

Projeto de Lei n.º 739/XV/1.^a

Garante a representação equilibrada de género na composição do Tribunal Constitucional e reforça a transparência do processo de cooptação de Juízes, procedendo à alteração à Lei n.º 28/82, de 15 de novembro

Exposição de motivos

O Tribunal Constitucional (TC), sendo um órgão de soberania, é o primeiro dos tribunais portugueses – havendo recurso para ele das decisões do Supremo Tribunal de Justiça, do Supremo Tribunal Administrativo e do Tribunal de Contas. Tendo, por outro lado, jurisdição plena no domínio de todas as modalidades de fiscalização abstrata da constitucionalidade (preventiva, sucessiva e de inconstitucionalidade por omissão) e competência no contencioso constitucional, é também supremo tribunal de recurso na fiscalização concreta. Embora alguma doutrina vá ao ponto de qualificar este órgão constitucional como órgão regulador do processo político-constitucional¹, a verdade é que pelo menos, conforme assinalam JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS², estamos perante um órgão constitucional regulador das relações do Estado e da Sociedade e que é instrumento de garantia e actualização da Constituição como contrato social.

A Constituição fixa no seu artigo 222.º uma composição de 13 juízes - dos quais 10 são escolhidos pela Assembleia da República e os 3 restantes são cooptados pelos restantes 10 –, bem como um mandato único e longo. Desta forma, conforme sublinham JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS³, por um lado, existe um modelo em que após a integração institucional dos juízes os mesmos assumem uma legitimidade de título equiparável à

¹ José Joaquim Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada - Volume II*, 4ª edição, Coimbra Editora, 2010, página 613.

² Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada – Tomo III*, Coimbra Editora, Dezembro de 2007, página 250.

³ Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada – Tomo III*, Coimbra Editora, Dezembro de 2007, página 253.

dos titulares dos órgãos de função política do Estado e uma legitimidade de exercício assimilável à dos juízes dos tribunais em geral. E, por outro lado, conforme notam MARCELO REBELO DE SOUSA e JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO⁴, as regras referentes ao mandato reforçam as garantias de independência e o prestígio do Tribunal Constitucional.

O funcionamento prático do sistema e deste modelo de composição, apesar de ter funcionado melhor do que muitos esperavam em 1982, apresenta um conjunto de pelo menos três insuficiências.

A primeira dessas insuficiências liga-se aos casos de prolongamento do mandato dos juízes do Tribunal Constitucional para além do respetivo termo, ao abrigo do artigo 21.º, n.º 1, da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, que dispõe que os juízes do Tribunal Constitucional “cessam funções com a posse do juiz designado para ocupar o respetivo lugar”. Esta cláusula similar ao previsto para outros órgãos de soberania, procura salvaguardar o regular funcionamento do Tribunal em caso de um impasse na escolha dos juízes (razão porque muitas vezes a designam por cláusula “anti-impasse”), contudo pelos termos em que está fixada possibilita que o mandato se prolongue muito para lá dos 9 anos de mandato constitucionalmente fixados, o que poderá contribuir para uma intolerável degradação da autoridade e imagem do Tribunal Constitucional perante os cidadãos e demais órgãos de soberania. Conforme demonstra TERESA VIOLANTE⁵ - que alertam para o risco desta cláusula reforçar até os efeitos manipulativos do impasse -, desde 2012, excluindo casos de demissão, temos assistido a diversas prorrogações de mandato que vão de um mínimo de 2 meses a um máximo de 6 meses e tendo o uso abusivo desta possibilidade atingido o seu auge na mais recente cooptação, ocorrida em abril do corrente ano, em que um juiz esteve com o mandato caducado desde outubro de 2021 (ou seja, há 1 ano e meio). A este propósito, veja-se que a própria Comissão de

⁴ Marcelo Rebelo de Sousa e José de Melo Alexandrino, Constituição da República Portuguesa - Comentada, Lex, 2000, página 351.

⁵ Teresa Violante, A Constitutional Crisis in Portugal: The Deadlock at the Constitutional Court, in Int'l J. Const. L. Blog, 22/02/2023, disponível em <http://www.iconnectblog.com/2023/02/a-constitutional-crisis-in-portugal-the-deadlock-at-the-constitutional-court/>.

Venezá⁶ tem alertado para o facto de o abuso do recurso a esta cláusula ser questionável do ponto de vista do Estado de Direito Democrático.

A segunda dessas insuficiências liga-se ao mecanismo de cooptação, que, conforme sublinha TERESA VIOLANTE, surgiu para substituir no quadro do sistema semipresidencialista o poder do Presidente da República de nomeação de juízes e que no direito comparado só encontra um paralelo próximo na Estónia. Em concreto e fruto do enquadramento legal previsto na Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, sendo este um processo complexo e com diversas fases que vão desde uma primeira reunião para a cooptação, passam pela indigitação de nomes e terminam na votação pelos juízes escolhidos pela Assembleia da República, constata-se que não existem mecanismos legais que assegurem a transparência deste processo de cooptação e de cada uma das suas fases, ficando o escrutínio público dependente de fugas de informação ou da vontade do Tribunal Constitucional. Consta-se ainda que não existe qualquer escrutínio em audiência pública das personalidades indigitadas para eventual cooptação, o que para além de aprofundar a mencionada opacidade do processo cria uma situação de desigualdade injustificada entre juízes eleitos e juízes cooptados e abre a porta a eventuais arbitrariedades.

Finalmente, a terceira das insuficiências existentes prende-se com a ausência da representação equilibrada de género e a subrepresentação das mulheres na composição do Tribunal Constitucional, que sendo um problema que se verifica desde 1983 (data da primeira composição do Tribunal) e que ficou particularmente patente na mais recente cooptação de juízes para o Tribunal Constitucional. Relembre-se que desde 1983 o Tribunal Constitucional nunca teve uma mulher como presidente e que só em 2012, com Maria Lúcia Amaral, teve uma vice-presidente (a única até hoje). Só em 1989 haveria de ser integrada no Tribunal Constitucional a primeira mulher Juíza (Maria da Assunção

⁶ Lübke-Wolff, Gertrude, How to Prevent Blockage of Judicial Appointments, VerfBlog, 2022/10/07, disponível em <https://verfassungsblog.de/how-to-prevent-blockage-of-judicial-appointments/>.

Esteves) e dos 66 juizes do Tribunal Constitucional apenas 15 eram mulheres – ou seja, na história da composição do Tribunal Constitucional apenas 22,7% dos juizes eram mulheres. De acordo com a Associação Portuguesa de Mulheres Juristas tal situação dificilmente respeita a imposição constitucional de promoção da igualdade no exercício dos direitos cívicos e políticos, ínsita nos artigos 9.º, alínea h) e 109.º da Constituição da República.

Note-se que este não é um problema exclusivo do nosso país: embora o número de mulheres magistradas esteja a aumentar em todo o mundo (em 2014 representavam 54%) e sejam a maioria dos licenciados em direito e dos advogados, a verdade é que continua a existir uma sub-representação das mulheres nos altos cargos do poder judicial e, em especial dos tribunais supremos. De acordo com os dados da OCDE⁷, de 2017, no mundo apenas 33,6% dos juizes dos tribunais supremos são mulheres e só 18,6% das presidências dos tribunais supremos do mundo são ocupados por mulheres.

Atendendo às insuficiências expostas e no ano em que passam 40 anos desde que foi estabelecida a primeira composição do Tribunal Constitucional, com a presente iniciativa o PAN pretende alterar a Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, em termos que assegurem a mitigação destas insuficiências sem pôr em causa a estrutura essencial deste órgão constitucional e dentro da margem prevista pela Constituição. Desta forma, na presente iniciativa propomos quatro grandes alterações.

Em primeiro lugar, respondendo ao apelo enviado à Assembleia da República pela Associação Portuguesa de Mulheres Juristas e procurando assegurar uma maior igualdade de género na composição do Tribunal Constitucional, pretendemos consagrar a obrigatoriedade de a composição do Tribunal Constitucional ter de respeitar de um limiar mínimo de representação equilibrada de 40% de cada um dos géneros,

⁷ Dados disponíveis: <https://www.oecd.org/gender/data/women-in-the-judiciary-working-towards-a-legal-system-reflective-of-society.htm>.

arredondada, sempre que necessário, à unidade mais próxima. Com esta proposta, garantimos que este limiar de representação equilibrada é assegurado nas listas propostas à eleição da Assembleia da República e na relação nominal dos indigitados como juiz cooptado, valendo para o futuro – i.e. às designações para novos mandatos, que ocorram depois da entrada em vigor destas alterações.

A fixação deste tipo de regras revelou ter efeitos positivos no combate a situações de sub-representação de género em tribunais constitucionais e tribunais supremos. Este foi o caminho adotado pela Bélgica, em 2014, que confrontada com esta sub-representação, alterou as regras de composição do seu Tribunal Constitucional por forma a prever quotas de género de 1/3, alteração que levou a que se passasse de uma presença feminina de 16%, em 2014, para 41,6%, em 2023⁸. Mesmo no quadro dos tribunais internacionais, está demonstrado que os tribunais que têm quotas de género ou declarações de compromisso no sentido de assegurar um equilíbrio de género na sua composição, têm mais 18% de mulheres na sua composição⁹.

Em Portugal a fixação de quotas de género no domínio das entidades reguladoras – por via da 67/2013, de 28 de agosto - e dos cargos dirigentes da administração pública – por via da Lei n.º 26/2019, de 28 de março -, embora não tenha alcançado a igualdade de género plena, também alcançou um importante reforço da representação feminina em Portugal.

Em segundo lugar, em concretização das orientações da Comissão de Veneza, propõe-se a colocação de limitações à cláusula “anti-impasse” previsto no artigo 21.º, n.º 1, da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, em termos que assegurem que o processo de

⁸ Kate Malleson, The case for gender quotas for appointments to the Supreme Court, disponível na seguinte ligação: <http://ukscblog.com/case-gender-quotas-appointments-supreme-court/>.

⁹ Andrea Samardzija, The future is female: Gender representation in international courts and tribunals, 10/09/2019, disponível na seguinte ligação: <https://www.leidenlawblog.nl/articles/the-future-is-female-gender-representation-in-international-courts-and-tribunals>.

designação de juizes do Tribunal Constitucional deverá iniciar-se pelo menos seis meses antes do termo do mandato.

Em terceiro e último lugar, com esta iniciativa pretende-se assegurar uma maior transparência do processo de cooptação de juizes para o Tribunal Constitucional. Por um lado, propõe-se que a página institucional do Tribunal Constitucional na internet passe obrigatoriamente a ter um relatório descritivo do processo de cooptação dos juizes, por forma a garantir que os contornos do processo sejam do conhecimento público e deixem de estar dependentes ora da benevolência do Tribunal Constitucional, ora de fugas de intervenção. Por outro lado, propõe-se que, tal como já sucede com os juizes eleitos pela Assembleia da República, os indigitados na relação nominal referente à cooptação sejam sujeitos a audição por parte da comissão parlamentar competente da Assembleia da República, de forma a possibilitar um escrutínio público sobre as personalidades indigitadas e o seu percurso e sem que se acrescente nenhum poder adicional à Assembleia da República.

Pelo exposto, e ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, a abaixo assinada Deputada Única do PESSOAS-ANIMAIS-NATUREZA apresenta o seguinte Projeto de Lei:

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei procede à décima primeira alteração à Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, que aprova a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional, alterada pelas Leis n.ºs 143/85, de 26 de novembro, 85/89, de 7 de setembro, 88/95, de 1 de setembro, e 13-A/98, de 26 de fevereiro, e pelas Leis Orgânicas n.ºs 1/2011, de 30 de novembro, 5/2015, de 10 de abril, 11/2015, de 28 de agosto, 1/2018, de 19 de abril, 4/2019, de 13 de setembro, e 1/2022, de 4 de janeiro.

Artigo 2.º

Alteração à Lei n.º 28/82, de 15 de novembro

São alterados os artigos 12.º, 14.º, 18.º, 19.º e 21.º da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, que passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 12.º [...]

- 1 - [...].
- 2 - [...].
- 3 - A composição do Tribunal Constitucional deverá assegurar a representação mínima de 40 % de cada um dos géneros, arredondada, sempre que necessário, à unidade mais próxima.

Artigo 14.º [...]

- 1 - [...].
- 2 - As listas propostas à eleição devem conter a indicação de candidatos em número igual ao dos mandatos vagos a preencher e não podem haver mais de dois candidatos do mesmo género seguidos.
- 3 - [...].
- 4 - [...].
- 5 - [...].

Artigo 18.º

Relação nominal dos indigitados e audição parlamentar

- 1 - [...].
- 2 - [...].
- 3 - A relação deve assegurar o cumprimento pelo disposto no número 3, do artigo 12.º.
- 4 - Organizada e fixada a relação nominal dos indigitados nos termos dos números anteriores a mesma é, por iniciativa do presidente da reunião, publicada na página institucional do Tribunal Constitucional na internet no mais curto prazo possível.
- 5 - Fixada a relação nominal nos termos dos números anteriores e em momento anterior à votação referida no artigo 19.º, os indigitados deverão, a pedido do juiz que tiver presidido à reunião, ser sujeitos a audição por parte da comissão parlamentar competente da Assembleia da República, que elabora e envia ao Tribunal Constitucional o respetivo relatório descritivo.

Artigo 19.º [...]

- 1 - [...].
- 2 - [...].
- 3 - [...].
- 4 - [...].
- 5 - [...].

6 - [...]

7 - [...].

8 - [...].

9 - [...].

10 – No prazo de 10 dias após a cooptação, o juiz que tiver dirigido a reunião pública na página institucional do Tribunal Constitucional na internet um relatório descritivo do processo de indigitação e de cada uma das fases referidas anteriormente.

Artigo 21.º

[...]

1 - [...].

2 - [...].

3 - [...].

4 – Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, o processo de designação de juízes do Tribunal Constitucional deverá iniciar-se pelo menos seis meses antes do termo do mandato.»

Artigo 3.º

Regime transitório

As designações para novos mandatos, que ocorram depois da entrada em vigor da presente lei, devem observar as regras previstas no artigo anterior.

Artigo 4.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor 60 dias após a sua publicação.

Assembleia da República, Palácio de São Bento, 27 de abril de 2023

A Deputada,

Inês de Sousa Real