



S. R.

Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

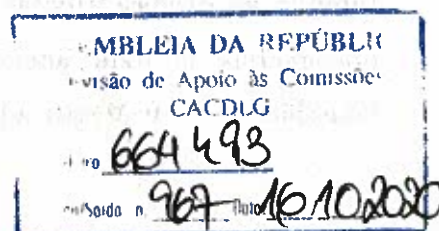
Parecer

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)

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 Projecto 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 Projecto 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.





Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

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 actuação 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:

- 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



S. R.

Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

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 79º do ETAF, na redacção 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;



S. R.

Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

- a perda deste leque de funcionários experientes e de longa carreira provocará grave dano na actividade judicial do STA e dificultará, ainda mais, a actividade 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.

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 Projecto 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



S. R.

Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

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 os tribunais superiores, dos serviços comuns de administração da justiça e do centro de estudos judiciários, o que não é o caso.

E 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 actuação 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.

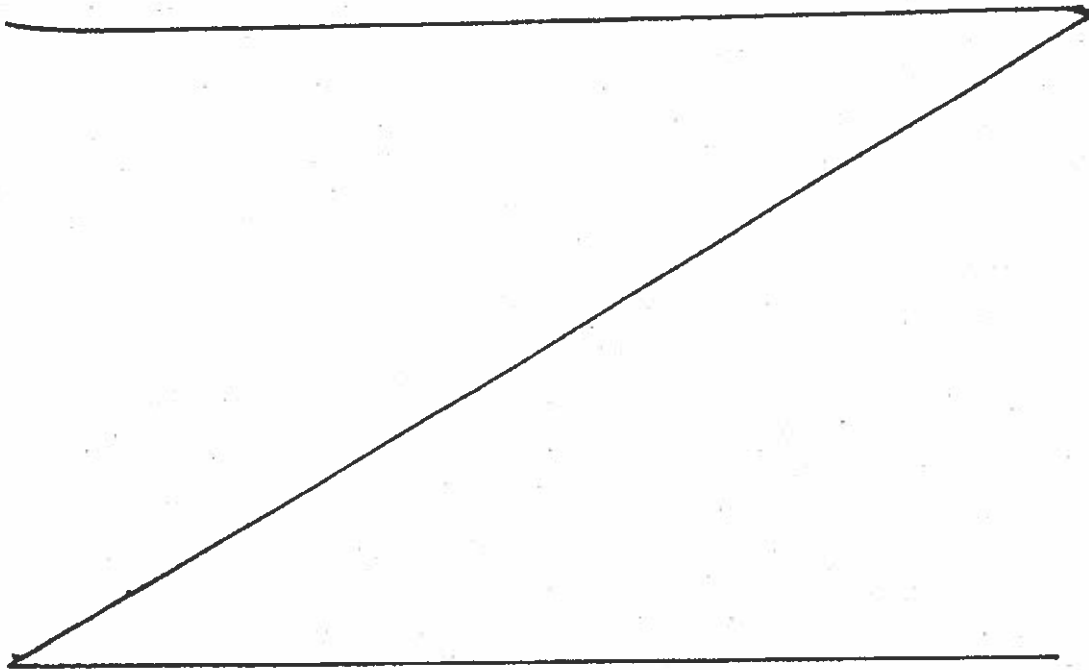


Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Declaração de vencido apresentada pelo Exmo. Senhor Vogal Professor Pedro Costa Gonçalves

Votei no sentido de o CSTAF apresentar uma pronúncia favorável à proposta de Lei n.º 516/XIV/2." (PSD), por entender que a solução nesta preconizada se filia na ideia que se me afigura correta, da criação, de forma consistente, de novas centralidades no País. Percebo na proposta uma nota simbólica, a assinalar o que pode constituir o início de um imprescindível processo justo e moderno de compreensão do País inteiro; promover a distribuição de altas instituições do Estado pelo território representa apenas uma alínea desse processo geral, que, em muitos casos, enfrenta apenas obstáculos marginais, transponíveis com remédios simples e sem custos líquidos. Assim é precisamente no caso da transferência da sede do TC e do STA para a cidade de Coimbra, uma medida acertada e oportuna, desde logo pela histórica e permanente ligação de Coimbra ao ensino do Direito e à Jurisprudência, o que, além do mais, é bem evidenciado pelo facto de se alojar na Faculdade de Direito da sua Universidade uma das mais valiosas bibliotecas jurídicas da Europa.

*





Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Declaração de voto apresentada pela Exma. Senhora Vogal Juíza Eliana de Almeida Pinto

Não obstante simpatizar com a ideia de criar várias centralidades no país, porque acredito fielmente que isso traz vantagens inegáveis de imagem, de desenvolvimento e de oportunidades irrecusáveis, que, muitas vezes, concentradas em Lisboa não terão, sequer, a capacidade de potenciação que a localização noutras partes do país assumirão, e de subscrever, portanto, sem reserva, a transferência do Tribunal Constitucional para a cidade de Coimbra, não posso deixar de a distinguir da proposta de realocação do Supremo Tribunal Administrativo.

Na verdade, ao assinar o "Scientiae thesaurus mirabilis", D. Dinis criava a Universidade mais antiga do país e uma das mais antigas do mundo. Datado de 1290, o documento dá origem ao Estudo Geral, que é reconhecido no mesmo ano pelo papa Nicolau IV. Depois de ter começado a funcionar em Lisboa, acabou transferida definitivamente para Coimbra em 1537, por ordem do Rei D. João III, após um período de migração entre estas duas cidades. E, desde então, foram criadas sinergias e históricas capacidades no ensino do direito, a que não é alheio o facto de a sua faculdade de Direito ser a faculdade mais antiga de Portugal. Estou certa que estes elementos contextuais históricos trariam uma incomensurável mais valia na localização de um Tribunal como o Constitucional em Coimbra. Seria simbólico, mas, simultaneamente, de real relevo, sem prejuízo de o peso do símbolo se poder constituir num nevrálgico ponto de desenvolvimento de outras centralidades, distinto do que assume nas capitais dos países.

Discordando ou não, um dos fundamentos simbólicos, pois é disso que se trata, que motivaram a localização da sede do Tribunal Constitucional alemão [BVerfG] em Karlsruhe, foi o facto dela se localizar distante do jogo político em Berlim e isto assim é, não porque se desconfia dos seus juizes, mas pelo peso do símbolo, tão relevante nos dias de hoje em que cada vez mais assuntos relevantes e cruciais da vida coletiva se discutem na base de sound bites e se resumem à espuma dos dias.

Diferente é, todavia, o caso do Supremo Tribunal Administrativo.



S. R.

Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Neste caso, razões essencialmente de praticabilidade tornam impossível iniciar sequer a discussão.

Por decisões políticas sucessivas de décadas, que não podem deixar de ser omitidas nestes momentos, a jurisdição administrativa não tem tido o investimento mínimo necessário para poder corresponder, como desejado, aos direitos dos cidadãos a terem decisões em prazos razoáveis. É sempre mais fácil ceder à tentação de remeter responsabilidades para os atores principais do tabuleiro da justiça: magistrados, advogados e funcionários, bem se sabendo que, sem meios, ninguém é capaz de operar milagres. E isto é assim em todos os setores da sociedade.

O culminar desse cínico "abandono" reflete-se no Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, órgão constitucional, cujo funcionamento mínimo depende exclusivamente dos meios materiais e humanos que o Supremo Tribunal Administrativo lhe disponibiliza, em seu próprio prejuízo. Ora, ao pretender-se transferir para a cidade de Coimbra também este Supremo Tribunal coloca-se a questão de saber como e quem assegurará o funcionamento mínimo deste órgão constitucional, já que ele não dispõe de quadro próprio de pessoal, não tem, por isso, trabalhadores, não tem autonomia administrativa e financeira, não tem sequer recursos materiais para funcionar. O seu garante é, repetimos, por gentileza, o órgão de soberania "Supremo Tribunal Administrativo" que se pretende relocar.

Aliás, a forma como se tem deixado o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais sem meios para poder funcionar, no desempenho efetivo das funções que constitucionalmente lhe estão atribuídas, e cujas tarefas e incumbências lhe não sendo acrescentadas em vários diplomas legais, representa mesmo, na minha visão, uma limitação inconstitucional inadmissível. Fazer depende-lo para o seu funcionamento mínimo dos meios de um Tribunal que se enquadra na hierarquia jurisdicional de uma jurisdição que, no limite, o CSTAF tem de gerir e administrar, deve fazer refletir-nos a todos.

Por isso, a transferência do STA para a cidade de Coimbra teria as mesmas virtualidades da transferência do Tribunal Constitucional, mas isso coloca o problema



S. R.

Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

imediate da total incapacidade do CSTAF para, doravante, poder funcionar, constituindo uma inconstitucional limitação que não se pode aceitar num Estado de Direito.

*

