácio Rattón	99
Juizes Conselheiros	13
Pessoal Gabinetes	39
Pessoal Dirigente	4
Oficiais de Justiça	12
Pessoal Regime Geral	31
ECFP - Entrecampos	16
Membros ECFP	3
Oficiais de Justiça	1
Pessoal Regime Geral	12
Total	115

Recursos Humanos	N.º
Juizes Conselheiros	13
Membros ECFP	3
Pessoal Gabinetes	39
Pessoal Dirigente	4
Oficiais de Justiça	13
Pessoal Regime Geral	43
Total	115

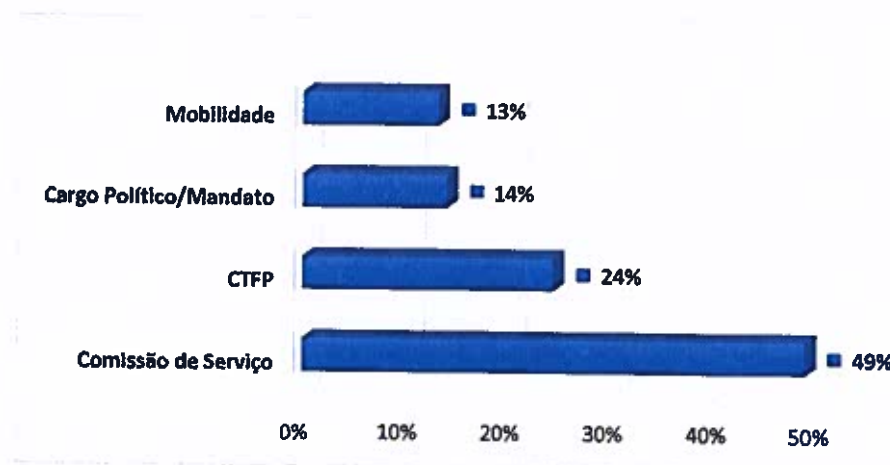


■ Juizes Conselheiros ■ Membros ECFP
■ Pessoal Gabinetes ■ Pessoal Dirigente
■ Oficiais de Justiça ■ Pessoal Regime Geral

3. Distribuição por Relação Jurídica de Emprego Público

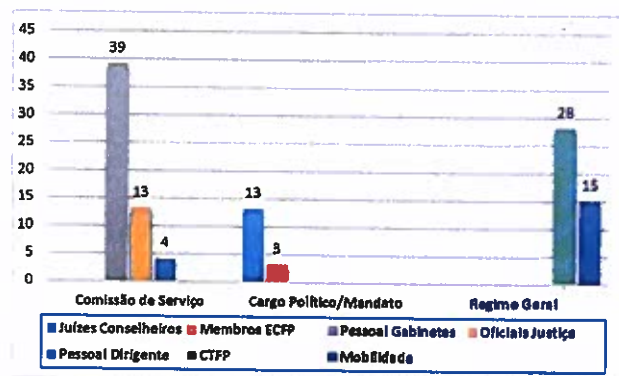
Recursos Humanos	N.º
Tribunal - Palácio Ratton	99
Cargo Político/Mandato	13
Comissão de Serviço	55
CTFP	23
Mobilidade	8
ECFP - Entrecampos	16
Cargo Político/Mandato	3
Comissão de Serviço	1
CTFP	5
Mobilidade	7
Total Geral	115

Recursos Humanos	N.º
Cargo Político/Mandato	16
Comissão de Serviço	56
CTFP	28
Mobilidade	15
Total	115



4. Distribuição da Relação Jurídica de Emprego Público por Grupo de Pessoal

Recursos Humanos	N.º
Cargo Político/Mandato	16
Juízes Conselheiros	13
Membros ECFP	3
Comissão de Serviço	56
Pessoal Gabinetes	39
Pessoal Dirigente	4
Oficiais de Justiça	13
CTFP	28
Pessoal Regime Geral	28
Mobilidade	15
Pessoal Regime Geral	15
Total	115





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DECLARAÇÃO DE VOTO

A Constituição da República Portuguesa não se refere, em local algum, à capital do país. Muito menos se refere a Lisboa, ou a qualquer outra cidade. Essa não foi uma preocupação do legislador constituinte que, pelo contrário, em termos territoriais afirmou a *unidade do Estado*. Por esta razão, entendo que estar na capital ou fora dela não deve ser uma preocupação do Tribunal Constitucional.

Nestes termos, a localização de qualquer órgão do Estado, incluindo os órgãos de soberania, é matéria *estritamente política*, que deve ser deixada ao legislador democrático. A ponderação sobre a bondade, necessidade e exequibilidade de alterações a essa localização pertence, pois, neste caso, ao Parlamento. Julgo, por isso, que o Tribunal Constitucional deveria ter-se limitado a assinalar (mas não a ponderar) os inevitáveis constrangimentos de ordem prática – orçamentais, logísticos e, acima de tudo, para os seus trabalhadores – que uma mudança implicaria, quase quatro décadas após a sua criação. Ao ir além desta tarefa, como fez no presente Parecer, o Tribunal atribuiu-se uma competência (a de aferir a adequação *política* de uma transferência das suas instalações físicas) que, segundo creio, deveria caber exclusivamente ao legislador. É que, como referi, não se trata de domínio em que a Constituição imponha quaisquer regras.

Mais ainda – e este é, para mim, o ponto fundamental – o Parecer parte de uma premissa que se me afigura inaceitável: a de que uma mudança de localização comportaria uma diminuição do prestígio e autoridade institucionais, pelo menos no caso de o Tribunal Constitucional vir a ser o único Tribunal Supremo fora de Lisboa. Ora, não há um centímetro quadrado de território da República que seja indigno de albergar o Tribunal ou que implique, de alguma maneira, a sua menorização, de Valença a Vila Real de Santo António, de Vilar Formoso a Santa Cruz das Flores. Qualquer argumentação da qual se possa depreender o contrário é um insulto aos cidadãos portugueses, do qual me demarco com firmeza.

Lisboa, 14 de janeiro de 2021.

Assinado por: MARIANA RODRIGUES CANOTILHO

Num. de identificação: 11489703

Data: 2021.01.14 11:49:17 +0000

Certificado por: Diário da República Eletrónico.

Atributos certificados: Juíza Conselheira -

Tribunal Constitucional.



CHAVE MÓVEL





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DECLARAÇÃO DE VOTO

1. Quis a Assembleia da República ouvir o Tribunal Constitucional sobre a proposta da sua transferência, de Lisboa para Coimbra, constante de um Projeto de Lei, em discussão naquele órgão de soberania. Tendo o Tribunal assumido o propósito de corresponder à solicitação do Parlamento, importa começar por demarcar as exigências metodológicas que, a meu ver, a resposta deve respeitar e satisfazer.

Trata-se fundamentalmente de assinalar que o juízo que nesta circunstância — claramente excecional — se nos pede nada tem a ver com os atos próprios do Tribunal como garante e guardião dos imperativos da lei fundamental. Isto é, com os pronunciamentos jurisdicionais que, nos termos da Constituição e da Lei, o Tribunal é todos os dias chamado a subscrever, como exercícios de desvelamento e aplicação do direito, realização da justiça, superação dos conflitos e restauração da paz comunitária. O que aqui e agora está em causa é, antes, um ato que, posto entre parênteses o estatuto orgânico-institucional da entidade que o subjetiviza, tem praticamente tudo em comum com os juízos e as decisões de índole político-legislativa e político-administrativa. Mantendo, por isso, significativos momentos de comunicabilidade com as valorações e a racionalidade próprias dos atos político-legislativos. Postulando, nessa medida, um discurso polarizado em torno das categorias e dos valores próprios do debate político. E, como tal, a justificar alguma concessão, mais ou menos indisfarçável, ao *pathos* e à linguagem da retórica política.

2. Uma impositação das coisas de que decorrem alguns corolários.

a) Por um lado, não faz sentido que o Tribunal Constitucional assuma um qualquer cuidado e adiante um qualquer juízo sobre a complexidade prática e os custos — materiais, financeiros, pessoais, etc. — da almejada transferência. Logo, por ostensiva carência de competência de ação para balancear os custos de oportunidade, antecipar as dificuldades a superar e ajuizar dos meios mais adequados para as ultrapassar. Depois, e sobretudo, pela ausência de legitimidade democrática para escrutinar a afetação e comprometimento dos recursos públicos por parte do poder político legítimo. Que, ao interrogar o Tribunal Constitucional, espera naturalmente respostas a um conjunto de questões que estão para além dos juízos de oportunidade do foro financeiro e orçamental. Matéria em que um



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

recomendável exercício de contenção levará o Tribunal a abandonar o propósito de levar mochos para Atenas, deixando que Atenas eleja e cuide dos seus próprios mochos.

b) Por outro lado, para além de não ser um ato *de* Tribunal, este “parecer” traduz o resultado de uma discussão sobre o tema, dando conta do que foi o entendimento que colheu o apoio do maior número de membros do colégio. Cujas opiniões não estão, pela natureza das matérias versadas, imunes aos “interesses cognitivos” que condicionam as pré-compreensões subjetivas. Mesmo sem lhe atribuir um qualquer significado heurístico-hermenêutico neste contexto, há um dado que reter: todos os Juízes do Tribunal que moram em Lisboa pronunciaram-se contra a transferência; enquanto isto, todos os Juízes que votaram a favor da mesma transferência residem fora de Lisboa, mais precisamente em Braga, Porto e Coimbra. *Aliquid novum sub sole?*

c) Importa ainda dar como líquida e incontornável a premissa de que é ao Parlamento que assiste — e assiste em exclusivo — a legitimidade e a competência para decidir da sede do Tribunal Constitucional (artigo 224.º, n.º 2, da CRP). E de fazê-lo em nome de razões, de interesses e de “políticas”, que são, como tais, insindicáveis pelo mesmo Tribunal.

3. Dirigida ao Tribunal Constitucional, a pergunta sobre a sua transferência de Lisboa para Coimbra — ou para qualquer outra cidade que assegure as indispensáveis condições urbanísticas e funcionais — só pode ter um sentido: saber se, da “natureza das coisas” (jurídicas, filosóficas, institucionais, culturais, etc.), decorrem razões com a pertinência e a força bastantes para contrariar a saída do Tribunal de Lisboa.

É uma pergunta que, a meu ver, só pode ter uma resposta, aberta e irrestritamente negativa. Na verdade, a resposta à pergunta sobre a *circunstância* do lugar do Tribunal é rigorosamente neutra: tanto no plano dos valores e dos princípios que definem a *essência* desta pedra angular do Estado de Direito; como do lado da ponderação teleológica que dita o seu enquadramento *funcional* no sistema democrático.

E é assim logo porquanto, pela positiva, é evidente que qualquer lugar do chão nacional — em que se vive e trabalha ao ritmo da mesma língua, se rega de suor e sangue a mesma terra em busca de pão, se presta tributo e culto aos mesmos *manes* pátrios e se faz a mesma história — tem a mesma dignidade e legitimidade para acolher uma das mais sublimes instituições do Estado de Direito. E de fazê-lo oferecendo ao Tribunal o enquadramento e ambiente adequados, coisa que está longe de ser monopólio do Bairro Alto.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Pela negativa e de forma mais explícita, não vejo que o *Plädoyer* a favor da admissibilidade e da legitimação da sediação do Tribunal Constitucional, fora do alcance do olhar e dos ouvidos de Lisboa, seja abalado, menos ainda infirmado, por qualquer dos argumentos — ou pelo somatório de todos eles — que marcaram presença na discussão travada no Tribunal e ganharam a adesão da maioria que subscreve o presente “parecer”. Argumentos em boa medida alinhados pelas razões invocadas por Cardoso da Costa, em texto recentemente publicado. Em que o antigo Presidente do Tribunal Constitucional terça armas contra a transferência, assumindo uma espécie de vinculação (amarra) eidética entre o Tribunal e Lisboa. Justificando-se assim, que, a benefício de economia e de eficácia comunicativa e dialógico-dialética, siga aqui a ordenação dos tópicos e das razões adotada pelo mesmo texto.

5. a) Invoca-se, à cabeça, uma razão de *tradição*, traduzida na circunstância de o Tribunal ter vivido todos os dias da sua vida na capital. Para além disso, uma tradição que seria reforçada pelo peso da experiência comparatística, já que esta será igualmente a solução privilegiada pela generalidade dos Estados.

Só que o argumento da *tradição* tem contra si uma razão linear e dirimente. Não tanto porque a *tradição* que liga o Tribunal a Lisboa não terá por si o tempo indispensável para emprestar aquela legitimação “cosmogonizada” que é própria das ideias, das instituições e das coisas que assistem intocadas ao fluir do tempo, muito para além de (quase) quatro décadas. Mas sobretudo porquanto, quando o problema é a mudança — quando debruçados sobre a fronteira do futuro nos interrogamos sobre o mesmo futuro — pouco sentido terá apontar o passado para, em seu nome, cortar o caminho ao futuro. O que está em causa é precisamente indagar se queremos que amanhã seja ou não o mesmo que foi ontem.

Relacionado com isto, não creio que a lição emergente da experiência comparatística jogue unívoca e decididamente a favor da perpetuação e da indissolubilidade dos laços entre o Tribunal e a capital. No sentido de que é assim e não pode ser de outra maneira. Como um olhar sobre o panorama comparatístico deixa a descoberto, ele oferece um quadro muito diversificado de modelos, suscetível de suportar qualquer solução. E onde, nomeadamente, não faltam exemplos (Alemanha, Suíça, Geórgia ...) em que o Tribunal Constitucional está intencionalmente instalado fora — às vezes longe! — da capital.

Paradigmático o caso da Alemanha, recorrentemente citado neste contexto — em que o Tribunal Constitucional está, sempre esteve, sediado longe de Berlim —, a fazer subir de tom a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

plausibilidade da posição dos que, entre nós, defendem a transferência. Ideia contra a qual não pode pertinentemente fazer-se valer que a solução (alemã) ficou a dever-se às vicissitudes históricas da divisão da Alemanha (e de Berlim) a seguir à guerra e da fundação da Alemanha Federal. A verdade é que a reunificação alemã vai já longe e o Tribunal Constitucional persiste aproblematicamente instalado em Karlsruhe. O que só é possível porquanto o exigente e penetrante pensamento alemão não considerou que isso lançasse a mais ténue sombra sobre a pureza dos princípios e dos valores do Estado de Direito e sobre a ideia arquetípica de Tribunal Constitucional. E, por isso, o Tribunal continua e, tudo leva a crê-lo, continuará longe de Berlim.

b) A segunda razão invocada contra a transferência — agora a razão “decisiva” segundo Cardoso da Costa — é que ela “*afeta gravemente o prestígio institucional*” ou a “*representatividade simbólica*” do Tribunal. E também aqui só pode continuar, decidida e frontal, a minha discordância. Por entender que, para ter *prestígio*, o Tribunal Constitucional não tem de se perpetuar à sombra de Lisboa.

São outras, a meu ver, as fontes donde dimana e se alimenta o *prestígio* do Tribunal. Que tem a ver com a imagem com que o Tribunal se representa a si mesmo e se apresenta perante a comunidade, na integridade da sua identidade e na irrepreensibilidade dos seus gestos. O seu *prestígio* confunde-se com a excelência dos seus pronunciamentos, expressa no rigor e consistência doutrinal, na densidade cultural, na fidelidade à axiologia e teleologia dos comandos constitucionais, no alinhamento com as exigências da justiça, na eficácia comunicativa com o universo dos seus destinatários, na aceitação por estes das suas decisões e na sua conversão em premissas de atitude e de conduta.

A que acresce a indispensável abertura e diálogo, mesmo a sincronia e a sintonia de impulsos e movimentos, com instituições como o TEDH, o TJUE e os Tribunais Constitucionais com que temos uma mais significativa memória comum. Que todos os dias refletem e se pronunciam sobre os lugares nucleares por onde sistematicamente passa o “círculo hermenêutico” sobre que se inscrevem as decisões do Tribunal Constitucional português. Sendo estas as marcas da excelência do que o Tribunal é e faz, são elas outrossim as credenciais do seu *prestígio*. Que o Tribunal tanto pode colher e cultivar dentro ou fora, perto ou longe, de Lisboa. A maior vizinhança com os paços reais permitirá porventura “tomar chá com a rainha” (Luhmann), mas não acrescentará um átomo ao *prestígio* do Tribunal.

E se é assim em termos absolutos — se a localização do Tribunal em qualquer lugar do território nacional é irrelevante do ponto de vista do seu *prestígio* ou *desprestígio* — só pode ser assim do ponto de vista relativo. Isto é, da comparação com o destino das demais instâncias supremas da



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administração da Justiça. Sediados em Lisboa ou longe de Lisboa, todos eles partirão, em igualdade de condições, em busca do prestígio. E isto sem recordar que pretender medir o prestígio do Tribunal Constitucional pelas vicissitudes da dinâmica ou imobilismo de outros Tribunais supremos pode relevar da vivência e da exteriorização de um qualquer sentimento de menoridade ou inferioridade. Que seria tão indesejável e inoportuno como, e sobretudo, injustificado.

c) Numa terceira linha de argumentação contra a transferência, esgrimem-se razões de natureza *funcional*. Agora a fazer valer as especificidades do labor do Tribunal Constitucional, a reclamarem um “*mais direto relacionamento 'processual' com os órgãos políticos de soberania e os seus titulares*”. E a imporem, também elas, a contiguidade geográfica entre o Tribunal e as sedes daqueles órgãos de soberania. Um argumento entretanto tornado inócuo pelos desenvolvimentos técnico-científicos já alcançados e, sobretudo, pelas profundas transformações que se deixam adivinhar, ao ritmo dos dias.

Tenham-se em vista, por um lado, os conhecidos fenómenos da digitalização dos dados, da desmaterialização dos processos e da sua circulação nas “autoestradas” das comunicações eletrónicas. Que transformaram a “ontologia” das categorias do espaço e do tempo e subverteram radicalmente o sentido do perto e do longe, do moroso e do célere. Deixando irreversivelmente para trás o paradigma da funcionalidade assente na proximidade física entre o Tribunal e os órgãos do poder político democrático.

Não podem, por outro lado, esquecer-se as drásticas mudanças operadas no próprio corpo físico do país, isto é, no território nacional. Que resultaram num encurtamento sem precedentes da distância e do espaço, com reflexos igualmente definitivos no sentido e na consciência do tempo. Desvanecendo irreversivelmente a experiência da realidade correspondente ao referido — e ultrapassado — paradigma de *funcionalidade* do Tribunal Constitucional.

E sem esquecer que a parte de leão do trabalho do Tribunal Constitucional, cerca de 90% dos processos que é chamado a tramitar e decidir, são processos de *fiscalização concreta*. Que chegam aqui vindos não das sedes do poder político central, mas de qualquer lugar do território nacional. E são, por isso, processos onde ecoam os trabalhos e os dias de dez milhões de cidadãos, com o cortejo dos seus problemas, expectativas, frustrações e conflitos. E cuja superação normativa pouco terá a perder — porventura alguma coisa a ganhar — se tiver lugar num horizonte onde se mostre esbatido o rosto da capital e chegue amortecida a sua voz.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Bem vistas as coisas, com alguma pertinência e plausibilidade para a resposta ao problema colocado, sobram apenas as razões de ordem “pragmática”, atinentes à complexidade e exigências da transferência. Com os balanços de custos e as folhas de custas que se deixam adivinhar. Só que, como ficou assinalado, estas são razões a que os Juízes do Tribunal Constitucional não podem acolher-se para substanciar a sua resposta.

7. São estas as razões que me obrigam a concluir em sentido abertamente contrário àquele que obtive o aplauso maioritário no Tribunal. E que alimentam a minha convicção de que não se descortinam razões com a pertinência e o peso bastantes para contrariar o propósito de transferir o Tribunal para fora de Lisboa, nomeadamente para Coimbra. O que faço animado pela crença de que a ideia da transferência só poderia surgir reforçada se o caminho seguido tivesse sido outro. A saber: se em vez de um discurso apostado em infirmar os argumentos dos que se opõem à transferência, cuidasse inversamente de convocar as razões que jogam a seu favor.

Lisboa, 14 de janeiro de 2021

[Assinatura
Qualificada]
MANUEL DA
COSTA
ANDRADE

Assinado de forma
digital por
[Assinatura
Qualificada] MANUEL
DA COSTA ANDRADE
Dados: 2021.01.14
15:03:43 Z

