

## MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS

Direcção-Geral dos Assuntos Multilaterais

### Aviso n.º 234/95

Por ordem superior se torna público que a Lituânia ratificou, em 20 de Junho de 1995, com efeitos a partir de 18 de Setembro de 1995, a Convenção Europeia de Extradicação, de 13 de Dezembro de 1957, e os respectivos Protocolo Adicional, de 15 de Outubro de 1975, e Segundo Protocolo Adicional, de 17 de Março de 1978.

Direcção-Geral dos Assuntos Multilaterais, 22 de Agosto de 1995. — A Directora de Serviços das Organizações Políticas Internacionais, *Ana Maria Marques Martinho*.

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Acórdão n.º 472/95

Processo n.º 363/95

Acordam, em plenário, no Tribunal Constitucional:

#### I — Relatório

1 — O Presidente da República veio requerer ao Tribunal Constitucional, invocando o preceituado no artigo 278.º, n.ºs 1 e 3, da Constituição da República e nos artigos 51.º, n.º 1, e 57.º, n.º 1, da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, a apreciação preventiva da constitucionalidade do artigo 1.º, conjugado com o disposto nas alíneas a), f) e g) do artigo 2.º, do decreto da Assembleia da República n.º 266/VI, que «autoriza o Governo a legislar sobre o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais», recebido em 21 de Julho de 1995 na Presidência da República.

Para fundamentar o pedido formulado aduzem-se as seguintes razões:

O artigo 1.º do decreto em apreço concede autorização ao Governo para legislar sobre os «estatutos dos tribunais administrativos e fiscais» e o «estatuto dos respectivos magistrados judiciais»;

O artigo 2.º, clarificando o respectivo sentido e extensão, prevê a criação de um tribunal central administrativo, situado num escalão intermédio entre o Supremo Tribunal Administrativo e os tribunais administrativos de círculo [alínea a)];

Prevê igualmente o aperfeiçoamento das regras relativas à composição e competências do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais [alínea f)];

Bem como a introdução de aperfeiçoamentos no estatuto dos juízes do contencioso administrativo e fiscal, com o alargamento das áreas de recrutamento [alínea g)];

A criação do «tribunal central administrativo», que recebe na sua secção de contencioso administrativo parte significativa das actuais competências do Supremo Tribunal Administrativo e dos tri-

bunais administrativos de círculo, representa a criação de um tribunal totalmente novo, sem paralelo na nossa tradição e história judiciárias, que virá a alterar profundamente as regras de controlo dos actos praticados por titulares dos órgãos de poder público;

O ordenamento constitucional reconhece os conselhos superiores de justiça, onde se inclui o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, como órgãos de defesa da «independência externa» dos magistrados relativamente a outros poderes estranhos à organização judiciária, não podendo, por outro lado, as regras relativas à sua composição e competência perturbar a sua «independência interna»;

A definição das formas de recrutamento dos juízes dos tribunais administrativos e fiscais constitui uma das questões centrais do respectivo estatuto, com reflexo nas garantias da sua independência e autonomia face ao poder político;

A melhor doutrina considera que estas matérias, pelo seu relevo político-constitucional — que decorre, desde logo, da consideração de que os tribunais têm uma posição idêntica à dos outros órgãos constitucionais de soberania —, devem ser incluídas no âmbito da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República, pelo que se requer a apreciação da constitucionalidade das normas identificadas face ao disposto no artigo 167.º, alínea f), da Constituição da República.

Com o pedido, junta-se fotocópia do decreto n.º 266/VI da Assembleia da República.

2 — Admitido o pedido, foi notificada a Assembleia da República para sobre ele se pronunciar (artigo 54.º da Lei n.º 28/82), tendo-se o respectivo Presidente limitado a oferecer o merecimento dos autos.

O que tudo visto, cumpre apreciar e decidir.

#### II — Fundamentos

3 — A questão que vem suscitada com o presente pedido de apreciação preventiva de constitucionalidade é a de saber se a autorização legislativa solicitada pelo Governo à Assembleia da República para legislar sobre o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, designadamente para criar o tribunal central administrativo como segunda instância daquela ordem de tribunais, para estabelecer regras relativas à composição e competência do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e para modificar o estatuto dos juízes daquele contencioso, com o alargamento da área de recrutamento, afronta a norma constitucional que determina a reserva absoluta da competência legislativa da Assembleia da República para legislar sobre «estatuto dos titulares de órgãos de soberania [...], bem como dos restantes órgãos constitucionais ou eleitos por sufrágio directo e universal».

Antes de iniciar a apreciação do pedido, proceder-se-á a uma curta análise sobre o conceito constitucional de «órgãos de soberania» e, de entre estes, dos «tribunais», passando à matéria relativa ao estatuto dos juízes com referência ao conselho superior respectivo

e ao pertinente âmbito da reserva de competência legislativa da Assembleia da República, para, de seguida, se equacionarem os diversos aspectos do pedido formulado, que serão apreciados separadamente.

3.1 — *Órgãos de soberania*. — Nos termos do preceituado no artigo 113.º da Constituição, «são órgãos de soberania o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais» (n.º 1), estabelecendo o n.º 2 do preceito que «a formação, a composição, a competência e o funcionamento dos órgãos de soberania são os definidos na Constituição».

A individualização pela Constituição dos «órgãos de soberania» significa que só o são os que nela forem referenciados como tais (*princípio da tipicidade*), sendo o conceito designativo de sujeitos constitucionais com competências institucionais adequadas à finalidade de realização das tarefas e funções definidas na lei fundamental (o exercício de um certo número de «poderes soberanos», v. g., legislativo, executivo, judicial, etc.).

Numa perspectiva da caracterização material dos «órgãos de soberania», eles correspondem, segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira (in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed. revista, 1993, p. 493), «àquilo que a moderna doutrina designa por *órgãos constitucionais* em sentido restrito. Em sentido amplo, são órgãos constitucionais todos os mencionados ou referidos pela Constituição, mas em sentido restrito consideram-se órgãos constitucionais apenas aqueles que revestem cumulativamente as seguintes características: (a) existência, posição institucional e competências essenciais imediatamente constituídas pela Constituição (são *órgãos imediatos*, na terminologia tradicional); (b) faculdade de *auto-organização* interna; (c) posição de *equiordenação* relativamente aos outros órgãos de soberania, independentemente das relações extra e intra-orgânicas estabelecidas pela própria Constituição».

Analicamente, a doutrina vem considerando que no conceito de órgão se podem detectar quatro elementos incidíveis, mas que importa distinguir: a *instituição*, correspondendo de certo modo à realidade que perdura na sociedade; a *competência*, correspondendo ao conjunto de poderes atribuído ao órgão; o *titular*, a pessoa ou pessoas físicas que encarnam a instituição e formam a vontade do órgão, e o *cargo ou mandato*, correspondendo à função do titular do órgão (v. Jorge Miranda, *Funções, Órgãos e Actos do Estado*, 1990, pp. 59 e 60).

De qualquer modo, sempre a formação, a composição, a competência e o funcionamento dos órgãos de soberania hão-de ser os definidos pela Constituição (v. artigo 113.º), o que implica necessariamente a reserva de Constituição quanto ao preenchimento dos elementos essenciais daqueles vectores organizacionais, salvo quando a Constituição remete expressamente para a lei.

3.2 — Se a formação, a composição e o funcionamento dos órgãos de soberania parecem não suscitar dificuldades, a questão da competência necessita de um maior aprofundamento.

Por competência de um órgão de soberania terá de entender-se o conjunto de poderes e funções que lhe é atribuído para que possa realizar-as actividades ou tarefas que lhe são constitucional ou legalmente incumbidas.

Segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira (*ibidem*, p. 495), «a densificação do conceito constitucional de competência tem de fazer-se a partir das próprias normas constitucionais — *conceito positivo de competência* — e deve ter em conta a sua *multidimensionalidade*. Em primeiro lugar resulta claramente de vários preceitos relativos à competência dos órgãos de soberania que competência é, antes de mais, um *padrão jurídico organizatório* que conforma e caracteriza a organização do aparelho do Estado. Em segundo lugar, a competência adquire a natureza *modal-instrumental*, quando se configura, no caso concreto, como o modo e a forma de prossecução das tarefas e funções atribuídas a um órgão do Estado. Em terceiro lugar, a enumeração de competências tem um *efeito legitimante*, pois identifica o sujeito a quem é confiado um determinado núcleo competencial, bem como os poderes jurídicos à sua disposição para prosseguir as tarefas enquadradas nesse núcleo (*competência legitimante*). Em quarto lugar, a definição de competências significa também, em termos jurídico-constitucionais, a individualização de direitos e *deveres subjectivos públicos* dos órgãos constitucionais (competência = fonte de direitos e deveres). Finalmente, da competência e do exercício dos poderes e funções a ela inerentes resulta que a competência exprime o *poder de decisão* confiado normativo-constitucionalmente aos órgãos de soberania.»

Importa notar que no caso dos tribunais se trata de um complexo de órgãos de soberania, na medida em que tal qualificação abrange todos os tribunais, pelo que cada um desses tribunais tem de ser considerado como um órgão de soberania. Mas, pese embora esta natureza, a Constituição — apesar de se reservar a definição da sua formação, da sua composição, da sua competência e funcionamento — acaba por remeter para a lei grande parte destas atribuições.

Vejam os.

4 — *Os tribunais*. — Feita uma perfunctória análise do conceito de «órgão de soberania», importa fazer uma referência mais próxima aos tribunais enquanto complexo de órgãos de soberania, cuja modificação estatutária (no caso, dos tribunais administrativos e fiscais) constitui o objecto do pedido de autorização legislativa e suscita as dúvidas de constitucionalidade do Presidente da República.

4.1 — De acordo com o preceituado no artigo 205.º da Constituição, «os tribunais são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo» (n.º 1), sendo a função jurisdicional descrita no n.º 2 do preceito. No artigo 206.º, estabelece-se que «os tribunais são independentes e apenas estão sujeitos à lei». Da conjugação destas normas retira-se uma definição de «tribunais» enquanto órgãos do Estado revestidos de independência funcional e orgânica e nos quais um ou vários juízes administram a justiça em nome do povo. O órgão de soberania é aqui cada um dos tribunais, sendo titular de cada um deles o juiz ou juízes que aí exercerem funções jurisdicionais.

Nos termos do artigo 211.º da Constituição, existem várias categorias ou ordens de tribunais, para além do Tribunal Constitucional: os tribunais judiciais e os tribunais administrativos, sendo estas categorias integradas por vários tribunais, hierarquicamente organizados,

com um supremo tribunal no topo da hierarquia, e ainda os tribunais militares e o Tribunal de Contas, podendo existir tribunais marítimos e arbitrais.

Enquanto órgãos de soberania, caberá à Constituição definir — como se observou — a sua formação, composição, competência e funcionamento (artigo 113.º, n.º 2, da Constituição), mas, percorrendo as normas pertinentes, verifica-se que, no respeitante à organização dos tribunais, a Constituição apenas inclui algumas regras quanto ao Tribunal Constitucional, aos tribunais judiciais (artigo 212.º) e aos tribunais administrativos e fiscais (artigo 214.º); quanto à competência, incluem-se regras relativamente ao Tribunal Constitucional (artigo 225.º), aos tribunais judiciais (artigo 213.º), aos tribunais administrativos e fiscais (artigo 214.º), aos tribunais militares (artigo 215.º) e ao Tribunal de Contas (artigo 216.º); quanto ao funcionamento, existe apenas uma referência ao Tribunal Constitucional (artigo 226.º) e aos tribunais judiciais (artigo 213.º, n.º 2).

No que se refere à constituição e criação — seguindo de perto Gomes Canotilho e Vital Moreira (*ibidem*, p. 806) — «depende em boa parte da lei [...] não apenas de cada tribunal nas categorias complexas (tribunais judiciais, etc.) mas também quanto a certas categorias de tribunais cuja existência é constitucionalmente facultativa, como sucede com os tribunais marítimos e os tribunais arbitrais (n.º 2). A própria competência para a criação de cada tribunal em concreto não é definida pela Constituição — certo é que não consta da competência política ou legislativa reservada à AR (artigos 164.º, 167.º e 168.º), e o mesmo se verifica quanto à forma de tais actos (embora não seja admissível outra que não a de lei)».

Directamente no que respeita aos tribunais administrativos e fiscais, o artigo 214.º da Constituição estabelece que o Supremo Tribunal Administrativo é o órgão superior da hierarquia dos tribunais administrativos e fiscais, sendo o seu Presidente eleito de entre e pelos respectivos juizes, competindo a esta categoria de tribunais o «julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais».

4.2 — O Tribunal Constitucional teve já várias oportunidades de se pronunciar sobre esta matéria, designadamente a respeito da competência do Supremo Tribunal Militar e do Tribunal de Contas, importando referir o que se escreveu nos Acórdãos n.º 81/86 (in *Diário da República*, 1.ª série, de 22 de Abril de 1986; *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 7.º vol., 1, p. 103) e 461/87 (in *Diário da República*, 1.ª série, de 15 de Janeiro de 1988, e *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 10.º vol., p. 181).

A respeito dos tribunais, enquanto órgãos de soberania, escreveu-se no Acórdão n.º 81/86 o seguinte:

Esta disposição (artigo 113.º da Constituição) da lei fundamental só tem uma leitura, no que aqui importa: os tribunais, como órgãos de soberania que são (todos e cada um deles), têm a competência que lhes seja fixada pela própria Constituição (expressa ou implicitamente) e a que a lei lhes defina, mas, neste caso, apenas quando a mesma Constituição directa ou indirectamente autorizar que a lei o faça ou quando ela remeter para a lei tal tarefa.

E mais adiante escreve-se:

Os tribunais não constituem um órgão de soberania «colectivo ou múltiplo». Não existe um órgão de soberania integrado por todos os tribunais; todos e *cada um* dos tribunais são órgãos de soberania. É o artigo 205.º da Constituição que o diz de forma inequívoca, quando dispõe que «os tribunais são os órgãos de soberania para administrar a justiça em nome do povo». Sublinhe-se: *os órgãos* de soberania, e não *o órgão* de soberania.

Por isso não colhe o invocado paralelismo entre os tribunais e o Governo. Este é um *órgão de soberania complexo*; os tribunais são um *complexo de órgãos de soberania*. «[...] Assim a regra do artigo 113.º, n.º 2, da Constituição diz respeito a cada tribunal — e, desde logo, a cada espécie de tribunais. E de duas uma: ou a Constituição, ela mesma, define a competência de cada espécie de tribunais, e então não pode a lei vir ampliá-la (nem restringi-la), ou a Constituição não o faz, remetendo (expressa ou implicitamente) para a lei, devendo esta respeitar as esferas de competência constitucionalmente definidas para os demais tribunais.»

Este entendimento do Tribunal veio a ser reafirmado no Acórdão 461/87, não deixando, porém, aí de se afirmar «que o princípio 'exclusividade constitucional' da competência dos órgãos de soberania não é absoluto e que mesmo a competência deles definida ou estabelecida pela Constituição não deixa de ver o seu 'conteúdo' concretizado e explicitado pela lei ordinária».

No caso que vem suscitado dos tribunais administrativos e fiscais, a Constituição estabelece, como se referiu, a respectiva competência material no n.º 3 do artigo 214.º (julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais); dentro deste âmbito, poderá a lei intervir para concretizar ou explicitar o respectivo conteúdo, ou para definir os pressupostos e condições do seu exercício, sem que, todavia, possa ultrapassar, ampliando-a, a competência materialmente definida.

5 — *O estatuto dos juizes*. — Feita a análise sumária das normas e princípios constitucionais relativos ao complexo de órgãos de soberania que são os tribunais, importa agora fazer uma referência também sucinta ao estatuto dos respectivos titulares, os juizes.

5.1 — A Constituição, referindo esta matéria primordialmente aos juizes dos tribunais judiciais, todavia, inclui normas que se reportam a todos os juizes (artigo 218.º) e normas que especificamente visam os juizes dos restantes tribunais (artigo 219.º, n.ºs 2 e 3).

De acordo com o que se dispõe no artigo 217.º da Constituição, «os juizes dos tribunais judiciais formam um corpo único e regem-se por um só estatuto» (n.º 1), remetendo-se para a lei o estabelecimento dos requisitos e das regras de recrutamento dos juizes de tribunais judiciais de 1.ª instância (n.º 2).

O n.º 3 do artigo 217.º regula a forma de recrutamento dos juizes para os tribunais judiciais de 2.ª instância e o n.º 4 regula a forma de acesso ao Supremo Tribunal de Justiça. No artigo 218.º estabelecem-se as

garantias (inamovibilidade e irresponsabilidade) e as incompatibilidades.

Pelo artigo 219.º atribui-se ao Conselho Superior da Magistratura (cuja constituição consta do artigo 220.º), nos termos da lei, a competência para nomear, colocar, transferir, promover e sancionar disciplinarmente os magistrados judiciais (n.º 1), cometendo o n.º 2 do preceito idêntica competência relativamente aos juizes dos tribunais administrativos e fiscais ao respectivo conselho superior, também nos termos da lei (*única referência da Constituição a este Conselho*). Quanto aos juizes dos outros tribunais, o n.º 3 remete para a lei a definição das regras e a determinação da competência para colocação, transferência e promoção dos juizes e, bem assim, para o exercício da acção disciplinar, «com salvaguarda das garantias previstas na Constituição».

Assim delimitado constitucionalmente o estatuto dos magistrados judiciais e dos outros tribunais, importa analisar o enquadramento competencial de tal matéria desde a versão originária da Constituição até à versão actual.

5.2 — Na versão originária (VO) da Constituição, a reserva da competência legislativa da Assembleia da República (AR) constava das diversas alíneas do artigo 167.º, prevendo o artigo 168.º a possibilidade de a Assembleia autorizar o Governo a fazer decretos-leis sobre matérias da sua exclusiva competência.

Na alínea *j*) do artigo 167.º (VO), estabelecia-se a competência exclusiva da Assembleia para legislar sobre «organização e competência dos tribunais e do Ministério Público e estatuto dos respectivos magistrados, salvo quanto aos tribunais militares, sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 208.º».

Com a 1.ª revisão constitucional (Lei n.º 1/82, de 30 de Setembro), a norma do artigo 167.º da VO foi desdobrada em dois preceitos: o artigo 167.º, contendo a matéria incluída na reserva absoluta da Assembleia, e o artigo 168.º, contendo a matéria da reserva relativa da mesma Assembleia, isto é, os assuntos em que a Assembleia pode legislar ou conceder autorização ao Governo para o fazer.

No artigo 167.º, tal como resultou da 1.ª revisão constitucional, a alínea *g*) estabelece como matéria em que só a Assembleia da República pode legislar o «estatuto dos titulares dos órgãos de soberania e do poder local, do Conselho de Estado e do Provedor de Justiça, incluindo o regime das respectivas remunerações».

Pelo seu lado, o artigo 168.º, relativo à reserva relativa de competência legislativa da AR insere no seu n.º 1 a alínea *q*) sobre «organização e competência dos tribunais e do Ministério Público e estatuto dos respectivos magistrados».

Na revisão constitucional de 1989 (Lei n.º 1/89, de 8 de Julho) manteve-se a existência de dois preceitos, um com a matéria de reserva absoluta de competência legislativa (o artigo 167.º) e o outro com a matéria incluída na reserva relativa de competência da Assembleia (artigo 168.º). Dentro da reserva absoluta surge agora a alínea *l*) relativa ao «estatuto dos titulares dos órgãos de soberania e do poder local, bem como dos restantes órgãos constitucionais ou eleitos por sufrágio directo e universal».

O artigo 168.º, n.º 1, alínea *q*), manteve a primeira parte com a mesma redacção da anterior versão, tendo apenas acrescentado à reserva relativa da AR a organização e competência das «entidades não jurisdicionais de composição de conflitos».

Verifica-se assim que, desde que foi instituída a separação entre reserva absoluta e reserva relativa, sempre se manteve na primeira a matéria do estatuto dos titulares dos órgãos de soberania, ali se vindo a inserir mais recentemente os estatutos dos titulares dos restantes órgãos constitucionais, ao mesmo tempo que se eliminou a referência expressa às remunerações, atento o disposto no artigo 120.º, n.º 2, da Constituição. Com efeito, nesta norma, cuja epígrafe é «Estatuto dos titulares de cargos políticos», estabelece-se que «a lei dispõe sobre os deveres, responsabilidades e incompatibilidades dos titulares de cargos políticos, bem como sobre os respectivos direitos, regalias e imunidades».

Por outro lado, no regime da reserva relativa sempre se incluiu a matéria da organização e competência dos tribunais e do Ministério Público e o estatuto dos respectivos magistrados, tendo-se acrescentado a matéria das entidades não jurisdicionais de composição de conflitos.

6 — *A reserva de competência da Assembleia da República.*

6.1 — Da análise descritiva efectuada com vista à resolução das questões suscitadas no pedido ressalta que no domínio reservado de modo absoluto à competência legislativa da AR só ela pode elaborar as leis, seguindo um processo público de discussão das respectivas propostas e projectos com intervenção dos deputados e aprovação final do órgão legislativo por excelência em sistemas democráticos parlamentares.

Neste âmbito de competência fica expressamente afastada a intervenção do Governo, salvo no que se refere à apresentação de propostas de lei ao Parlamento, não sendo também possível verificarem-se concessões de autorizações legislativas àquele órgão sobre matérias que caiam dentro do âmbito material da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República.

6.2 — O âmbito material da reserva relativa de competência legislativa da AR é, essencialmente, um domínio em que a Assembleia, tendo o predomínio do poder legislativo, todavia pode reparti-lo, se assim o entender, com o próprio Governo, através da concessão a este de autorizações legislativas, pelo que, se o Governo vier a legislar sobre qualquer matéria incluída nesta reserva relativa sem estar devidamente credenciado com uma autorização parlamentar, tal diploma é organicamente inconstitucional.

Assim e sob a perspectiva da distribuição do poder legislativo que interessa directamente para a resolução da questão que vem suscitada no pedido, a reserva absoluta da lei parlamentar — isto é, a reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República — significa essencialmente que o Governo não pode produzir, em tal domínio, qualquer legislação, sequer alterar ou revogar a que exista. Pelo seu lado, a Assembleia não pode limitar-se a regular as bases gerais das referidas matérias (a não ser nos casos em que o artigo 167.º expressamente refere que a reserva de competência legislativa *pode* ter esse limite), devolvendo ao Governo o seu desenvolvimento. Por último e na sequência da impossibilidade de a Assembleia conceder autorizações legislativas nesta matéria, os diplomas que o Parlamento produzir [salvo as hipóteses da alínea *i*) e da parte final da alínea *d*) do artigo 167.º] devem esgotar toda a normação legislativa.

7 — *O pedido de autorização legislativa.* — Voltando agora ao caso dos autos, importa referir que o diploma cuja conformidade constitucional se pretende que o Tri-

bunal aprecie é um decreto da Assembleia da República pelo qual se concede autorização ao Governo para legislar sobre o «Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais», bem como sobre o «estatuto dos respectivos magistrados judiciais».

O problema que vem suscitado é o da conformidade à lei fundamental das normas do artigo 1.º, em conjugação com o artigo 2.º, alíneas a), f) e g), cujo teor é o seguinte:

Artigo 1.º É concedida autorização ao Governo para legislar sobre o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, incluindo a sua organização, competência, funcionamento e alguns aspectos referentes aos seus meios processuais específicos, bem como sobre o estatuto dos respectivos magistrados judiciais e do Ministério Público.

Art. 2.º O sentido e a extensão da legislação a aprovar são os seguintes:

- a) Criar um tribunal central administrativo, situado em escalão intermédio entre o Supremo Tribunal Administrativo e os tribunais administrativos de círculo, o qual receberá na respectiva secção do contencioso administrativo parte significativa das competências actuais daquele e destes e incorporará na sua secção do contencioso tributário o actual Tribunal Tributário de 2.ª Instância, mantendo-se o princípio do duplo grau de jurisdição;
- f) Aperfeiçoar as regras relativas à composição e competência do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais;
- g) Introduzir aperfeiçoamentos no estatuto dos juizes do contencioso administrativo e fiscal, alargando o recrutamento para a respectiva magistratura a licenciados em direito com cursos específicos e a docentes universitários de direito administrativo ou de direito fiscal que preencham determinados requisitos.

Com o pedido, questiona-se afinal a possibilidade de ser concedida ao Governo autorização legislativa para emanar norma que crie o tribunal central administrativo, que altere a composição e competência do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e que modifique o estatuto dos juizes do contencioso administrativo e fiscal, designadamente no respeitante ao alargamento das áreas de recrutamento.

De acordo com o fundamento invocado — tratar-se de matérias que «a melhor doutrina considera deverem ser incluídas no âmbito da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República», dado o seu «relevo político-constitucional», decorrente «da consideração de que os tribunais têm uma posição idêntica à dos outros órgãos constitucionais de soberania e de que os juizes são titulares de órgãos de soberania» — e a forma final do pedido — invocando como norma violada o artigo 167.º, alínea f), da Constituição da República —, tem de se concluir que vem questionada a possível violação das normas sobre competência legislativa.

Sendo uma e única a questão posta — é legítima a concessão de autorização legislativa em tais maté-

rias? —, ela acaba por ter de ser apreciada na tripla vertente que a seguir se enuncia:

Pode a Assembleia da República conceder ao Governo autorização para legislar sobre a criação do tribunal central administrativo, com a configuração desenhada?

E para modificação, no sentido do aperfeiçoamento, da composição e competências do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais?

E para modificação, também no sentido do aperfeiçoamento, do estatuto dos juizes do contencioso administrativo e fiscal, com o alargamento das áreas de recrutamento?

São estas as questões que importa resolver.

8 — *A criação do tribunal central administrativo.* — A autorização legislativa pedida e concedida ao Governo visava, em primeira linha, a alteração do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais por forma a criar, situando-o hierarquicamente entre os tribunais administrativos de círculo (TAC) e o Supremo Tribunal Administrativo (STA), o tribunal central administrativo (TCA), com uma secção do contencioso administrativo e uma secção do contencioso tributário, recebendo, a primeira, parte das competências da Secção do Contencioso Administrativo do STA e dos TAC e, a segunda, a competência do Tribunal Tributário de 2.ª Instância, tal como actualmente existe.

Decorre do texto da autorização que o tribunal a criar não seria inteiramente novo no que respeita à competência tributária, pois nesta matéria desde há muito que existe um tribunal intermédio (cf. o Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril, que transformou o antigo Tribunal de 2.ª Instância das Contribuições e Impostos em Tribunal Tributário de 2.ª Instância).

A inovação — como bem se salienta no pedido — respeita essencialmente à matéria do contencioso administrativo, sendo indiscutível que com a criação deste tribunal intermédio se modificam de forma profunda as regras até agora estabelecidas para efectuar o controlo jurisdicional dos actos praticados por «titulares dos órgãos de poder público».

Vejamos.

8.1 — Até 31 de Dezembro de 1984, no domínio do Código Administrativo e da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo (LOSTA), a jurisdição administrativa era constituída, na 1.ª instância, pelas Auditorias de Lisboa e Porto e pelo Supremo Tribunal Administrativo (STA), funcionando em secções ou em plenário, competindo à Secção do Contencioso Administrativo do STA «conhecer dos recursos interpostos das decisões definitivas e executórias dos ministros e subsecretários de Estado, ou tomadas por delegação sua, e dos órgãos dirigentes dos serviços personalizados do Estado dotados de autonomia administrativa, quando arguidas de incompetência, usurpação ou desvio de poder, vício de forma ou violação de lei, regulamento ou contrato administrativo» (artigo 15.º, n.º 1, da LOSTA). Destas decisões da 1.ª Secção do STA cabia recurso para o tribunal pleno, salvo em matéria disciplinar, em que só seria admissível quando a pena aplicada alcançasse um certo nível de gravidade (artigo 25.º, §1.º, n.º 1, da LOSTA).

O Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril, que aprovou o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais

(ETAF), ao entrar em vigor em 1 de Janeiro de 1985, veio estabelecer uma orgânica nova para os tais tribunais. De facto, as auditorias foram substituídas pelos tribunais administrativos de círculo (TAC), tendo-se procedido a uma nova repartição de competências entre estes tribunais e o STA.

Assim, dos actos administrativos praticados por órgãos da administração local, bem como por órgãos da administração central que não sejam órgãos governativos, ainda que praticados por delegação de membros do Governo, cabe recurso para os TAC e das decisões destes tribunais existe recurso para a 1.ª Secção do STA.

Dos actos administrativos praticados pelo Governo da República e dos praticados pelos Governos Regionais dos Açores e da Madeira cabe recurso directo para as subsecções da 1.ª Secção do Contencioso Administrativo do STA (de acordo com o disposto no artigo 26.º). Destas decisões da Secção pelas subsecções há recurso para o pleno da Secção do Contencioso Administrativo [artigo 24.º, alínea a), do ETAF].

No que se refere às acções sobre contratos administrativos, responsabilidade da Administração por actos de gestão pública e sobre reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos, a competência para conhecer dessas acções cabe, em 1.ª instância, aos tribunais administrativos, com recurso para a 1.ª Secção do Contencioso Administrativo do STA.

8.2 — Analisada sinteticamente a estrutura da jurisdição administrativa em vigor, importa referir, antes de entrar na apreciação do pedido, os motivos constantes da exposição que antecedem a proposta de lei apresentada ao Parlamento e que está na base do pedido formulado.

Com efeito, não é possível, face ao mero teor da alínea a) do artigo 2.º do decreto da Assembleia da República em apreciação, o Tribunal determinar com rigor qual a parte da competência que virá a caber ao tribunal central administrativo, nesta redistribuição de competência, sendo todavia certo que quaisquer que sejam as competências que, oriundas do STA ou dos TAC, lhe venham a ser conferidas, sempre se manterá o princípio do duplo grau de jurisdição, conforme resulta da parte final da alínea a) do artigo 2.º em causa.

Escreve-se na «Exposição de motivos»:

Acontece, no entanto, que, passados 10 anos, todos os tribunais administrativos portugueses — e de modo muito particular o Supremo Tribunal Administrativo — estão de novo com uma sobrecarga de trabalho que se revela em absoluto in-comportável.

Esta sobrecarga, aliada ao facto de um mesmo tribunal julgar em 1.ª e 2.ª instâncias, não permite, por outro lado, que o Supremo Tribunal possa contribuir, de uma maneira mais completa, para o avanço e apuro da ciência do direito.

Destinando-se o novo tribunal, na parte relativa ao contencioso administrativo, a aliviar simultaneamente a sobrecarga de trabalho do Supremo Tribunal Administrativo e dos tribunais administrativos de círculo, lógico é que as respectivas competências venham a resultar de uma dupla transferência: uma transferência descendente, que desloca competências actuais do Supremo para o tribunal central, e uma transferência ascendente, que passa para este mesmo tribunal competências actuais dos tribunais administrativos de círculo.

3 — Destas transferências de competência resultará que a competência principal dos três tribunais seja a seguinte:

- a) Supremo Tribunal Administrativo: competir-lhe-á essencialmente conhecer dos recursos das decisões do tribunal central administrativo proferidas em recursos directos para ele interpostos e, bem assim, dos recursos directos de actos praticados em matéria administrativa pelos vários poderes do Estado, salvo, quanto aos actos administrativos do Governo, se versarem matéria da função pública;
- b) Tribunal central administrativo: competir-lhe-á fundamentalmente conhecer dos recursos das decisões dos tribunais administrativos de círculo, dos recursos dos actos do Governo em matéria de função pública, dos recursos dos actos da alta administração pública e dos órgãos independentes do Estado, dos órgãos das Regiões Autónomas, dos órgãos superiores da administração central, dos institutos públicos e das associações públicas de âmbito nacional e regional, bem como dos pedidos de declaração de ilegalidade de regulamentos de âmbito nacional;
- c) Tribunais administrativos de círculo: competir-lhes-á basicamente conhecer dos recursos dos actos dos órgãos não políticos do Estado e das Regiões Autónomas, dos actos dos governadores civis e assembleias distritais, dos institutos públicos e das associações públicas de âmbito municipal ou intermunicipal, das autarquias locais e das suas associações e serviços autónomos, das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa e dos concessionários, bem como dos pedidos de declaração de ilegalidade de regulamentos de âmbito local, e ainda de todas as acções administrativas.

Significa isto que, com o tribunal que se pretende criar através da autorização legislativa pedida, se visa desbloquear a acumulação processual existente nos tribunais, que serão amputados das respectivas competências, sem que, por esse facto, venham a diminuir as garantias dos cidadãos administrados, uma vez que sempre se mantém o direito de recurso num duplo grau de jurisdição.

8.3 — Já atrás se referiu que a criação de um concreto tribunal — produzindo embora um novo órgão de soberania — não está todavia sujeita a uma reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República (artigo 167.º).

Na verdade, não consta também da reserva de competência política a necessidade e exclusividade da intervenção da Assembleia da República (artigo 164.º) para tal efeito, devendo enquadrar-se tal competência no âmbito da alínea q) do n.º 1 do artigo 168.º da Constituição, ou seja, dentro do domínio de competência relativa da Assembleia da República, na medida em que afinal se trata, em derradeira análise, de matéria que tem a ver com a organização e competência dos tribunais.

Por outro lado, como resulta com nitidez da exposição de motivos atrás transcrita, do que se trata afinal é de uma redistribuição de competências entre os actuais TAC e a 1.ª Secção do STA, sem que ao tribunal central administrativo agora criado sejam atribuídas competências inovadoras ou que alarguem ou ampliem as que actualmente já existem, embora conferidas a tribunais diferentes.

É certo que a criação de um novo tribunal intermédio, em matéria de jurisdição administrativa que se pretende que lhe seja atribuída, se interfere com as competências específicas dos tribunais existentes — uma vez que se vem posicionar hierarquicamente no meio deles —, todavia, tal como está concebido, não afecta a competência constitucionalmente definida para os tribunais administrativos e fiscais.

Seja como for, porque nesta matéria relativa à criação de um concreto tribunal, como já se referiu atrás, é legítimo o pedido pelo Governo e a concessão pela Assembleia da República de uma autorização legislativa para sobre ela legislar, não ocorre, por isso, no caso em apreço, qualquer vício de inconstitucionalidade quanto à criação do tribunal central administrativo.

9 — *Indicação de sequência.* — A segunda questão que vem suscitada pelo Presidente da República reporta-se à legitimidade da autorização legislativa para modificar a composição e competências do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF).

Cumpria tratar agora desta questão. Porém, a autorização legislativa concedida ao Governo para modificar a composição e competências do CSTAF, pelo decreto em apreço, dada a forma utilizada («aperfeiçoar as regras»), consente que nela possam vir a ser abrangidas matérias que, no respeitante à alteração da composição do CSTAF, podem afectar a «independência interna» do Conselho, com repercussão na própria independência dos juízes, o que desde logo afectaria as garantias estatutárias.

No que se refere à modificação das competências do CSTAF, uma vez que o núcleo essencial desta competência, e que está constitucionalmente definido, se reporta à nomeação, colocação, transferência e promoção dos juízes e ao exercício da acção disciplinar, aspectos estes todos eles integradores do conteúdo essencial do estatuto dos juízes, enquanto titulares de órgãos de soberania, a autorização concedida pelo decreto pode também afectar matéria nuclear do referido estatuto.

Assim, e independentemente de saber se o CSTAF é ou não um órgão constitucional, para efeitos da segunda parte da alínea *l*) do artigo 167.º da Constituição — questão que não se torna necessário agora resolver —, havendo que decidir se o estatuto dos juízes é ou não matéria da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República (última questão suscitada pelo Presidente da República), parece aconselhável que se aprecie a questão da modificação da composição e competência do CSTAF, na parte aqui relevante, apenas depois de se resolver a questão relativa ao estatuto dos juízes.

Assim, passa-se de imediato à apreciação desta questão para voltar, depois dela resolvida, a tratar da questão do Conselho Superior.

10 — *Estatuto dos juízes.* — O Presidente da República questiona, relativamente a esta matéria, a legiti-

midade da modificação do estatuto dos juízes dos tribunais administrativos e fiscais no sentido de proceder ao alargamento das áreas de recrutamento desses juízes.

10.1 — Nesta matéria, o pedido de autorização legislativa vem assim fundamentado:

7 — Num plano bem diverso introduzem-se ainda duas importantes inovações no que toca ao estatuto dos juízes do contencioso administrativo e fiscal.

Por um lado, atendendo à necessidade imperiosa de acentuar a formação profissional especializada, quer inicial quer em exercício, dos juízes do contencioso administrativo e fiscal, e enquanto o Centro de Estudos Judiciários a não puder assegurar, alarga-se o acesso à respectiva magistratura a licenciados em Direito habilitados com cursos equivalentes *ad hoc* a realizar mediante acordo prévio entre o Ministério da Justiça, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e as Faculdades de Direito ou o Instituto Nacional de Administração.

Por outro lado, podem ainda candidatar-se ao concurso de provimento nos tribunais administrativos de círculo e nos tribunais tributários e aduaneiros os docentes universitários de Direito Administrativo ou de Direito Fiscal com, pelo menos, dois anos de serviço, e os doutores e mestres nas mesmas especialidades sem esta última exigência.

Está, portanto, em causa o alargamento das áreas de recrutamento dos juízes dos tribunais administrativos e fiscais, ou seja, matéria que integra o estatuto destes juízes.

Importa, por isso, traçar aqui uma síntese do que estabelece a este respeito tal estatuto.

10.2 — De acordo com o preceituado no artigo 77.º do ETAF, o regime estatutário dos magistrados do contencioso administrativo e fiscal é complexo: «os juízes dos tribunais administrativos e fiscais formam um corpo único e regem-se pelo disposto na Constituição da República Portuguesa sobre a independência, a inamovibilidade, a irresponsabilidade e as incompatibilidades dos juízes, por este estatuto e, com as necessárias adaptações, pelo Estatuto dos Magistrados Judiciais».

No que respeita ao seu recrutamento, o artigo 85.º do ETAF estabelece que «os juízes dos tribunais administrativos de círculo, dos tribunais tributários de 1.ª instância e dos tribunais fiscais aduaneiros são recrutados de entre juízes de direito com classificação não inferior a *Bom*, seleccionados e graduados mediante apreciação curricular e discussão de, pelo menos, um trabalho do candidato sobre matéria de direito administrativo ou tributário, com relevância para o respectivo contencioso (*a*) e de entre licenciados que tenham frequentado com aproveitamento cursos e estágios de formação para juízes dos tribunais administrativos e fiscais no âmbito do Centro de Estudos Judiciários (*b*).

São assim óbvias as modificações que se pretendem introduzir: por um lado, a criação de cursos realizados *ad hoc* para habilitar licenciados em Direito ao acesso à magistratura do contencioso administrativo e fiscal e, por outro lado, a admissibilidade ao concurso de provimento nos tribunais em causa de docentes universitários nos ramos de Direito Administrativo ou Fiscal que tenham dois anos de serviço e de doutores e mestres das mesmas especialidades, sem exigência de tempo de serviço.

10.3 — A questão que vem suscitada no pedido é a de saber se esta matéria, respeitando, directa e inequivocamente, ao estatuto dos juizes do contencioso administrativo e fiscal, pode constituir objecto de uma autorização legislativa.

A este respeito — estatuto dos juizes — escrevem Gomes Canotilho e Vital Moreira (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, 5.ª ed., p. 667), em comentário ao artigo 167.º, alínea l), da Constituição, que, «quanto aos juizes, não é seguro se estão incluídos aqui, enquanto 'titulares de órgãos de soberania' (os tribunais), ou se estão abrangidos no artigo 168.º, n.º 1, alínea q), sobre a competência legislativa reservada apenas relativamente em matéria de organização dos tribunais».

Esta dúvida tem vindo a manter-se porquanto o próprio Estatuto dos Magistrados Judiciais, aprovado por lei da Assembleia da República (Lei n.º 21/85, de 30 de Julho), invoca como normas fundantes o artigo 164.º, alínea d), o artigo 168.º, n.º 1, alínea q), e o artigo 169.º, n.º 2, da Constituição, com total omissão do artigo 167.º, alínea l), todos da Constituição. Acresce também que o próprio diploma criador do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e que contém disposições sobre o estatuto daqueles juizes foi aprovado por simples decreto-lei do Governo, editado, como se referiu, no uso de autorização legislativa em 1984, embora depois ratificado, com alterações, pela Lei n.º 4/86, de 21 de Março.

Importa por isso analisar mais detidamente as normas em causa, por forma que o Tribunal decida a questão acima equacionada.

10.4 — Como se referiu atrás nos n.ºs 5 e 6, aquando da 1.ª revisão constitucional, em que se desdobrou o artigo 167.º da Constituição de 1976 em dois preceitos, um contendo matéria da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia (artigo 167.º) e outro integrando matéria da reserva relativa dessa competência (artigo 168.º), o critério decisivo para tal separação de competências foi o de que na reserva absoluta se haveriam de incluir as matérias de maior relevo jurídico-constitucional, para cuja aprovação em forma de lei se deveria sempre exigir uma discussão pública na qual intervissem todos os representantes das diversas opções políticas presentes na Assembleia da República, sujeitando-se assim tais matérias à passagem pelo crivo democraticamente relevante da discussão política parlamentar.

Estas matérias ficariam excluídas da possibilidade de sobre elas o Governo legislar mesmo através de uma autorização legislativa, pois o sentido da reserva absoluta aponta para o reforço da componente parlamentar com exclusão de qualquer intervenção do executivo, não sendo por isso tais matérias susceptíveis de autorização legislativa.

Entre estas matérias incluídas no artigo 167.º consta na alínea l) o «estatuto dos titulares dos órgãos de soberania e do poder local». Ora, como também já se referiu supra, os tribunais são órgãos de soberania expressamente previstos na Constituição (artigo 113.º, n.º 1), e os seus titulares são os juizes.

Assim, enquanto titulares de um órgão de soberania — os tribunais —, parece que deveria concluir-se sem mais que o estatuto dos juizes deveria ser matéria da reserva absoluta da Assembleia da República.

10.5 — Porém, a Constituição, ao elencar as matérias que integram a reserva relativa de competência da

Assembleia da República (1.ª revisão constitucional), manteve, na alínea q) do n.º 1 do artigo 168.º, a matéria respeitante à «organização e competência dos tribunais e do Ministério Público e estatuto dos respectivos magistrados», podendo ver-se *prima facie* na letra do preceito também incluída a matéria do «estatuto dos juizes».

Há, por isso, necessidade de compatibilizar as duas normas constitucionais por forma a delimitar o âmbito de competência de cada uma delas, uma vez que não é admissível a existência no mesmo diploma fundamental de duas normas sobre competência legislativa cujo recorte material se sobreponha, mas postulando exigências profundamente diversas quanto à forma de exercício dessa competência.

O Tribunal entende que o modo razoável de efectuar a compatibilização das duas referidas normas é o de considerar que o estatuto dos juizes, enquanto titulares do órgão de soberania «tribunais» pertence à competência legislativa reservada da Assembleia da República, achando-se incluída na alínea l) do artigo 167.º da Constituição, reportando-se à alínea q) do n.º 1 do artigo 168.º quando refere a «organização e competência dos tribunais e do Ministério Público e estatuto dos respectivos magistrados» na parte respeitante ao inciso «estatuto» apenas ao estatuto dos magistrados do Ministério Público.

Vejam as razões que podem ser aduzidas em defesa de um tal entendimento.

10.6 — Como se referiu atrás (n.º 3 deste acórdão), a Constituição, depois de, no artigo 113.º, n.º 1, estabelecer que os tribunais são órgãos de soberania, desenvolve na sua parte III sob a epígrafe «Organização do poder político», título V «Os tribunais», os princípios gerais desta matéria, começando por afirmar no artigo 205.º que «os tribunais são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo».

É desde logo inequívoco que aos juizes cabe a qualificação de titulares dos órgãos de soberania que são os tribunais.

Ora, a matéria relativa ao estatuto dos juizes é, sem dúvida, uma daquelas que, pela importância que os tribunais e a função jurisdicional assumem no sistema global da Constituição, se repercute, por via das alterações que lhe forem introduzidas em toda a vida comunitária, uma vez que constitui o cerne de uma das funções mais relevantes do Estado de direito democrático; por essa razão, merece ver os diplomas que a tenham por objecto sujeitos a uma discussão pública e pluralista, retirando-a do âmbito das autorizações legislativas.

Por outro lado, na ausência de elementos decorrentes da discussão parlamentar sobre a revisão constitucional que veio a aprovar a Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro, e de outros elementos sistemáticos que permitam ao intérprete tomar uma posição que aponte decisivamente para um entendimento restritivo do conteúdo da alínea l) do artigo 167.º [v. g., no sentido de que a mesma alínea, tendo resultado da eliminação da alínea u) da versão originária do artigo 167.º, que estabelecia a reserva de competência legislativa quanto à remuneração do Presidente da República, dos Deputados, dos membros do Governo e dos juizes dos tribunais superiores, apenas contemplaria relativamente aos juizes o aspecto remuneratório, já que se manteve a alínea j) da versão originária como alínea q) da versão de 1982], tem de

se concluir no sentido de que não é legítimo ao intérprete fazer distinções onde a própria lei não distingue.

Acresce que uma interpretação sistemática da lei fundamental impõe que os conceitos jurídicos utilizados na Constituição devam ser *lidos* com a dimensão e alcance que ela própria lhes outorga. Assim, se no artigo 167.º, alínea *h*), a Constituição refere o «estatuto dos titulares dos órgãos de soberania» como da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia e se os juízes dos tribunais são eles próprios titulares de órgãos de soberania enquanto exercem tais funções, apenas a demonstração da existência de um fundamento material bastante, extraído de modo nítido e inequívoco de quaisquer elementos interpretativos disponíveis, poderá levar o intérprete e aplicador da norma a «ler» na referida alínea constitucional todos os outros titulares de órgãos de soberania, excluindo os juízes dos tribunais, ou restringindo o âmbito do seu estatuto a algumas normas directamente respeitantes a tal titularidade.

Sem dúvida que seria possível tentar realizar a compatibilização das duas normas através da descoberta de um critério material que permitisse manter dentro da competência legislativa absoluta da Assembleia apenas as normas relativas ao estatuto dos juízes que directamente respeitassem à sua qualidade de titulares de um órgão de soberania, remetendo para a competência relativa as que respeitassem essencialmente ao aspecto profissional do juiz, com referência à organização e competências dos próprios tribunais.

É certo que é possível encontrar no estatuto dos juízes normas que, por se mostrarem directamente relacionadas com a própria e específica organização dos tribunais, não repugnaria ver retiradas do âmbito desse estatuto e inseridas no particular domínio organizacional desses órgãos de soberania.

Tratar-se-ia primordialmente de normas relacionadas com a afectação de juízes aos diferentes tribunais e com a própria movimentação dos magistrados dentro das diferentes categorias de tribunais na mesma ordem jurisdicional. Estas normas, em princípio, não poriam em causa a relação de titularidade do órgão de soberania — este, enquanto tal, tem de se caracterizar pela permanência e continuidade, enquanto a titularidade é, em regra, temporária — mas apenas se reportariam aos aspectos organizacionais do próprio órgão.

Esta possibilidade, todavia, não só estaria votada ao insucesso pela extrema dificuldade em definir um critério material que pudesse permitir separar, com segurança, normas estatutárias para as submeter a diferente regime de garantia de formação como também, e desde logo, tal hipótese não conseguiria encontrar um mínimo de apoio quer nos trabalhos preparatórios quer no próprio elemento sistemático.

Por outro lado, mesmo que se pudesse discernir um tal critério separador, o certo é que, no caso em apreço, a matéria, relativamente à qual se suscitam dúvidas de constitucionalidade, nunca poderia ser considerada como matéria que pudesse integrar-se nos aspectos meramente organizacionais do estatuto dos juízes para poder ser retirada do âmbito do núcleo essencial desse estatuto, enquanto titulares de cada um dos órgãos de soberania que são os tribunais.

Com efeito, o que vem verdadeiramente questionado é o alargamento da área de recrutamento dos juízes dos tribunais administrativos e fiscais. Ora, esta matéria nada tem a ver quer com aspectos organizacionais quer com aspectos de afectação individual de juízes: do que

se trata é de abrir o âmbito pessoal de recrutamento de juízes para todo e qualquer tribunal administrativo e fiscal, isto é, dos futuros titulares de órgãos de soberania.

Ora, esta matéria insere-se inequivocamente no âmbito pessoal do estatuto dos juízes e vem a afectar decisivamente a situação estatutária de titularidade de órgão de soberania de todos quantos se encontram já a desempenhar tais funções dentro dos tribunais administrativos e fiscais. Sendo, por isso, uma matéria característica do estatuto dos juízes e sendo estes titulares de cada um dos órgãos de soberania que são os tribunais, tal matéria não pode deixar de se considerar incluída na reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República, nos termos do que se dispõe na alínea *h*) do artigo 167.º da Constituição da República (versão actual).

Neste sentido aponta negavelmente o facto de a Constituição no seu título V, sob a epígrafe «Tribunais», conter o capítulo I, sobre os «Princípios gerais» (artigos 205.º a 210.º), o capítulo II relativo à «Organização dos tribunais» (artigos 211.º a 216.º) e o capítulo III, sob a epígrafe «Estatuto dos juízes», onde se referem os princípios constitucionais que definem este estatuto, designadamente a unidade do mesmo, a forma de recrutamento dos magistrados judiciais das 1.ª e 2.ª instâncias, o acesso ao Supremo Tribunal de Justiça (artigo 217.º), as garantias e incompatibilidades dos juízes (artigo 218.º), a nomeação, colocação, transferência, promoção dos juízes e o exercício da acção disciplinar (artigo 219.º) e finalmente (artigo 220.º) se estabelece a composição do Conselho Superior da Magistratura e se aplica aos seus vogais as regras sobre garantias dos juízes.

Considera-se assim que dos preceitos atrás referidos resulta um conceito constitucionalmente adequado do estatuto dos juízes enquanto titulares de órgãos de soberania e que, pela própria relevância sistemática derivada do atrás referido enquadramento constitucional, é matéria que tem necessariamente de se considerar integrada na reserva absoluta da competência da Assembleia.

Acresce ainda que não faria sentido não considerar o estatuto dos juízes dos tribunais administrativos e fiscais incluído em tal reserva, quando é certo que o estatuto dos titulares do próprio Conselho Superior do Ministério Público (entre outros órgãos constitucionais que se podiam citar) aí há-de ser incluído, pois se trata de um órgão constitucional (artigo 222.º, n.º 2), sendo certo que o Ministério Público, nos termos do n.º 2 do artigo 221.º da Constituição, goza de estatuto próprio e de autonomia, enquanto os tribunais são independentes e apenas estão sujeitos à lei (artigo 206.º), independência esta que se transmite aos próprios juízes enquanto titulares daqueles órgãos de soberania.

No sentido de que a matéria do estatuto dos juízes se integra decididamente no âmbito da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República pronuncia-se Cardoso da Costa (in *A Jurisdição Constitucional em Portugal*, 2.ª ed. revista e actualizada, Coimbra, 1992, p. 20, nota 18), onde escreve:

Diversamente, a reserva do artigo 168.º, n.º 1, alínea *g*), da CR, respeitante à «organização e competência dos tribunais», em geral, assume um carácter meramente «relativo» (quer dizer, permite

a delegação no Governo). Já, porém, há-de entender-se que o «estatuto» dos juizes em geral, volta a integrar — como o dos juizes do Tribunal Constitucional e o dos titulares dos restantes órgãos de soberania — a matéria de reserva parlamentar «absoluta», agora por força do artigo 167.º, alínea *l*), da CR (e que a referência daquele outro preceito ao «estatuto dos respectivos magistrados» se reporta, assim, apenas ao do Ministério Público).

Assim, o estatuto dos juizes, enquanto titulares de cada um dos órgãos de soberania que são os tribunais, não pode deixar de se considerar como estando incluído no âmbito da norma do artigo 167.º, alínea *l*), da Constituição.

O que vale por dizer que quanto a tal matéria — modificação do estatuto dos juizes — não é legítima a concessão de uma autorização legislativa ao Governo para legislar sobre ela, pelo que, nesta parte, a norma constante do artigo 1.º do decreto n.º 266/VI da Assembleia da República, conjugada com o disposto na alínea *g*) do artigo 2.º do mesmo decreto, quando concede autorização ao Governo para legislar sobre a introdução de aperfeiçoamento no estatuto dos juizes do contencioso administrativo e fiscal, com o alargamento das áreas de recrutamento, viola o preceituado na alínea *l*) do artigo 167.º da Constituição.

11 — *O Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais*. — Alcançada uma conclusão quanto à matéria do estatuto dos juizes, importa voltar à questão deixada em aberto relativa à introdução de aperfeiçoamentos sobre a composição e competências do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

11.1 — Este Conselho foi criado pelo Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril (ETAF), ratificado com alterações pela Lei n.º 4/86, de 21 de Março. Com efeito, foi pelo artigo 98.º, n.º 1, deste diploma que se deu vida ao CSTAF, ali configurado como «órgão de gestão e disciplina da jurisdição administrativa e fiscal».

Este Conselho tinha as competências constantes das diversas alíneas do n.º 2 do referido preceito e a composição que constava do artigo 99.º, na redacção da Lei n.º 4/86.

Importa referir quanto à competência deste Conselho que lhe cabia, designadamente, «nomear, colocar, transferir, promover, exonerar e apreciar o mérito profissional dos juizes dos tribunais administrativos e fiscais e exercer a acção disciplinar relativamente a eles» [alínea *a*) do n.º 2 do artigo 98.º], «proceder à selecção e graduação a que se refere a alínea *a*) do n.º 1 do artigo 85.º» [alínea *b*)], «conhecer de reclamações das decisões em matéria administrativa e disciplinar dos presidentes e juizes dos tribunais administrativos» [alínea *c*)] e «aprovar o regulamento interno do Conselho» [alínea *f*) do artigo 98.º].

No que respeita à composição, o CSTAF é presidido pelo Presidente do STA e integra a sua composição um juiz eleito de entre e pelos juizes da Secção do Contencioso Administrativo do STA, um juiz eleito de entre e pelos juizes da Secção do Contencioso Tributário do STA, um juiz dos TAC eleito pelos seus pares, um juiz dos tribunais tributários de 1.ª instância ou dos tribunais fiscais aduaneiros eleito pelos seus pares, um jurista de reconhecida competência em matérias admi-

nistrativas e com experiência na administração activa, designado pela Assembleia da República, um jurista de reconhecida competência em matérias fiscais e com experiência na administração activa, também designado pela Assembleia da República, um docente da Faculdade de Direito que tenha regido disciplinas de direito administrativo e outro que tenha regido disciplinas de direito fiscal, ambos designados pela Assembleia da República, e, finalmente, um jurista de reconhecido mérito designado pela Assembleia da República.

11.2 — Importa referir que, à data da criação deste Conselho, pelo diploma referido que foi emitido ao abrigo da lei de autorização legislativa n.º 29/83, de 8 de Setembro, a Constituição da República, em matéria de tribunais administrativos e fiscais, apenas previa como possível a sua existência (artigo 212.º, n.º 2, primeira parte, da Constituição, na versão da Lei Constitucional n.º 1/82, estabelecendo no n.º 3 desta referida disposição que «a lei determina os casos e as formas em que os tribunais previstos nos números anteriores se podem constituir, separada ou conjuntamente, em tribunais de conflitos».

E, na mesma versão da lei fundamental — artigo 222.º, n.º 2 — estabelece-se que «a lei define as regras e determina a competência para a colocação, transferência e promoção, bem como para o exercício da acção disciplinar em relação aos juizes dos restantes tribunais, com salvaguarda das garantias previstas na Constituição».

Nenhuma referência existia na Constituição ao CSTAF, que não tinha, assim, existência constitucional.

11.3 — Mas, uma vez criado pelo referido diploma o Conselho como órgão de gestão e disciplina dos juizes da jurisdição administrativa e fiscal, a revisão constitucional de 1989 resolveu que os tribunais administrativos e fiscais deixassem de ser tribunais meramente facultativos, como eram até ali, para passarem a ser considerados como uma categoria de tribunais com um estatuto próprio e, embora separado, de alguma forma paralelo ao dos tribunais judiciais, com uma competência específica para o julgamento das questões expressamente referidas no n.º 3 do artigo 214.º da Constituição (v. g., o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais).

Simultaneamente com esta «constitucionalização positiva» da jurisdição administrativa e fiscal, o legislador constituinte de 1989 também alterou a matéria do estatuto dos juizes e, no artigo 219.º, sob a epígrafe «Nomeação, colocação, transferência e promoção de juizes» (correspondente ao anterior artigo 222.º — versão de 1982), introduziu um novo n.º 2, em que atribuiu a competência para proceder à nomeação, colocação, transferência e promoção dos juizes dos tribunais administrativos e fiscais, bem como para exercer a acção disciplinar «ao respectivo conselho superior, nos termos da lei».

É esta a única referência que o texto constitucional faz ao CSTAF: confere dignidade constitucional às funções que o ETAF já atribuía na alínea *a*) do n.º 2 do artigo 98.º ao CSTAF.

Há assim um reconhecimento constitucional deste Conselho, sendo porém inegável que, diferentemente do que acontece com o Conselho Superior da Magistratura, o qual tem a sua composição expressamente estabelecida na Constituição, que por sua vez define por

forma rigorosa os estatutos dos seus membros (artigo 220.º), no que se refere ao CSTAF, para além da referida atribuição de funções, a Constituição é totalmente omissa, remetendo a totalidade do seu regime, incluindo a própria composição, para a lei.

Todavia, não pode deixar de se reconhecer que, embora sendo remetida para a lei parte do seu regime, o CSTAF, como órgão de gestão e disciplina dos juizes da jurisdição administrativa e fiscal, deverá concretizar o modelo jurídico-constitucional definido para o Conselho Superior da Magistratura, designadamente como meio de garantir a autonomia dos respectivos juizes e sendo também uma forma de garantia institucional da independência dos magistrados que lhe estão sujeitos relativamente aos aspectos constitucionalmente mencionados no n.º 2 do artigo 219.º da Constituição.

Assim, a composição do CSTAF não pode deixar de se reflectir no próprio estatuto dos juizes. Com efeito, a estes não é necessariamente indiferente a composição dos membros do Conselho Superior, nomeadamente a qualidade destes (ser ou não juiz), a sua origem (qual a entidade que os designa), a respectiva relação intraprofissional (maioria de membros do Conselho oriundos da própria magistratura e eleitos pelos juizes ou maioria de membros exteriores à magistratura), tudo elementos em que radica a componente essencial da imparcialidade e isenção do tratamento dos magistrados da jurisdição administrativa e fiscal e como tais repercutindo-se no núcleo essencial das matérias que integram o estatuto dos juizes de quaisquer tribunais.

No que respeita às competências do CSTAF, a ligação com o estatuto dos respectivos juizes é ainda mais flagrante. De facto, compete ao Conselho Superior a nomeação, colocação, transferência e promoção dos juizes dos tribunais administrativos e fiscais e, bem assim, o exercício da respectiva acção disciplinar, tudo matérias integradoras, sem margem para quaisquer dúvidas, do estatuto dos respectivos juizes. Acresce que tais competências estão constitucionalmente reservadas àquele Conselho.

Para além destas competências, importa referir que ao CSTAF compete ainda, nos termos do ETAF, «proceder à selecção e graduação a que se refere a alínea a) do n.º 1 do artigo 85.º», ou seja, à selecção e graduação dos juizes dos tribunais administrativos de círculo,

dos tribunais tributários de 1.ª instância e dos tribunais fiscais aduaneiros.

Esta competência integra-se claramente no domínio do recrutamento e selecção dos juizes dos tribunais administrativos e fiscais, ou seja, matéria que se inclui dentro do âmbito do estatuto dos juizes, que no número anterior se concluiu inserir-se no domínio da reserva absoluta da competência da Assembleia da República.

Nestes termos, e tratando-se de matérias que directa ou indirectamente respeitam ao estatuto dos juizes enquanto titulares de órgãos de soberania, não pode deixar de se concluir que a composição e as competências do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, nessa parte, pertence também à reserva absoluta da Assembleia da República, não sendo admissível que quanto a ela se peça e conceda autorização legislativa.

Nesta parte, há que reconhecer que o decreto da Assembleia da República em análise, ao conceder autorização legislativa ao Governo para «aperfeiçoar as regras relativas à composição e competências do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, viola o preceituado no artigo 167.º, alínea l), da Constituição da República Portuguesa.

### III — Decisão

Nestes termos, o Tribunal Constitucional decide:

- a) Não se pronunciar pela inconstitucionalidade da norma constante do artigo 1.º do decreto n.º 266/VI da Assembleia da República, conjugada com o disposto na alínea a) do artigo 2.º do mesmo decreto;
- b) Pronunciar-se pela inconstitucionalidade das normas constantes do artigo 1.º do mencionado decreto, quando conjugado com o disposto nas alíneas f) e g) do seu artigo 2.º, por violação do preceituado no artigo 167.º, alínea l), da Constituição da República Portuguesa.

Lisboa, 10 de Agosto de 1995. — *Vitor Nunes de Almeida — Armindo Ribeiro Mendes — Antero Alves Monteiro Dinis — Maria da Assunção Esteves — Alberto Tavares da Costa — Luis Nunes de Almeida — José Manuel Cardoso da Costa.*

