



Exmo(a) Senhor(a)
Conselho Superior da Magistratura
Rua Duque de Palmela, N.º 23
1250-097 Lisboa

Processo: 26/21.0YFLSB-A	Suspensão de Eficácia	Referência: 10684445 Data: 25-02-2022
Extraída dos autos de , nº 26/21.0YFLSB do Supremo Tribunal de Justiça - Secção do Contencioso		
Recorrente: Associação Sindical dos Juizes Portugueses e outro(s)...		
Recorrido: Conselho Superior da Magistratura		

Assunto: Acórdão

Fica V. Ex.ª notificado, na qualidade de Requerente, relativamente ao processo supra identificado, do acórdão de que se junta cópia.

Ao abrigo do artº 30º da portaria nº 419-A/2009 de 17/4, junta-se nota desciminativa dos pagamentos efectuados a título de taxa de justiça nos presentes autos.

(A presente notificação presume-se feita no terceiro dia posterior ao do seu envio, quando seja útil, ou no primeiro dia útil seguinte a esse, quando o não seja).

O/A Oficial de Justiça,

Margarida Granadeiro



PROCESSO N.º 26/21.0YFLSB-A
ACÇÃO CAUTELAR COM ANTECIPAÇÃO DA DECISÃO RELATIVA À ACÇÃO PRINCIPAL

REQUERENTES/AUTORES:

Associação Sindical dos Juizes Portugueses;

Dr. [REDACTED]

Dra. [REDACTED]

Dra. [REDACTED]

Dr. [REDACTED]

ENTIDADE REQUERIDA/DEMANDADA: Conselho Superior da Magistratura (CSM)

REGULAMENTO SUSPENDENDO/IMPUGNADO:

Novo Regulamento de Inspeções do Conselho Superior da Magistratura n.º 852/2021, publicado no *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 178/2021, de 13 de Setembro.

Acordam na Secção de Contencioso do Supremo Tribunal de Justiça

I) RELATÓRIO

1. A «Associação Sindical dos Juizes Portugueses» (ASJP), em representação e defesa colectiva dos direitos e interesses individuais legalmente protegidos dos Associados da ASJP, nomeadamente daqueles que realizaram duas inspecções ordinárias de acordo com a redacção do EMJ anterior à Lei 67/2019, de 27 de Agosto, e que detêm duas classificações de Bom ou superior antes da entrada em vigor do Novo Regulamento de Inspeções do Conselho Superior da Magistratura n.º 852/2021, e ainda os Senhores Juizes de Direito Dr. [REDACTED], Dra. [REDACTED], Dra. [REDACTED] e Dr. [REDACTED]

1

intentaram contra o Conselho Superior da Magistratura providência cautelar de suspensão de eficácia com efeitos circunscritos ao caso concreto das normas dos artigos 13º, 5, 14º, 1, d), e 33º, 1, contidas no Novo Regulamento de Inspeções do Conselho Superior da Magistratura n.º 852/2021, de 13 de Setembro (doravante: NRI), como preliminar da correspondente acção administrativa de declaração de ilegalidade com força obrigatória geral de tais normas do NRI.

Peticionam a suspensão da eficácia das normas indicadas e requerem a antecipação da decisão sobre a causa principal, de acordo com o disposto pelo art. 121º, 1, do CPTA.

2. Os Requerentes propuseram contra o Conselho Superior da Magistratura a acção administrativa a que corresponde a instância declarativa principal, da qual dependem estes autos, que corre termos na Secção de Contencioso sob o n.º 26/21.0YFLSB, na qual se reiteram os fundamentos da providência cautelar e pugnam pela declaração, com força obrigatória geral, da ilegalidade das normas indicadas e contidas nesse NRI, bem como a declaração de ilegalidade por omissão da norma e condenação da Ré na emissão de norma que defina a aplicação no tempo do disposto no art. 13º, 5, e do art. 14º (mormente do nº 1, alínea d)) do sindicado Regulamento de Inspeções.

O Réu apresentou Contestação, concluindo pela improcedência da acção.

O Ministério Público atravessou requerimento nos autos, comunicando que não apresentaria pronúncia sobre o mérito da acção.



2. Foi admitida liminarmente a presente providência cautelar, por despacho proferido ao abrigo do disposto nos arts. 27.º, 1.ª, a), e 116.º do CPTA, aí se ordenando a citação da Entidade Requerida para, querendo, deduzir oposição, com as menções e advertências legais pertinentes, juntar o processo administrativo, na acepção dos arts 1.º, 2.º, do CPA e 84.º do CPTA e, por fim, se pronunciar especificadamente, querendo, acerca do pedido formulado pelos Requerentes, *a final*, no sentido de ser antecipado o julgamento da causa principal (a que se reporta a acção administrativa n.º 26/21.0YFLSB), ao abrigo do disposto no art. 121.º do CPTA.

Foi apresentada Oposição pela Entidade Requerida, que concluiu pela inexistência dos pressupostos legais para a adopção da referida providência cautelar, devendo ser determinada a improcedência do efeito suspensivo requerido.

A Entidade Requerida igualmente não se opôs à antecipação do julgamento da causa principal nos presentes autos.

3. Foram proferidos despachos nos autos, apreciando e decidindo:

3.1. "(...) sem prejuízo de não ter sido pela Requerente deduzido o incidente a que alude o art. 128.º, 4.º, *ex vi* art. 130.º, 4.º, ambos do CPTA – o que impede o Tribunal de, à falta de pertinente impulso processual, declarar desde já a ineficácia de actos de execução indevida —, consigna-se para os devidos efeitos que, em caso de procedência da pretensão formulada nos presentes autos, a entidade Requerida poderá ficar investida na obrigação de, *ex vi legis*, anular todo e qualquer acto de execução do regulamento suspendendo que tenha sido praticado desde a citação sem ser ao abrigo de resolução fundamentada (artigos 172.º, 2.º, do CPA e 173.º, 2.º, do CPTA)";

3.2. "(...) julga-se desnecessária e recusa-se a abertura de instrução (art. 116.º, 5.º, CPTA)";

3.3. "(...) determina-se, nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 27.º, a), 1.ª parte, e 121.º, 1.º, *in fine*, do CPTA, a antecipação nos presentes autos da decisão a proferir no processo n.º 26/21.0YFLSB", ordenando-se a apresentação do processo n.º 26/21.0YFLSB e do «processo administrativo» (arts. 1.º, 2.º, CPA, 84.º, CPTA) apenso àqueles autos.

2

4. A Entidade Requerente ASJP, ao abrigo do disposto no n.º 4 do art. 128.º do CPTA, *ex vi* art. 174.º do EMJ, veio requerer incidentalmente a *declaração de ineficácia de actos de execução indevida*, em referência às "*diligências adotadas em vista da execução das normas suspendendas, consubstanciadas no projeto do plano de inspeções*" e ao "*ato de execução das normas suspendendas, através da adoção da douta deliberação de 07.12.2021 [do Plenário do CSM] que homologa o plano de inspeções*", na sequência de anterior requerimento em que, a pretexto do contraditório sobre junção aos autos de documento, informara que a Entidade Requerida procedera à elaboração do Projecto do Plano de Inspeções entre Janeiro de 2022 e Maio de 2023, o que consubstanciaria diligência tendo em vista a execução das normas cuja suspensão de eficácia se requereu e conseqüente violação do art. 128.º, 1.º, do CPTA.

Foi considerado que:

(i) Consta do aludido projecto e respectiva nota explicativa, além do mais, o seguinte:

Além disso, os Srs. Juizes dos 27.º Curso de Formação, via académica, e 28.º Curso de Formação, via profissional, só terão, em 31-05-2022, cerca de 10 (dez) anos e 3 (três) meses de tempo efetivo de serviço, ao passo que os do 28.º Curso de Formação, via profissional, terão, na mesma data cerca de 9 (nove) anos e 11 (onze) meses de tempo efetivo de serviço.

(...)

Ao abrigo do disposto dos arts. 36.º n.º 1 al. b) do EMJ e 14.º n.º 1 al. d) do Novo Regulamento de Inspeções, só um magistrado do 27.º Curso de Formação, via académica,



integra este Projeto, por ser o único que, com referência a 31.05.2022, foi inspecionado há mais de 5 (cinco) anos; todos os restantes, como como os Srs. Juízes do 28.º Curso de Formação, vias profissional e académica, só completarão estes 5 (cinco) anos, exigidos pela al. b) do n.º 1 do art. 36.º do EMJ, depois de 31.05.2022;

(...)

E enquadrámos esta previsão no que está regulamentado nas alíneas a) a h) do n.º 1 do art. 14.º do Novo Regulamento de Inspeções, sem deixar de reconhecer que a harmonização total de tais alíneas com o estabelecido naqueles arts. 34.º n.º 1 e 3 e 36.º n.ºs 1, als. a) e b) e n.º 2 do EMJ só será conseguida, de forma progressiva, daqui a alguns anos. Até lá há que conjugar o que consta destes três preceitos legais, dando, contudo prevalência aos prazos fixados nos normativos do EMJ, por se tratar de uma Lei, que prevalece sobre um Regulamento.”;

- (ii) a Entidade Requerida pronunciou-se, rejeitando que tivessem sido adoptados actos preparatórios com vista à execução das normas cuja suspensão de eficácia se requereu e subsequente violação do art. 128º, 1, do CPTA, *“uma vez que, apesar de requerida, a suspensão de eficácia não foi decretada”*, tendo em conta a aplicação do art. 172º, 1, do EMJ;
- (iii) por deliberação tomada em 7/12/2021, o Plenário do Conselho Superior da Magistratura, na sequência da proposta do Exmo. Senhor Inspector, quanto às pronúncias apresentadas pelos Magistrados quanto à proposta do referido Plano de Inspeções, foi notificada aos Magistrados em questão a 14/12/2021, determinou o seguinte:
“Apreciada a proposta do Exmo. Senhor Inspetor Judicial Coordenador, Juiz Desembargador Dr. Manuel Pinto dos Santos, relativamente às exposições/reclamações ao Projeto de Plano Inspetivo para 2022-2023, foi deliberado por unanimidade concordar com a mesma, que aqui se dá por integralmente reproduzida e homologar o plano de inspeções de janeiro de 2022 a maio de 2023 (...).”;
- (iv) após, o Sr. Vice-Presidente da Entidade Requerida proferiu despacho no qual consignou, além do mais, o seguinte:
“(...) apenas temos a esclarecer que o CSM não deu execução ao Regulamento ora impugnado. Na verdade, apenas elaborou o Projeto de Plano de Inspeções para 2022 e 2023 na parte não abrangida pela impugnação o qual nem sequer começou a ser executado e pode ser alterado em função do que vier a ser decidido pelo STJ. De todo o modo e para que dúvidas não restem determina-se a suspensão da execução do referido Projeto de Plano até à decisão que vier a ser proferida pelo STJ.”;
- (v) na sequência, a Entidade Requerente deduziu pedido de declaração de ineficácia do referido projecto de Plano de Inspeções e da deliberação do CSM referida;
- (vi) em resposta, a Entidade Requerida pugnou pela inexistência de, *“conforme fizemos constar do requerimento apresentado em 16-12-2021, qualquer execução das normas do NRI ou adoção de procedimentos que visem a execução de normas cuja [suspensão de] eficácia os Requerentes solicitaram”*.

Apreciando e decidindo, dando como certo que a Entidade Requerida não emitiu resolução fundamentada nos termos do art. 128º, 1, do CPTA, foi proferida Decisão *que julgou improcedente o requerimento incidental de declaração de ineficácia de actos de execução indevida.*

5. Foi tramitada a instância quanto aos documentos juntos e admitidos nos autos, com contraditório das partes.



II. SANEAMENTO

1. O tribunal é competente em razão da nacionalidade, da matéria, da hierarquia e do território (art. 170º, 1, do EMJ).
2. A petição inicial não é inepta.
3. O processo é o próprio e é válido, nos termos dos arts. 72º e ss do CPTA, *ex vi* art. 169.º do EMJ.
4. As partes têm capacidade e personalidade judiciárias, são legítimas e estão devidamente representadas.

Após vistos simultâneos, cumpre apreciar e decidir as questões colocadas nas pretensões dos Requerentes e Autores na acção principal.

III. QUESTÕES EM APRECIÇÃO

1. Ilegalidade formal, por violação do disposto nos arts. 99º e 100º do CPA;
2. Violação de lei:
 - 2.1. Por violação dos arts 31º, 3, e 36º, 1, *b*), do EMJ;
 - 2.2. Por violação do art. 141º do CPA (pelo artigo 33º do NRI);
3. Violação de princípios gerais de direito administrativo (com tutela no CPA e na CRP);
4. Ilegalidade por omissão de norma transitória para a aplicação do disposto no art. 13º, 5, e 14º, 1, *d*), do NRI.

4

IV. FUNDAMENTAÇÃO

A) Factos provados

Considerando a posição das partes expressas nos seus articulados e o acervo documental junto aos autos, a convicção do tribunal relativamente aos factos provados consolidou-se com a análise crítica da documentação junta aos autos e não impugnada, designadamente a que acompanha os articulados e a que consta do processo administrativo.

Assim, deu-se como provada, com relevância para a decisão a proferir nos presentes autos e de acordo com as várias soluções de direito plausíveis, a seguinte matéria de facto:

- 1) Em 22/03/2021 foi divulgado o projecto de Regulamento de Inspeções (Divulgação n.º 74/2021) e submetido a consulta pública pelo período de 30 dias (cfr. doc. 3 junto ao requerimento inicial, cujo teor se dá por integralmente reproduzido).
- 2) Do projecto referido em 1) constavam, além do mais, um prómio e preceitos com o seguinte teor:



Nesse contexto, nomeadamente,

[...]

Alfarru-se a «periodicidade» da «inspeção ordinária»,

[...]

Artigo 14.º

[...]

5 - A atribuição da nota de Muito Bom a juizes de direito que, à data do termo do período sob inspeção, não tenham atingido 10 anos de serviço efetivo, reveste-se de excecionalidade e só pode ocorrer se o elevado mérito se evidenciar manifestamente pelas suas qualidades pessoais e profissionais, reveladas no âmbito do desempenho de um serviço particularmente complexo.

SECÇÃO II

Planificação das Inspeções

Artigo 15.º

Plano anual de inspeções

1 - Até 15 de março de cada ano, ouvidos os inspetores judiciais, com a colaboração da Divisão de Quadros e de Inspeções Judiciais, bem como dos Serviços de Informática da Divisão de Documentação e Informação Jurídica, o inspetor coordenador apresenta, sob a forma de lista nominativa ordenada, o projeto de plano inspetivo para o período que decorre de um de junho seguinte até 31 de maio do ano subsequente, nele elencando:

[...]

d) Os juizes de direito com duas classificações, ambas de Bom ou superior, e que competem 12 anos de tempo efetivo de serviço até 31 de maio seguinte [...]

(cfr. doc. 3 junto ao requerimento inicial, cujo teor se dá por reproduzido).

5

- 3) Em 22/04/2021 a aqui Requerente ASJP remeteu à entidade requerida parecer relativo ao projecto referido em 1) (cfr. doc. 4 junto ao requerimento inicial, cujo teor se dá por integralmente reproduzido).
- 4) Em 01/06/2021 a Entidade Requerida remeteu à requerente ASJP nova versão do projecto de Regulamento de Inspeções, com acolhimento das sugestões veiculadas na comunicação referida em 3).
- 5) Em 04/06/2021 a Requerente ASJP apresentou nova sugestão.
- 6) Em 08/06/2021 foi apresentada Informação do Inspector Coordenador quanto à nova sugestão da ASJP referida em 5).
- 7) Em 09/06/2021 foi prestada Informação do Vogal quanto à nova sugestão da ASJP referida em 5).
- 8) Em 14/06/2021 foi remetida à Requerente ASJP a resposta da Entidade Requerida relativamente à sugestão apresentada em 04/06/2021, referida em 5), com remessa das informações referidas em 6) e 7).
- 9) Em 06/07/2021 a Entidade Requerida, reunida em Plenário, deliberou aprovar o *Novo Regulamento de Inspeções do Conselho Superior da Magistratura (NRI) n.º 852/2021*, no qual se consignou, além do mais, o seguinte:



Preâmbulo

1 – A Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto, que procedeu à décima sexta alteração do Estatuto dos Magistrados Judiciais, aprovado pela Lei n.º 21/85, de 30 de julho, introduziu diversas alterações naquele Estatuto no que respeita à avaliação de desempenho de juiz e ao serviço de inspeção, conforme decorre designadamente dos artigos 31.º e seguintes e 160.º e seguintes, encontrando-se expressamente prevista no mesmo Estatuto a necessidade de o Conselho Superior de Magistratura regulamentar tal matéria, conforme respetivo artigo 162.º, n.º 1.

Nesse contexto, nomeadamente,

(...)

Alterou-se a «periodicidade» da «inspeção ordinária»,

(...)

3 – O novo “Regulamento de Inspeções” ora apresentado decorre do exposto e recolhe relevantes contributos, nomeadamente do corpo de inspetores e da Associação Sindical dos Juizes Portugueses, sendo que procedeu-se à devida consulta pública dos interessados e foram analisadas as respetivas pronúncias.

4 – Assim e tendo em conta o disposto nos artigos 136.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, bem como 31.º a 37.º, 149.º, n.º 1, alíneas a), h), k), l), 151.º, alínea c), e 160.º a 162.º-B do Estatuto dos Magistrados Judiciais, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto, foi aprovado na sessão Plenária do Conselho Superior da Magistratura de 06 de julho 2021, o «Regulamento de Inspeções do Conselho Superior da Magistratura» com o seguinte teor:

(...)

CAPÍTULO III

Avaliação do serviço prestado pelos juizes

(...)

Artigo 13.º

Classificações

(...)

5 – A atribuição da nota de Muito Bom a juizes de direito que, à data do termo do período sob inspeção, não tenham atingido 12 anos de serviço efetivo, reveste-se de excecionalidade e só pode ocorrer se o elevado mérito se evidenciar manifestamente pelas suas qualidades pessoais e profissionais, reveladas no âmbito do desempenho de um serviço particularmente complexo.

SECÇÃO II

Planificação das inspeções

Artigo 14.º

Plano anual de inspeções

1 – Até 15 de março de cada ano, ouvidos os inspetores judiciais, com a colaboração da Divisão de Quadros e de Inspeções Judiciais, bem como dos Serviços de Informática da Divisão de Documentação e Informação Jurídica, o inspetor coordenador apresenta, sob a forma de lista nominativa ordenada, o projeto de plano inspetivo para o período que decorre de um de junho seguinte até 31 de maio do ano subsequente, nele elencando:

(...)

d) Os juizes de direito com duas classificações, ambas de Bom ou superior, e que competem 12 anos de tempo efetivo de serviço até 31 de maio seguinte;

(...)



CAPÍTULO V
Disposições finais
(...)

Artigo 33.º

Entrada em vigor e aplicação no tempo

1 — O presente regulamento entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, salvo o disposto no artigo 14.º que entra em vigor em novembro de 2021.

2 — O projeto de plano de inspeções de 2022/2023 é apresentado pelo inspetor coordenador até 15 de novembro de 2021, é aprovado no primeiro Plenário de janeiro de 2022 e pode ser de imediato executado, independentemente do período inspetivo que concretamente venha a estar em causa, sendo que nas inspeções iniciadas antes de 31 de maio de 2022 o termo final do respetivo período inspetivo corresponde ao do dia da prolação do despacho que designa a data da entrevista inicial.

(cfr. doc. 1 junto ao requerimento inicial, cujo teor se dá por reproduzido)

10) O regulamento aprovado pela deliberação referida em 9) foi objecto de publicação em *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 178/2021, de 13 de setembro.

11) Em 17/09/2021 a aqui Requerente ASJP apresentou junto da Entidade Requerida um pedido de esclarecimentos sobre a aplicação no tempo do NRI, no qual se consignava, além do mais, o seguinte:

“A ASJP tem dúvidas acerca da aplicação no tempo da nova redação do artigo 13.º, n.º 5, do Regulamento de Inspeções do Conselho Superior da Magistratura.

A referida norma não corresponde nem ao teor da proposta que foi submetida a consulta pública nem daquela que foi comunicada à ASJP após tal consulta por mensagem de correio eletrónico de 1 de junho de 2021, e que mantém a redação do artigo 13.º, n.º 5, do (revogado) Regulamento dos Serviços de Inspeções do Conselho Superior da Magistratura, que estabelece os 10 anos de serviço para a atribuição da nota de Muito Bom ressalvada a exceção aí prevista.

A nova redação do artigo 13.º, n.º 5, altera o número de anos exigidos para a atribuição da nota de Muito Bom para 12 anos.

A ASJP desconhece a fundamentação da alteração, por não constar a mesma da Ata n.º 19/2021 da sessão do Plenário Ordinário que aprovou a redação final do regulamento.

O atual Regulamento de Inspeções do Conselho Superior da Magistratura dispõe no seu artigo 33.º a entrada em vigor e a regra de aplicação da lei no tempo.

Contudo, tal preceito é omissivo quanto à aplicação no tempo aos juizes de direito que foram inspecionados ao abrigo do anterior regulamento, nomeadamente àqueles que já contam com duas inspeções e que, de acordo com o artigo 13.º, n.º 5, do (revogado) Regulamento dos Serviços de Inspeções do Conselho Superior da Magistratura, já estariam em condições de ver atribuída a nota de Muito Bom na terceira inspeção.

A redação ora em causa mostra-se compatível com um percurso classificativo linear na atual periodicidade classificativa. Ao abrigo da atual redação do Estatuto dos Magistrados Judiciais (considerando as alterações introduzidas pela Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto) é prevista uma primeira ação inspetiva de carácter não classificativo após 1 ano de exercício de funções (artigo 34.º, n.º 1). A avaliação subsequente, classificativa nos termos do artigo 34.º, n.º 3, ocorrerá 2 anos depois (3 anos de exercício de funções). A esta inspeção seguir-se-á uma avaliação subsequente 4 anos depois, quando perfizer 7 anos de exercício de funções (artigo 36.º, n.º 1, alínea a)). As inspeções subsequentes serão de 5 em 5 anos (artigo 36.º, n.º 1, alínea b)).

Assim, da contagem dos prazos supra referidos resulta que, aquando da sua terceira inspeção classificativa, o juiz inspecionado terá os 12 anos de exercício efetivo de funções atualmente estabelecidos no regulamento inspetivo.



Contudo, aplicando-se a atual redação do artigo 13.º, n.º 5, do Regulamento de Inspeções do Conselho Superior da Magistratura, aos juizes de direito que tenham sido inspecionados ao abrigo da anterior redação do Estatuto dos Magistrados Judiciais mostra-se desadequado a periodicidade anteriormente fixada.

Nos termos do artigo 36.º, n.º 1, do Estatuto dos Magistrados Judiciais (na redação anterior à Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto) os juizes de direito eram inspecionados após 1 ano de exercício de funções, e, posteriormente, com uma periodicidade de 4 anos.

Assim, existem magistrados que foram sujeitos a uma primeira inspeção classificativa após 1 ano de exercício de funções. A uma segunda inspeção após 4 anos de funções. Sendo que, considerando a entrada em vigor da Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto, serão sujeitos a uma terceira inspeção com dilação de 5 anos face à anterior. Estes juizes de direito terão na terceira classificação 10 anos de exercício efetivo de funções.

A ser impedida, por mero requisito de tempo de exercício efetivo de funções, a sua progressão classificativa, seriam sujeitos, na prática, a um hiato classificativo superior aos demais colegas, uma vez que só poderiam almejar a classificação de Muito Bom com 15 anos de exercício de funções.

Note-se que a regra dos 10 anos de exercício de funções para a atribuição de nota de Muito Bom, previsto no anterior Regulamento dos Serviços de Inspeção do Conselho Superior da Magistratura, está em conformidade com a periodicidade das inspeções prevista nos Estatutos dos Magistrados Judiciais na redação anterior à conferida pela Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto, e que, pese embora não corresponda à nova periodicidade prevista nos artigos 34.º e 36.º do estatuto em vigor, é perfeitamente compatível com a mesma, tanto mais que se mantém os efeitos já produzidos na esfera jurídica dos juizes inspecionados ao abrigo do anterior estatuto.

Da leitura do novo regulamento, parece-nos que a regra dos 12 anos de exercício de funções para a atribuição de nota de Muito Bom tem como pressuposto a nova periodicidade das inspeções que, como se disse supra, não corresponde à periodicidade ainda prevista no regulamento em vigor.

Ora, da conjugação dos artigos 14.º e 33.º do novo regulamento não resulta se o artigo 13.º, n.º 5, é ou não aplicável aos juizes de direito que foram sujeitos a duas inspeções realizadas ao abrigo do anterior Estatuto dos Magistrados Judiciais e do (revogado) Regulamento dos Serviços de Inspeções do Conselho Superior da Magistratura.

A dúvida suscitada é pertinente na medida em que os juizes de direito naquelas condições têm legítimas expectativas de ser inspecionados ao abrigo do (revogado) Regulamento dos Serviços de Inspeções do Conselho Superior da Magistratura, constituindo a nova redação uma perplexidade que já foi reportada por vários juizes naquelas condições.

Da aplicação da nova regra aos juizes que contam com duas inspeções e venham a ser inspecionados em breve pela terceira vez – já ao abrigo do próximo plano e daí em diante – poderá resultar um desvio, certamente não pretendido pelo Conselho Superior da Magistratura e gerador de desigualdade. Decorre tal desvio da circunstância de a referida regra pressupor a precedência dos novos marcos temporais, o que poderá não suceder com todos os juizes inspecionados, que, na prática, poderão ver negada a progressão para a classificação de Muito Bom, apesar de se tratar da terceira inspeção, por não terem ainda 12 anos de exercício de funções.

Em face do exposto, a ASJP tem a honra solicitar ao CSM o esclarecimento das seguintes questões:

1) Qual a fundamentação que presidiu à nova redação do artigo 13.º, n.º 5, do atual Regulamento de Inspeções do Conselho Superior da Magistratura;

2) Se o artigo 13.º, n.º 5, do atual Regulamento de Inspeções do Conselho Superior da Magistratura é ou não imediatamente aplicável aos juizes de direito que foram sujeitos a duas inspeções ordinárias realizadas ao abrigo do Estatuto dos Magistrados Judiciais na redação anterior à conferida pela Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto e do Regulamento dos Serviços de Inspeção do Conselho Superior da magistratura e que serão sujeitos a nova inspeção ordinária nos termos do estatuto em vigor."

(cfr. doc. 5 junto ao requerimento inicial, cujo teor se dá por reproduzido)



12) Em 30/09/2021 foi prestada Informação do Vogal da Entidade Requerida quanto ao pedido de esclarecimentos da ASJP referido em 11), na qual se consignou, além do mais, o seguinte:

"A nova redação do artigo 13.º, n.º 5, do RIJ que alterou para 12, o número de anos, em regra, necessários para a atribuição de Muito Bom visou adequar essa norma do Regulamento à nova periodicidade das inspeções que decorre da conjugação dos artigos 34 n.º 1, 34º n.º 3 e 36 n.º 1 als. a) e b) do EMJ, donde resulta que apenas na terceira inspeção classificativa, o juiz inspecionado terá os 12 anos de exercício efetivo de funções atualmente estabelecidos no regulamento inspetivo.

No entanto, não deixou de ser ponderado que apenas se devia atribuir a notação máxima, quando o juiz revele uma consistente maturidade profissional, que aumenta e se pode comprovar com maior rigor e segurança com mais dois anos de trabalho e, por isso, se justifica que a notação máxima seja atribuída apenas com 12 anos de serviço efetivo.

De recordar que na anterior redação do artigo 13.º, n.º 5, do Regulamento de Inspeções do CSM, que remetia para o artigo 36.º, n.º 1, do EMJ (na redação anterior à Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto), os juízes de direito eram inspecionados após 1 ano de exercício de funções, e, posteriormente, com uma periodicidade de 4 anos.

Assim sendo, não havendo atrasos na realização das inspeções, a terceira inspeção dos juízes ocorria quando os juízes tinham 9 anos de serviço efetivo. A primeira após o primeiro ano de serviço, a segunda com 5 anos de serviço e a terceira com 9 anos de serviço.

Por isso, para tornar a aplicação do art. 13.º n.º 5 do anterior RIJ do CSM, que dispunha que atribuição de Muito Bom era excepcional para os juízes que à data do termo da inspeção não tinham atingido 10 anos de serviço efetivo, era habitual os juízes requerem a prorrogação do período inspetivo até atingirem os referidos 10 anos.

Apenas com a entrada em vigor do novo EMJ, aprovado pela Lei n.º 67/2019, de 27.8, é que a terceira inspeção passou a ser realizada aos 10 anos de serviço efetivo, atento o disposto no art. 36.º, n.º 1, al. b), que determinou que a partir 3.ª inspeção a periodicidade passaria a ser de 5 anos.

Assim, como refere a ASJP sem concretizar, mas que se comprova da análise do último plano de inspeções, há juízes do 26.º Curso do CEJ e do 27.º Curso Via profissional, no total de 10, ainda não inspecionados ou com nota ainda não homologada, que integram este último plano aprovado para 2021, sujeitos a uma terceira inspeção com 10 anos de exercício efetivo de funções.

Esta situação é excepcional e não ocorrerá nos planos de inspeção a realizar no futuro, atento o disposto no art. 14.º al. d) do novo Regulamento de Inspeções, donde resulta que só integrarão o plano inspetivo para o período que decorre de 1 de junho seguinte até 31 de maio do ano subsequente: «d) Os juízes de direito com duas classificações, ambas de Bom ou superior, e que completem 12 anos de tempo efetivo de serviço até 31 de maio seguinte».

A solução preconizada pela ASJP do artigo 13.º, n.º 5, do atual RICSMS não ser imediatamente aplicável aos juízes de direito que foram sujeitos a duas inspeções ordinárias realizadas ao abrigo do Estatuto dos Magistrados Judiciais na redação anterior à conferida pela Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto e do Regulamento dos Serviços de Inspeção do Conselho Superior da Magistratura, criava um aparente tratamento favorável dos juízes já submetidos a duas inspeções e sem efeito útil para futuros planos de inspeção.

Como se referiu os juízes com duas classificações ambas de Bom ou superior apenas serão sujeitos à terceira inspeção com 12 anos de serviço efetivo.

No entanto, os juízes com duas inspeções, com 10 anos de serviço efetivo, que integram o último plano de inspeções relativo ao ano de 2021 ou outro plano anterior aprovado antes da publicação do Novo Regulamento de Inspeções, podem efetivamente ser prejudicados, comparativamente com outros juízes na mesma situação que já foram inspecionados, situação que ocorreu, pelo menos, relativamente a dois juízes.

A solução para evitar situações de desigualdade será o CSM deliberar que o atual art. 13.º n.º 5, do Novo Regulamento de Inspeções não é aplicável aos juízes com 10 anos de serviço efetivo, ainda não inspecionados e que constam de planos de inspeção aprovados antes da entrada em vigor do atual Regulamento de Inspeções, aprovado na sessão do Plenário do CSM de 06. 07 e publicado na II Série do Diário da República, n.º 178/2021 de 13.09

Este é o meu parecer, que submeto à consideração do Ex.mo Sr. Vice-Presidente do CSM."



(cfr. doc. 6 junto ao requerimento inicial, cujo teor se dá por reproduzido)

- 13) Na mesma data foi proferido despacho pelo Sr. Vice-Presidente da Entidade Requerida, acolhendo o parecer referido em 12), com o seguinte teor:

**Concordo inteiramente com o Parecer que antecede.*

Não obstante concordar e aderir à solução preconizada a verdade é que já foi defendido o pedido formulado por Juízes em idênticas situações, a prorrogação do período inspetivo por forma a não haver prejuízo para os mesmos nem haver tratamento desigual.

A solução agora encontrada, aliás já adotada no passado para situações similares, permite tratar de forma igualitária os Colegas de um mesmo Curso, não causando prejuízo para aqueles que se encontram em paralelismo de carreira.

Deste modo, aderindo inteiramente aos fundamentos e à conclusão do Parecer que assumo e faço meus, decide-se que o atual art. 13.º n.º 5 do Novo Regulamento de Inspeções não é aplicável aos juízes com 10 anos de serviço efetivo, ainda não inspecionados e que constam de planos de inspeção aprovados antes da entrada em vigor do atual Regulamento de Inspeções, aprovado na sessão do Plenário do CSM de 06. 07 e publicado na II Série do Diário da República, n.º 178/2021 de 13.09."

(cfr. igualmente doc. 6 junto ao requerimento inicial, cujo teor se dá por reproduzido)

- 14) A requerente ASJP foi notificada do despacho referido em 13) e do parecer referido em 12) por comunicação datada de 30/09/2021 (*idem*).

- 15) Em 04/10/2021 a aqui Requerente ASJP apresentou junto da Entidade Requerida novo pedido de esclarecimentos sobre a aplicação no tempo do NRI, com o seguinte teor:

"A Associação Sindical dos Juízes Portugueses tomou conhecimento da informação e subsequente despacho relativo à aplicação no tempo do Regulamento das Inspeções Regulamento de Inspeções do Conselho Superior da Magistratura.

A Associação Sindical dos Juízes Portugueses congratula-se pela justiça da solução para os juízes com 10 anos de serviço efetivo, ainda não inspecionados e que constam de planos de inspeção aprovados antes da entrada em vigor do atual Regulamento de Inspeções.

Contudo, mantém-se dúvidas acerca da aplicação no tempo da nova redação do artigo 13.º, n.º 5, do Regulamento das Inspeções do Conselho Superior da Magistratura.

Como referido no nosso anterior ofício, existem magistrados que foram sujeitos a uma primeira inspeção classificativa após 1 ano de exercício de funções. A uma segunda inspeção após 4 anos de funções. Sendo que, considerando a entrada em vigor da Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto, serão sujeitos a uma terceira inspeção com dilação de 5 anos face à anterior. Estes juízes direito terão na terceira classificação 10 anos de exercício efetivo de funções. Sendo de sublinhar que nem todos os juízes nesta situação foram incluídos no plano de inspeções para 2021.

Na informação ora em apreço a questão aparenta ser circunscrita aos juízes com 10 anos de serviço efetivo, ainda não inspecionados e que constam de planos de inspeção aprovados antes da entrada em vigor do atual Regulamento de Inspeções.

Enquadramento que resultará de se considerar que, doravante, terá plena aplicação o art. 14.º, n.º 1, al. d), do Regulamento dos Serviços de Inspeção do Conselho Superior da Magistratura, segundo o qual:

«Artigo 14.º

Plano anual de inspeções

1 – Até 15 de março de cada ano, ouvidos os inspetores judiciais, com a colaboração da Divisão de Quadros e de Inspeções Judiciais, bem como dos Serviços de Informática da Divisão de Documentação e Informação Jurídica, o inspetor coordenador apresenta, sob a forma de lista nominativa ordenada, o projeto de plano inspetivo para o período que decorre de um de junho seguinte até 31 de maio do ano subsequente, nele elencando:

(...)



d) Os juizes de direito com duas classificações, ambas de Bom ou superior, e que competem 12 anos de tempo efetivo de serviço até 31 de maio seguinte;»

Da decisão do Conselho Superior da Magistratura parece resultar que os juizes de direito com duas inspeções classificativas e com 10 anos de tempo de serviço efetivo não incluídos no plano de inspeções de 2021, apenas serão incluídos no plano de inspeções quando perfizerem 12 anos de serviço efetivo.

Mais uma vez cumpre sublinhar que a norma em causa tem de ser interpretada de acordo com a lógica intrínseca à atual redação do Estatuto dos Magistrados Judiciais e do Regulamento dos Serviços de Inspeção do Conselho Superior da Magistratura.

A norma em causa mostra-se compatível com a periodicidade classificativa resultante da atual redação do Estatuto dos Magistrados Judiciais (aquela que foi dada pela Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto).

Ao abrigo da atual redação do Estatuto dos Magistrados Judiciais é prevista uma primeira ação inspetiva de carácter não classificativo após 1 ano de exercício de funções (art. 34.º, n.º 1). A avaliação subsequente, classificativa nos termos do art. 34.º, n.º 3) ocorrerá 2 anos depois (3 anos de exercício de funções). A esta inspeção seguir-se-á uma avaliação subsequente 4 anos depois, quando perfizer 7 anos de exercício de funções (art. 36.º, n.º 1, al. a)). As inspeções subsequentes serão de 5 em 5 anos (art. 36.º, n.º 1, al. b)).

Assim, da contagem dos prazos supra referidos resulta que, aquando da sua terceira inspeção classificativa, o juiz inspecionado terá os 12 anos de exercício efetivo de funções atualmente estabelecidos no regulamento inspetivo.

A sua inclusão no plano de inspeções ao abrigo da supracitada al. d) do n.º 1 do art. 14.º do Regulamento dos Serviços de Inspeção do Conselho Superior da Magistratura respeitará a periodicidade classificativa prevista no art. 36.º, n.º 1, al. b), do Estatuto dos Magistrados Judiciais.

Contudo, aplicando-se a atual redação do art. 14.º, n.º 1, al. d), do Regulamento dos Serviços de Inspeção do Conselho Superior da Magistratura aos juizes de direito que tenham sido inspecionados ao abrigo da anterior redação do Estatuto dos Magistrados Judiciais, o resultado mostra-se desadequado à periodicidade prevista no art. 36.º, n.º 1, al. b), do Estatuto dos Magistrados Judiciais.

Nos termos do art. 36.º, n.º 1, do EMJ (na redação anterior à Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto) os juizes de direito eram inspecionados após 1 ano de exercício de funções, e, posteriormente, com uma periodicidade de 4 anos.

Assim, existem magistrados que foram sujeitos a uma primeira inspeção classificativa após 1 ano de exercício de funções. A uma segunda inspeção após 4 anos de funções. Sendo que, considerando a entrada em vigor da Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto, serão sujeitos a uma terceira inspeção com dilação de 5 anos face à anterior.

Assim, a não inclusão destes juizes de direito no plano de inspeção de 2022, quando perfizerem 10 de serviço efetivo, implicará o incumprimento da periodicidade classificativa prevista no art. 36.º, n.º 1, al. b), da atual versão do Estatuto dos Magistrados Judiciais.

A estes juizes de direito, por mera aplicação da norma regulamentar, seria vedado o direito estatutário a uma periodicidade inspetiva não superior a 5 anos. Porquanto só constariam no plano de inspeções quando perfizessem 12 anos de serviço efetivo. O que implicaria uma periodicidade classificativa de 7 anos – assim sucederia, designadamente, com os juizes do XXVII Curso de Formação (via académica) e subsequentes que contem com apenas 2 inspeções até ao momento.

Os juizes do XXVII (via académica) e XXVIII cursos, para usar o exemplo mais próximo, contam legitimamente com a sua inclusão no Plano de 2022, por imposição do disposto no já citado artigo 36.º, n.º 1, al. b), do Estatuto dos Magistrados Judiciais, que, obviamente, não pode ser derogado por norma regulamentar. Uma vez incluídos nesse plano, contam também com a possibilidade de progressão classificativa. A possibilidade de progressão dentro dos marcos temporais estatutários era garantida pelo regime anterior em bloco e é garantida pelo regime atual em bloco, mas não – pelas razões expostas – pela mera aplicação do novo regime a quem conta com duas inspeções no regime anterior.

No caso dos juizes do XXVII Curso de Formação, dar-se-ia até a inusitada situação de colegas do mesmo curso, uns da via profissional, outros da via académica, com a mesma antiguidade (e apenas 1 ano de diferença na nomeação como juizes de direito), constarem dos planos de 2021 e de 2024, respetivamente.



Em suma, a interpretação do art. 14.º, n.º 1, al. d), do Regulamento dos Serviços de Inspeção do Conselho Superior da Magistratura, segundo a qual a mesma poderá implicar um adiamento do período inspetivo ordinário, é inválida, nos termos e para os efeitos do art. 143.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, por violação do art. 36.º, n.º 1, al b), do Estatuto dos Magistrados Judiciais.

A aplicação, sem mais, da nova regra estatutária provocaria, para além da violação de norma legal expressa, uma anomalia sistémica indesejável e irracional, com o aligeiramento desproporcionado dos planos de 2022 e primeira parte do plano de 2023 e uma sobrecarga dos planos a partir do final de 2023.

A alteração de periodicidade inspetiva e de progressão classificativa resultante da alteração do Estatuto dos Magistrados Judiciais pela Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto, e refletida no Regulamento dos Serviços de Inspeção do Conselho Superior da Magistratura aprovado na sessão do Plenário do CSM de 06/07, terá de ser ponderada na sua aplicação no tempo a juízes de direito cuja periodicidade e progressão classificativa se realizou de acordo com a redação anterior do Estatuto dos Magistrados.

Nesta senda mantém plena pertinência a questão da aplicação do art. 13.º, n.º 5, do Regulamento das Inspeções do Conselho Superior da Magistratura, aos juízes de direito que contam com já duas inspeções classificativas e que não foram incluídos no plano de inspeções de 2021.

A dúvida suscitada é pertinente na medida em que os juízes de direito naquelas condições têm legítimas expectativas de ser inspecionados ao abrigo do regulamento ainda em vigor, constituindo a nova redação uma perplexidade que já foi reportada por vários juízes naquelas condições.

Considerando o exposto, a Associação Sindical dos Juizes Portugueses, em representação dos juizes, pondera a impugnação do Regulamento das Inspeções do Conselho Superior da Magistratura e do despacho Sr. Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura que incidiu sobre o pedido anteriormente formulado, sem prejuízo da resposta às questões infra, pelo que se solicita uma resposta célere atendendo aos prazos em curso.

Em face do exposto, a Associação Sindical dos Juizes Portugueses tem a honra solicitar, com urgência, ao Conselho Superior da Magistratura o esclarecimento das seguintes questões:

1) se o art. 14.º, n.º 1, al. d), do Regulamento dos Serviços de Inspeção do Conselho Superior da Magistratura, implicará uma extensão do período de inspeção, no caso de juízes de direito que foram alvo de duas inspeções classificativas, ao abrigo do Estatuto dos Magistrados Judiciais na redação anterior à conferida pela Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto e do Regulamento dos Serviços de Inspeção do Conselho Superior da Magistratura, e que irão perfazer 5 anos de serviço efetivo contados desde o último período inspetivo.

2) se o artigo 13.º, n.º 5, do Regulamento dos Serviços de Inspeção do Conselho Superior da Magistratura, é ou não imediatamente aplicável aos juízes de direito que foram sujeitos a duas inspeções ordinárias realizadas ao abrigo do Estatuto dos Magistrados Judiciais na redação anterior à conferida pela Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto e do Regulamento dos Serviços de Inspeção do Conselho Superior da Magistratura e que serão sujeitos a nova inspeção ordinária nos termos do estatuto em vigor."

(cfr. doc. 7 junto ao requerimento inicial, cujo teor se dá por reproduzido)

- 16) Em 08/10/2021 foi prestada Informação do Vogal da Entidade Requerida quanto ao pedido de esclarecimentos da ASJP referido em 15), na qual se consignou, além do mais, o seguinte:

"Quanto à primeira, efetivamente o art. 14.º, n.º 1, al. d), do Regulamento dos Serviços de Inspeção do Conselho Superior da Magistratura, em princípio, implicará uma extensão do período de inspeção, no caso de juízes de direito que foram alvo de duas inspeções classificativas, ao abrigo do anterior Estatuto dos Magistrados Judiciais.

No entanto, importa, desde logo, salientar que se trata de norma que não sofreu qualquer alteração no Plenário que aprovou a versão final do novo Regulamento dos Serviços de Inspeção e não foi anteriormente objeto de qualquer reparo ou proposta de alteração por parte da ASJP.



Relativamente à segunda questão da resposta ao anterior pedido de esclarecimentos resulta que o CSM entende que o atual art. n.º 5 do 13º do Novo Regulamento de Inspeções apenas não é aplicável aos juízes com 10 anos de serviço efetivo, ainda não inspecionados e que constam de planos de inspeção aprovados antes da entrada em vigor do atual Regulamento de Inspeções.

As soluções adotadas ainda que não perfeitas foram as possíveis para proceder à transição dos dois regimes de periodicidade das inspeções, assegurando um tratamento igualitário dos juízes, em particular com idêntica antiguidade.

Assim:

Nos termos do art. 36.º n.º 1 do EMJ na redação anterior à conferida pela Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto e no art. 7.º do Regulamento dos Serviços de Inspeção do Conselho Superior da Magistratura, publicado no DR, II série de 17. 11.2016, que remetia para o EMJ, os juízes de direito eram inspecionados após 1 ano de exercício de funções, e, posteriormente, com uma periodicidade de 4 anos.

Assim, em regra, a terceira inspeção dos juízes ocorria quando os juízes tinham 9 anos de serviço efetivo. A primeira após o primeiro ano de serviço, a segunda com 5 anos de serviço e a terceira com 9 anos de serviço.

Apenas com a entrada em vigor, em 01.01.2020, do novo EMJ, aprovado pela Lei n.º 67/2019, de 27.8 e que se entendeu ser de imediato aplicável, nesta questão da periodicidade das inspeções, é que a terceira inspeção passou a ser realizada aos 10 anos de serviço efetivo, atento o disposto no art. 36.º n.º 1 al. b), donde resulta que a terceira inspeção e seguintes, ocorre de 5 em 5 anos.

Importa, pois, reafirmar que no EMJ, na redação anterior à conferida pela Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto, em regra, a terceira inspeção dos juízes ocorria quando os juízes tinham 9 anos de serviço efetivo e não aos 10 anos de serviço efetivo.

Ora, as normas do novo EMJ, designadamente a nova periodicidade das inspeções dele resultante, nos atuais artigos 34.º e 36.º, que impuseram a necessidade de aprovação de novo Regulamento de Inspeções tem de ser aplicadas em bloco e não isoladamente como defende o ASJP, sob pena de criar situações de desigualdade entre juízes.

Ao contrário do que sustenta o ASJP, o art. 36.º n.º 1 al. b) do novo EMJ, não pode ser aplicado de forma desenquadrada, do estabelecido na al. a) do mesmo art. 36.º e do art. 34.º n.º 1 e 3.

No novo regime do EMJ, há, no final do primeiro ano de exercício, uma primeira ação inspetiva, apenas com uma avaliação negativa ou positiva (art. 34.º n.º 1) ao fim de 3 anos de serviço efetivo, ocorre então a primeira inspeção, com atribuição de notação (art. 34.º n.º 3).

A segunda inspeção, ocorre passado quatro anos (art. 36.º al. a)) e as seguintes, de 5 em 5 anos (art. 36.º al. b)).

Assim, a regra, passou a ser apenas ocorrer a terceira inspeção, quando os juízes têm 12 anos de serviço efetivo.

A adequação da nova periodicidade das inspeções imposta pelo novo EMJ implicou a aprovação do art. 14.º, n.º 1, al. d), do Regulamento dos Serviços de Inspeção do Conselho Superior da Magistratura, que, em princípio, implicará uma extensão do período de inspeção, no caso de juízes de direito que foram alvo de duas inspeções classificativas, ao abrigo do Estatuto dos Magistrados Judiciais na redação anterior à conferida pela Lei n.º 67/2019, de 27.08, mas essa extensão tornou-se necessária para a operar transição entre a periodicidade da inspeções no anterior EMJ, com a periodicidade estabelecida pelo atual EMJ.

A preocupação foi evitar que juízes com a mesma antiguidade não tivessem o mesmo tratamento.

A ASJP sustenta que a interpretação do citado art. 14.º, n.º 1, al. d), do Regulamento, segundo a qual a mesma poderá implicar um adiamento do período inspetivo ordinário, é inválida, nos termos e para os efeitos do art. 143.º, n.º 1, Código do Procedimento Administrativo, por violação do art. 36.º, n.º 1, al. b), do Estatuto dos Magistrados Judiciais.

No entanto, a ASJP esquece que o Regulamento de Inspeções, concretamente o citado art. 14.º nas várias alíneas teve de se adequar à nova periodicidade das inspeções, que decorre dos artigos 34.º n.º 1 e 3, 36.º n.º 1 als. a) e b) e n.º 2 do novo EMJ, na sua globalidade e não apenas relativamente à norma específica constante do art. 36.º n.º 1 al. b) do EMJ.

A solução preconizada pela ASJP, que conjuga a norma do anterior EMJ (art. 36.º n.º 1) e do anterior Regulamento de Inspeções (art. 13.º n.º 5), com a norma do atual art. 36.º b), cria um regime específico, mais favorável, para os juízes com duas inspeções realizadas, em



particular os que obtiveram nota de mérito na segunda inspeção, discriminando os demais juizes ainda não sujeitos a duas inspeções.

De qualquer forma, os juizes que já perfizeram os 10 anos de serviço efetivo e foram inspecionados duas vezes e que, por qualquer razão, não integrem o plano de inspeção em vigor ou outro plano anterior podem sempre requer a realização de uma inspeção extraordinária, nos termos do art. 36.º n.º 3 do EMJ.

Entendo, pois, que não deve ser acolhida a posição da ASJP."

(cfr. doc. 8 junto ao requerimento inicial, cujo teor se dá por reproduzido)

- 17) Em 11/10/2021 foi sobre o parecer referido em 16) exarado despacho pelo Sr. Vice-Presidente da entidade requerida, com o seguinte teor:

"Concordo inteiramente com o projeto de resposta apresentado, que assumo nos seus precisos termos.

Informe a ASJP na pessoa do seu Exm.º Presidente enviando cópia."

(cfr. doc. 8 junto ao requerimento inicial, cujo teor se dá por reproduzido)

- 18) Os despachos referidos em 13) e 17) foram objeto de ratificação por deliberação do CSM de 11/01/2022.

(cfr. documento junto ao requerimento do CSM de 17/01/2022)

B) Direito aplicável

14

1. Questão prévia: antecipação da decisão da acção principal e convalidação do objecto (art. 121º do CPTA)

Os Requerentes peticionaram a antecipação do julgamento da causa principal (a que se reporta a aludida acção administrativa principal), com fundamento no disposto pelo art. 121º do CPTA; notificada a Entidade Requerida para se pronunciar, não se opôs a tal cenário.

Como referido *supra*, no Relatório, por despacho proferido em 14/12/2021, estando verificados os pressupostos legais para o efeito, foi determinada a antecipação da decisão na instância declarativa, que respeita ao processo que corre termos na Secção de Contencioso do STJ sob o n.º 26/21.0YFLSB. Em razão desse despacho a antecipar a decisão que iria ser proferida na instância declarativa principal, deixam de relevar os pressupostos a que alude o artigo 120º do CPTA, nomeadamente os requisitos do *periculum in mora* e da ponderação de interesses.

O que importa agora é, por isso e desde logo, a indagação das pretensões impugnatórias formuladas na sobredita acção administrativa n.º 26/21.0YFLSB, com referência ao acto aí impugnado e aqui suspendendo, em exclusivo e nos exactos termos em que aí são formuladas. Trata-se, portanto, de apurar se o regulamento sindicado padece dos vícios que lhe são apontados pelos Requerentes.

2. Objecto da impugnação

2.1. O acto jurídico que vem sindicado nos presentes autos é um *regulamento administrativo*. Em concreto, estamos perante a impugnação de normas contidas no *Novo Regulamento de Inspeções do Conselho Superior da Magistratura* n.º 852/2021, publicado no *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 178/2021, de 13 de Setembro.



Vejamos o respectivo enquadramento, tal como tem sido salientado em arestos desta Secção de Contencioso.

2.2. Segundo o art. 135º do CPA, consideram-se regulamentos administrativos as normas jurídicas gerais e abstratas que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos. A doutrina esclarece: estamos perante "normas jurídicas emanadas do poder administrativo por um órgão da Administração ou por outra entidade pública ou privada para tal habilitada por lei"¹.

Materialmente, os regulamentos administrativos assumem, em geral, a característica de norma jurídica, revestindo as características da generalidade e abstracção.

Organicamente, os regulamentos administrativos emanam de órgãos da Administração Pública, ainda que o poder regulamentar possa ser exercido por pessoas coletivas que não integram o conceito da Administração *em sentido estrito*.

Funcionalmente, podemos ver os regulamentos a resultarem do exercício do poder administrativo; logo, a actividade regulamentar encontra-se sempre numa lógica de dependência e subordinação em face da actividade legislativa.

É neste último ponto – *subordinação do poder regulamentar ao poder normativo legislativo* – que reside o essencial da análise das questões solvendas.

2.3. O NRI definiu no seu *proémio* que as normas regulamentares são emitidas ao abrigo do disposto no art. 162º, 1, do EMJ (na redacção conferida pela L 67/2019, de 27 de Agosto), a fim de dar cumprimento ao *novo enquadramento inspectivo* que decorre dos artigos 31º e ss e 160º e ss deste diploma.

Assim sendo, não estamos perante um regulamento autónomo ou independente, porque não se trata de um regulamento elaborado por um órgão administrativo, no exercício da sua competência, para assegurar a realização das suas atribuições específicas, sem cuidar de desenvolver ou completar nenhuma lei em especial².

Como bem se surpreende da leitura das normas em análise, a conclusão é óbvia e manifesta: o NRI visa regulamentar e complementar o EMJ³.

15

3. Os pedidos formulados e a admissibilidade processual⁴

3.1. Tendo em conta que o instrumento legal impugnado é, na medida delineada, um regulamento complementar ou de execução, são estas as pretensões processuais formuladas pelos Requerentes na acção administrativa que constitui a instância declarativa principal de que dependem estes autos:

¹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, 2.ª ed., com a colaboração de Pedro Machete / Lino Torgal, Almedina, Coimbra, 2011, págs. 177 e ss.

² VITAL MOREIRA, *Administração autónoma e associações públicas*, Coimbra Editora, Coimbra, 1997, nt. 266 – pág. 187.

³ Sobre a categoria dos regulamentos complementares ou de execução, v. por todos DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II cit., págs. 185-186:

"(...) os «regulamentos complementares ou de execução» são aqueles que desenvolvem ou aprofundam a disciplina jurídica constante de uma lei. E, nessa medida, completam-na, viabilizando a sua aplicação ao caso concreto. (...) Esta tarefa de pormenorização, de detalhe e de complemento do comando legislativo é que [os] caracteriza (...).

(...) estes regulamentos são o desenvolvimento, operado por via administrativa, da previsão legislativa, tornando possível a aplicação do comando primário às situações concretas da vida – tomando, no fundo, possível a prática dos actos administrativos individuais e concretos que são seu natural corolário.

Os regulamentos complementares ou de execução podem, por sua vez, ser espontâneos ou devidos. No primeiro caso, a lei nada diz quanto à necessidade da sua complementarização; todavia, se a Administração o entender adequado e para tanto dispuser de competência, poderá editar um regulamento de execução. No segundo, é a própria lei que impõe à Administração a tarefa de desenvolver a previsão do comando legislativo.

Enfim, estes regulamentos complementares ou de execução são, tipicamente, regulamentos «*secundum legem*», sendo portanto ilegais se colidirem com a disciplina fixada na lei, de que não podem ser senão o aprofundamento."

⁴ Seguiremos, pela manifesta identidade para este efeito do objecto processual, a fundamentação adoptada (com doutrina e jurisprudência) pelo Ac. desta Secção de Contencioso do STJ de 14/7/2021, processo n.º 15/21.5YFLSB-A, Rel. MARIA OLINDA GARCIA, in *www.dgsi.pt*.



(i) ser declarada, com força obrigatória geral, a ilegalidade das normas contidas nos artigos 13º, 5, 14º, 1, al. d), e 33º, 1, todos do NRI;

(ii) ser declarada a ilegalidade por omissão da norma e condenar-se a Entidade Requerida na emissão de norma que defina a aplicação no tempo do disposto no art. 13º, 5, e do artigo 14º (em esp. n.º 1, al. d)).

3.2. O artigo 73º, 1, do CPTA prescreve os requisitos, objectivos e subjectivos, relativos à acção administrativa de impugnação de normas.

Está previsto que “[a] declaração de ilegalidade com força obrigatória geral de norma imediatamente operativa pode ser pedida por quem seja directamente prejudicado pela vigência da norma ou possa vir previsivelmente a sê-lo em momento próximo, independentemente da prática de ato concreto de aplicação, pelo Ministério Público e por pessoas e entidades nos termos do n.º 2 do artigo 9.º, assim como pelos presidentes de órgãos colegiais, em relação a normas emitidas pelos respetivos órgãos».

De acordo com o CPTA, o critério legal adoptado para qualificar um regulamento como imediatamente operativo (produtor de efeitos) é o facto de estar, ou não, na dependência de um acto administrativo de aplicação. A operatividade será imediata quando resultar da própria natureza do regulamento, que se caracteriza por ser directamente modificativo ou ablativo de uma dada situação jurídica ou estatuto preexistente e, ademais, quando comporte uma regulação em si mesmo dessa dada situação substantiva. Destarte, se a norma administrativa, por si só, cria ou impõe exigências que não existiam, ou estabelece ex novo requisitos sem os quais o administrado não tem acesso a regalias ou a um estatuto, afectando automaticamente a posição jurídico-substantiva dos administrados objecto dessa norma, sem carecer da interposição de um ato administrativo, estamos perante uma norma imediatamente operativa de acordo com a lei.

Além disso, ainda que importe reconhecer que operatividade, ou exequibilidade, não significa necessariamente lesividade – até porque a operatividade pode levar à ampliação da esfera jurídica do destinatário da norma, não causando prejuízo algum ou até concedendo um benefício –, só a lesividade importa para efeitos de impugnação de normas. Mesmo que essa lesividade seja um reflexo indirecto da norma, como sucede no caso de a norma conceder um benefício ou uma vantagem a um terceiro contrainteresado em face da autora da impugnação da norma, cifrando-se num prejuízo correspondente para este interessado⁵. Daí que a referência do artigo 268º, 5, da CRP à lesividade só faça sentido se se entender que se pode tratar também de um efeito directo da própria norma administrativa impugnada⁶.

Em suma: para que se possa admitir o recurso a este meio processual, os efeitos jurídicos produzidos pela norma imediatamente operativa terão de ser necessariamente lesivos, pelo que tais normas serão, à partida, compressoras de um dado estatuto jurídico do administrado visado, directa ou indirectamente, pela previsão normativa.

E mais: a lesividade implica *eficácia externa*, de tal modo que a legitimidade activa para a impugnação da norma se encontre atribuída a quem *seja directamente prejudicado pela vigência (ou aplicação) da norma ou possa previsivelmente vir a sê-lo*⁷.

Daí que o contencioso de normas não abranja os regulamentos *internos*, que se dirigem para o interior da própria organização administrativa, sem repercussão directa nas relações entre esta e os particulares⁸; os regulamentos *de organização* (pelo menos em regra), destinados a disciplinar a estrutura interna dos órgãos e o funcionamento dos serviços; assim como os regulamentos de

⁵ MÁRIO LEMOS PINTO, *Impugnação de normas e ilegalidade por omissão no contencioso administrativo português*, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, pág. 189.

⁶ JOSÉ SÉRVULO CORREIA, “Da sede do regime de responsabilidade objectiva causada por normas emitidas no desempenho da função administrativa”, *ROA* n.º 61, III, 2001, pág. 1354.

⁷ Neste sentido, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA / CARLOS FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 4.ª ed., Almedina, Coimbra, 2017, Almedina, pág. 510.

⁸ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria geral do direito administrativo: temas nucleares*, Almedina, Coimbra, 2012, págs. 98-99.



directão, emitidos no exercício do poder de direcção hierárquica, visando conformar a conduta dos funcionários e agentes administrativos no âmbito de um dado serviço ou departamento, tendo por objectivo e por objecto a emissão de normas de procedimento e de uniformização da interpretação de normas legais ou regulamentares (por ex., instruções de serviço, notas internas, circulares).

Aqui chegados.

O caso dos autos não se oferece nesse universo de delimitação negativa: o NRI em causa não se confina nem se esgota numa estrita relação orgânica ou de funcionamento, sem repercussão directa nas relações com particulares.

Pelo contrário: integra normas susceptíveis de interferir na relação fundamental existente entre a entidade requerida/demandada e os magistrados judiciais, uma vez que não se limitam nem circunscrevem a influenciar apenas o sentido de uma dada relação administrativa, mas sim, de modo indirecto, a própria relação jurídica de magistrados; como tal, as disposições regulamentares possuem eficácia externa, pelo que podem ser objecto de impugnação contenciosa.

Por outro lado, estamos perante normas administrativas imediatamente operativas, tendo em conta que os respectivos efeitos jurídicos se repercutem imediata, direta e desfavoravelmente sobre a esfera jurídica dos administrados visados pelas normas, projectando-se sobre as pessoas abrangidas pela sua previsão, sem necessidade de um acto administrativo ou jurisdicional de aplicação da respetiva estatuição. O regulamento, sendo, por definição, geral e abstrato, é imediatamente operativo e, por isso, é fonte de prejuízos directos e imediatos para os particulares seus destinatários, antes mesmo de ser executado e aplicado por actos concretos.

Em suma: é processualmente admissível a pretensão dos requerentes, nada obstando a que se conheça do mérito do seu pedido de declaração de ilegalidade com força obrigatória geral das normas aludidas, destinada, em caso de procedência, a eliminar as normas impugnadas da ordem jurídica, com efeitos *erga omnes* e *ex tunc*.

17

3.3. Os Requerentes peticionam igualmente a declaração de "ilegalidade por omissão".

De acordo com o disposto no art. 77.º do CPTA, "[o] Ministério Público, as demais pessoas e entidades defensoras dos interesses referidos no n.º 2 do artigo 9.º, [...] e quem alegue um prejuízo diretamente resultante da situação de omissão podem pedir ao tribunal administrativo competente que aprecie e verifique a existência de situações de ilegalidade por omissão das normas cuja adoção, ao abrigo de disposições de direito administrativo, seja *necessária para dar exequibilidade a atos legislativos carentes de regulamentação*" (n.º 1), sendo que, "[q]uando verifique a existência de uma situação de ilegalidade por omissão, o tribunal *condena a entidade competente à emissão do regulamento em falta, fixando prazo para que a omissão seja suprida*" (n.º 2).⁹

Os pressupostos da acção de condenação à emissão de normas regulamentares têm sido densificados pela jurisprudência dos tribunais superiores da jurisdição administrativa e pela doutrina.

Em configuração *positiva*, o pedido de declaração de ilegalidade implica que: *i)* a omissão seja relativa à falta de emissão de normas cuja adopção possa considerar-se, sem margem para dúvidas, como uma exigência de lei; *ii)* o acto legislativo careça de regulamentação para ser exequível, isto é, que faltem elementos para poder ser aplicada aos casos da vida visados no âmbito da norma, elementos esses cuja definição o legislador voluntariamente tenha endossado para a concretização através de regulamento; e *iii)* a obrigação de regulamentar se tenha tornado exigível, por ter decorrido o prazo para efectuar a regulamentação¹⁰.

⁹ V. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de processo administrativo*, 2.ª ed., Almedina, Coimbra, 2016, pág. 113: «[n]a redação anterior à revisão de 2015, falava-se, na epígrafe do artigo 77.º [do CPTA], numa "declaração de ilegalidade por omissão", discutindo-se se o artigo previa ou não uma verdadeira condenação à emissão de normas regulamentares. A revisão do CPTA veio clarificar o ponto [...] explicitando, tanto na epígrafe, como no texto do artigo, que o que nele está em causa é uma verdadeira condenação. Tornou-se assim mais claro que as pronúncias jurisdicionais proferidas ao abrigo do artigo 77.º reconhecem a existência de deveres e impõem o respetivo cumprimento, estabelecendo um prazo para o efeito».

¹⁰ V. Acs. do STA de 30/01/2007, processo n.º 0310/06, Rel. ROSENDO JOSÉ, e de 6/6/2010, processo n.º 0977/07, Rel. ADÉRITO SANTOS. In *www.dgsi.pt*.



Em configuração *negativa*, o interesse protegido na pronúncia condenatória à emissão de regulamentos cinge-se à *inexistência de norma administrativa de execução de comando legal*, carecido da mesma para efeitos de operatividade. Na acção interposta por omissão ilegal de norma administrativa, o Tribunal apenas condena a Administração a preencher o vazio normativo existente, sendo este vazio que traduz a fonte da ilicitude por violação do dever de agir na vertente funcional normativa.¹¹ Logo, não teria cabimento conhecer de *regulamentação insatisfatória ou deficiente*.

Esta orientação tem sido objecto de um *aggiornamento* correctivo (informado pelos princípios da tutela jurisdicional efetiva e *pro actione* ou *pro habilitate instantiae*: art. 7.º do CPTA) por parte da doutrina¹²: pode suceder que "a deficiência ou inadequação das normas equivalha à sua ausência para efeitos de operatividade da lei"¹³, o que significa que, "nessas hipóteses, o interessado, quando deduz o pedido de condenação à emissão de normas, não está a solicitar ao tribunal que aprecie a conveniência do regulamento, mas que avalie se as normas emanadas dão efetivo cumprimento ao dever de regulamentar consagrado na lei"¹⁴.

Assim sendo, em caso de regulamento existente, mas com normas que padeçam de inadequação, insuficiência ou incompletude, "para que seja possível o uso da acção de condenação em face de regulamentos inválidos, é necessário que a norma regulamentar esteja a ser impugnada com força obrigatória geral. Isto porque a emissão e conseqüente vigência de um novo regulamento pressupõe a cessação da vigência do regulamento anterior, o que só é obtido mediante a impugnação com força obrigatória geral, a qual de facto elimina a norma regulamentar da ordem jurídica, ao contrário da declaração de ilegalidade sem força obrigatória geral, que apenas garante a desaplicação da norma inválida àquele caso concreto, permanecendo esta vigente"¹⁵.

No presente caso, como se viu, os Requerentes e Autores formularam o adequado pedido de declaração de ilegalidade com força obrigatória geral.

Por outro lado, a insuficiência, inadequação ou deficiência do regulamento apenas podem ser conhecidas e declaradas no âmbito de uma acção de condenação à emissão de normas regulamentares quando "a deficiência ou inadequação das normas *equivale à sua ausência para efeitos de operatividade da lei*. Basta pensar em hipóteses em que o regulamento emanado padeça de uma invalidez, precisamente por, contra a lei, afastar um direito que esta consagrava e cujo exercício dependia da emissão normativa; ou ainda em situações que o regulamento emitido (...) não viabiliza a aplicação da lei que, apesar da emanação das normas, se vê impedida de produzir efeitos práticos"¹⁶.

Ainda mais, para outras hipóteses de *deficiência regulamentar* para uso do art. 77º do CPTA: *i*) em caso de *invalidade derivada* (se a própria produção do regulamento tiver desrespeitado normas procedimentais como, por exemplo, normas de competência), não existindo outro diploma regulamentar que possa ser objecto de repristinação; *ii*) em caso de *antinomia de normas* (ou seja, quando uma norma regulamentar contrarie outra norma válida pertencente ao mesmo ordenamento, deixando um aspecto legislativo sem qualquer exequibilidade); e *iii*) em caso de *não supressão de lacuna* que a lei fizesse depender precisamente do regulamento. Acima de tudo em nome de um princípio de economia processual, permitindo ao interessado que, nesses casos em que se produza um vazio normativo, não seja necessário impugnar primeiro a norma e só depois pedir a emissão da norma devida¹⁷.

¹¹ V. Acs. do TCA Sul de 9/12/2010, processo n.º 2161/06. e de 12/5/2011, processo n.º 2252/07, sempre como Rel. CRISTINA DOS SANTOS, in www.dgsi.pt.

¹² V., ainda que com nuances, ANA RAQUEL MONIZ, "Aproximações a um conceito de norma devida para efeitos do artigo 77.º do CPTA", CJA n.º 87, 2011, pág. 10; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA / CARLOS FERNANDES CADILHA, *Comentário...* cit., pág. 547, EDNALDO FERREIRA JÚNIOR, "A acção de condenação à emissão de normas e os casos de regulamentos deficientes e insatisfatórios", *Comentários à legislação processual administrativa*, coord.: CARLA AMADO GOMES / ANA FERNANDA NEVES / TIAGO SERRÃO, Vol. II, 5.ª ed., AAFDL Editora, Lisboa, 2020, págs. 227 e ss, em esp. 255 e ss.

¹³ ANA RAQUEL MONIZ, "Aproximações...", *loc. cit.*, págs. 9-10.

¹⁴ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA / CARLOS FERNANDES CADILHA, *Comentário...* cit., pág. 547.

¹⁵ EDNALDO FERREIRA JÚNIOR, "A acção de condenação...", *loc. cit.*, págs. 264-265.

¹⁶ ANA RAQUEL MONIZ, "Aproximações...", *loc. cit.*, pág. 10, ID., "O controlo judicial do exercício do poder regulamentar no Código de Processo nos Tribunais Administrativos", *Comentários à Legislação Processual Administrativa* cit., págs. 796-797.

¹⁷ EDNALDO FERREIRA JÚNIOR, "A acção de condenação...", *loc. cit.*, págs. 259 e ss, 273-274.



Pois bem.

O que os Requerentes/Autores alegam, para sustentar a admissibilidade do seu pedido condenatório à emissão de normas, resume-se do seguinte modo.

Resultando do art. 33º do NRI, com a epígrafe «Entrada em vigor e aplicação no tempo», mormente o seu n.º 1, que «[fo] presente regulamento entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, salvo o disposto no artigo 14.º que entra em vigor em novembro de 2021», verifica-se que a Entidade Requerida não observou o cumprimento do disposto no art. 141º, 1, do CPA, que consagra o princípio da proibição da eficácia retroactiva dos regulamentos quando imponham deveres, encargos, ónus, sujeições ou sanções, que causem prejuízos ou restrinjam direitos ou interesses legalmente protegidos, ou afectem as condições do seu exercício. Impunha-se, segundo os Requerentes, que, em cumprimento desse art. 141º, 1, do CPA, a previsão pelo NRI de uma norma transitória quanto à aplicação do disposto no artigo 13º, 5, e 14º, em esp. do seu n.º 1, al. d).

Não tendo sido tal feito, denota-se uma omissão de regulamentação em que alegadamente incorreu a Entidade Requerida CSM, que, em último termo, deverá ser entendido como uma insuficiente ou deficiente regulamentação.

Independentemente do mérito e da bondade da posição dos requerentes, que oportunamente se apreciará, entende-se como admissível a formulação de pedido de condenação à emissão de normas devidas.

Feita esta análise preliminar, apreciemos, pois, cada um dos alegados vícios apontados pelos Requerentes às normas do NRI.

4. Da violação do disposto nos arts. 99º e 100º do CPA

4.1. Os Requerentes alegam que a norma constante do artigo 14º, 5, do projecto de Regulamento, que foi objecto de consulta pública, não corresponde à redacção plasmada no artigo 13º, 5, do NRI, publicado no *Diário da República* n.º 178/2021, 2.ª série, de 13 de Setembro de 2021, sendo certo que da nota justificativa do projecto de regulamento não decorre qualquer alusão à alteração do período respeitante à terceira inspecção ordinária por parte daqueles que nas duas inspecções ordinárias detivessem duas classificações de *Bom* ou superior. Logo, a alteração levada a cabo em relação ao projecto não observou o disposto no artigo 99º do CPA («Os regulamentos são aprovados com base num projeto, acompanhado de uma nota justificativa fundamentada, que deve incluir uma ponderação dos custos e benefícios das medidas projetadas.»), sendo por isso ilegal.

Além disso, considerando o disposto no art. 100º do CPA, que determina, mais concretamente o seu n.º 1, a necessidade de observância do direito de audiência dos interessados, a Entidade Requerida, à semelhança do que sucedeu com a elaboração do projecto de regulamento, deveria ter submetido um novo projecto de regulamento a consulta pública de modo que os interessados pudessem participar no procedimento e apresentado os seus contributos para o efeito. No entanto, tal não aconteceu, uma vez que os Requerentes não tiveram oportunidade de se pronunciar quanto à alteração constante do artigo 13º, 5, do NRI. Mais asseveram que não resulta do procedimento a existência de um qualquer acto de dispensa do direito a consulta pública que, de resto, nunca se verificaria por ausência de pressupostos para o efeito, tal como impõe o n.º 4 do artigo 100º do CPA.

Concluem, no todo, pugnando que o NRI padece de ilegalidade formal, uma vez que não foram respeitadas as normas patentes nos artigos 99º e 100º, 1, do CPA (aos quais juntam os arts. 100º, 3, c), 4, e 101º, 1), uma vez que a redacção do art. 14º, 5, do Projeto de Regulamento, sujeito a consulta pública em 22/3/2021, não é igual à redacção do artigo 13º, 5, do NRI aprovado.

4.2. A participação dos interessados é uma das mais relevantes concretizações de um direito procedimental dos administrados, dotado inclusive de dignidade constitucional.



A CRP exige que a Administração Pública seja estruturada de modo a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva.

O n.º 1 do artigo 267º consagra expressamente tal direito de participação dos interessados, erigindo, em simultâneo, um princípio normativo e "um padrão de constitucionalidade das leis que tenham por objecto a formação de regulamentos"¹⁸.

Também o n.º 1 do artigo 268º da CRP garante o direito dos cidadãos a serem informados sobre o andamento dos procedimentos em que sejam diretamente interessados. Trata-se de um "preceito que, em consonância com a intencionalidade subjacente à participação dos interessados no procedimento administrativo, deve ser interpretado no sentido de que os cidadãos têm não apenas o direito de trazer os seus conhecimentos à Administração, mas ainda o direito de se oporem às pretensões normativas daquela, com o objetivo de defenderem os direitos ou interesses legalmente protegidos, suscetíveis de serem afastados pelo regulamento"¹⁹.

Em sentido idêntico, o legislador ordinário consagrou tal direito de participação (e correspondente dever de audição) dos interessados nos sucessivos diplomas que regularam o procedimento administrativo.

O CPA consagra o princípio da participação como *princípio geral da actividade administrativa* e com uma privilegiada articulação com as diversas fases procedimentais. Nos termos do disposto no artigo 12º, subordinado precisamente à epígrafe «Princípio da participação», «[o]s órgãos da Administração Pública devem assegurar a participação dos particulares, bem como das associações que tenham por objeto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes digam respeito, designadamente através da respetiva audiência nos termos do presente Código».

Actualmente, os artigos 100º e 101º do CPA contemplam os mecanismos de participação no procedimento regulamentar, consagrando dois modelos distintos de participação procedimental²⁰, disciplinando autónoma e separadamente a audiência dos interessados e a consulta pública, evitando a anterior remessa da matéria para legislação especial e dispensando, nesta linha, a exequibilidade do regime da dependência de publicação de legislação complementar²¹.

Assim, de acordo com o artigo 100º, 1, «[t]ratando-se de regulamento que contenha disposições que afetem de modo direto e imediato direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, o responsável pela direção do procedimento submete o projeto de regulamento por prazo razoável, mas não inferior a 30 dias, a audiência dos interessados que como tal se tenham constituído no procedimento».

Por seu turno, o art. 101º do CPA regula a consulta pública do procedimento regulamentar, nos seguintes termos:

«1 – No caso previsto na alínea c) do n.º 3 do artigo anterior ou quando a natureza da matéria o justifique, o órgão competente deve submeter o projeto de regulamento a consulta pública, para recolha de sugestões, procedendo, para o efeito, à sua publicação na 2.ª série do Diário da República ou na publicação oficial da entidade pública, e na Internet, no sítio institucional da entidade em causa, com a visibilidade adequada à sua compreensão.

2 – Os interessados devem dirigir, por escrito, as suas sugestões ao órgão com competência regulamentar, no prazo de 30 dias, a contar da data da publicação do projeto de regulamento.

3 – No preâmbulo do regulamento, é feita menção de que o respetivo projeto foi objeto de consulta pública, quando tenha sido o caso.»

O actual CPA prevê assim dois casos distintos para a observância de consulta pública:

¹⁸ JOSÉ SÉRVULO CORREIA, "A Jurisprudência Constitucional e o Direito Administrativo", *XXV Anos de Jurisprudência Constitucional Portuguesa*, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pág. 113.

¹⁹ ANA RAQUEL MÓNIZ, "Procedimento regulamentar", *Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo*, coord.: CARLA AMADO GOMES / FERNANDA NEVES / TIAGO SERRÃO, AAFDL, Lisboa, 2015, pág. 429.

²⁰ POLÍBIO HENRIQUES, "Artigo 100.º", *Comentários à revisão do Código de Procedimento Administrativo*, Almedina, Coimbra, 2016, pág. 218.

²¹ POLÍBIO HENRIQUES, "Artigo 101.º", *Comentários à revisão...* cit., pág. 219.



- (i) o primeiro, obrigatório, é o da dispensa de audiência prévia em virtude do número elevado de interessados (arts. 100º, 3, c), e 101º, 1, 1ª parte), caso em que a autoridade administrativa terá necessariamente de sujeitar o projecto de regulamento a consulta pública;
- (ii) o segundo, alternativo e discricionário, verifica-se nas hipóteses em que «a natureza da matéria o justifique» (em particular quando se beneficia de uma mais ampla participação dos cidadãos).

Neste contexto, a primeira conclusão que se impõe é que, tendo a Entidade Requerida optado, nos termos da alternativa conferida pelo n.º 1 do art. 101º do CPA, pela modalidade de consulta pública, e sendo esta modalidade de participação procedimental alternativa à audiência dos interessados, qualquer alusão ao regime do art. 100º do mesmo diploma, nomeadamente a uma suposta violação do regime da dispensa de audiência que surge consagrada no n.º 3 ou à necessidade de uma decisão expressa e fundamentada de dispensa nos termos do n.º 4, queda sem sustentação.

Não assiste, pois, razão aos Requerentes/Autores quando é na exacta medida em que pretendem estribar a sua pretensão numa suposta violação do art. 100º do CPA.

4.3. De todo o modo, sempre se refira que a elaboração de um regulamento se norteia por diversas fases. Seguindo a tripartição propugnada pela doutrina²², teremos, em conformidade com os arts. 97º e ss do CPA, uma fase preparatória, uma a fase constitutiva e uma fase integrativa de eficácia.

A fase preparatória envolve os momentos de iniciativa, instrução, participação e elaboração do projecto final do regulamento. Assim, no momento da instrução é elaborado o projecto de regulamento, sendo que «a existência de um projecto – contendo o articulado formal ou informal de um regulamento – é o requisito nuclear do procedimento regulamentar»²³, destinado a levar ao conhecimento do público o ponto de vista da Administração quanto ao conteúdo da norma a elaborar posteriormente, sendo assim acompanhado de uma nota justificativa²⁴.

Posteriormente ao momento de instrução com a elaboração do projecto de regulamento, segue-se o momento de participação, que, como vimos já, pode revestir duas modalidades distintas. *In casu*, o momento da participação decorreu através de consulta pública que contou com parecer da requerente ASJP.

A participação recai, pois, sobre o projecto de regulamento, que é um projecto «endoprocedimental» – não é ainda o projecto final de regulamento que precede a respetiva aprovação pelo órgão competente²⁵ –, sendo que, no momento da elaboração do projecto, a Administração pode ainda e até não ter fechada ou concluída a solução ou soluções para cada aspecto das questões reguladas²⁶.

Prosseguindo a marcha do procedimento e terminado que esteja o momento de participação, o órgão competente elabora o projecto final, que é submetido à aprovação, que no caso concreto ocorreu na reunião Plenária de 6/9/2021.

Decorre da tramitação exposta que o momento de participação ocorre na fase preparatória, em que os interessados ou consultados se pronunciam sobre um projecto de regulamento. Este projecto de regulamento não tem de ser, portanto, coincidente com o texto final da norma, exigindo-se tão-só que nele se evidencie o ponto de vista da Administração quanto ao conteúdo da norma a elaborar posteriormente.

Ora, sendo assim, é manifesto que a Entidade Requerente se pronunciou na fase devida sobre o Projecto de Regulamento, uma vez que, conforme *supra* referimos e conforme consta

²² V., entre outros estudos da Autora, ANA RAQUEL MONIZ, «Procedimento regulamentar», *loc. cit.* pp. 407 e ss.

²³ MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA / PEDRO COSTA GONÇALVES / J. PACHECO DE AMORIM *Código do Procedimento Administrativo comentado*, 2.ª ed., com a colaboração de Rodrigo Esteves de Oliveira, Alameda, Coimbra, 2006, sub art. 116º (do CPA de 1991), pág. 521.

²⁴ LUIZ CABRAL DE MONGADA, *Código do Procedimento Administrativo anotado*, Coimbra Editora, Coimbra, 2015, pág. 368.

²⁵ LUIZ CABRAL DE MONGADA, *Código do Procedimento Administrativo anotado cit.*, pág. 368.

²⁶ MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA / PEDRO COSTA GONÇALVES / J. PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo comentado cit.* sub art. 116º, pág. 521.



taxativamente do disposto nos artigos 99º, 100º e 101º do CPA, o momento da participação dá-se sobre o projecto do regulamento e não sobre a sua redacção final.

4.4. Por último, e mais decisivamente, importa deixar bem claro que a lei não exige que tenha de ocorrer *um suposto novo momento de participação sobre o projecto final do regulamento*.

Não o negamos: é certo que, de acordo com o regime legal do direito ordinário concretizador da garantia de participação procedimental, o momento privilegiado para assegurar a participação consciente, informada e eficaz dos interessados é a fase de discussão pública, período durante o qual podem formular reclamações, observações, sugestões e pedidos de esclarecimento. Nessa medida, para assegurar a eficácia da participação procedimental, a proposta de regulamento submetida a discussão pública deve estar aberta a modificações, *maxime* às que resultem dos contributos dos interessados.

Porém, sem que se possa negar pertinência à observação que antecede, sempre se dirá, à semelhança, aliás, do que tem entendido o STA, que, sob pena de a fase de audição se tornar impraticável e interminável, nem toda a alteração da proposta determina a reabertura da discussão pública: “[e]sta só se torna imperativa, à luz da garantia de participação procedimental, se a modificação introduzida consubstanciar uma inovação normativa essencial que represente a negação dos pontos nucleares que formaram a substância do texto legal participado, com consagração de soluções fundamentalmente diferentes”²⁷.

Neste contexto, ainda que a norma constante do artigo 14º, 5, do Projecto de Regulamento, que foi objecto de consulta pública, não corresponda à redacção plasmada no artigo 13º, 5, do NRI, aprovado e publicado, não é certo dizer que, como aduzem os Requerentes, da nota justificativa do Projecto de Regulamento não decorre qualquer alusão à alteração do período respeitante à terceira inspecção ordinária por parte daqueles que nas duas inspecções ordinárias detivessem duas classificações de *Bom* ou superior.

Ao invés.

Se cotejarmos a nota justificativa e a redacção final do regulamento, parcialmente transcritas respetivamente em 2) e 9) do probatório, regista-se objectivamente que de ambas resulta com clareza que um dos principais escopos a que se subordinou o novo regulamento foi precisamente o de *uniformização do regulamento de inspecções relativamente às alterações introduzidas pelo novo EMJ, na sequência da Lei 67/2019*.

E que, em concreto, *seria alterada a periodicidade da inspecção ordinária* — ou, como expressamente se consignou no preâmbulo do Projecto de Regulamento e do próprio Regulamento: “Alterou-se a «periodicidade» da «inspecção ordinária»”.

Por fim, note-se que do Projecto de Regulamento também constava, a propósito da planificação anual das inspecções, uma norma que expressamente aludia a que o plano anual contemplasse *“[o]s juízes de direito com duas classificações, ambas de Bom ou superior, e que completem 12 anos de tempo efetivo de serviço até 31 de maio seguinte”*.

Tudo visto e sopesado, improcede a pretensão dos Requerentes/Autores com este fundamento.

5. Da violação de lei

5.1. Alegam os Requerentes que algumas disposições do NRI padecem do vício de violação de lei, porquanto:

²⁷ V., entre outros, os Acs. de 21/05/2008 e de 30/9/2009, proferidos respetivamente nos processos n.ºs 01159/05 e 0220/05, Rel. POLÍBIO HENRIQUES e ADÉRITO SANTOS, in www.dgsi.pt (com sublinhado nosso para o extracto de Sumário).



(i) o disposto no art. 14º, 1, d), do NRI vioia ostensivamente o disposto no art. 31º, 3, do EMJ, uma vez que a primeira norma se reporta à antiguidade até 31 de Maio e a norma do EMJ faz referência à antiguidade no período do ano civil,

(ii) o disposto nos artigos 13º, 5 e 14º, 1, d), do NRI são manifestamente ilegais, porque violam o disposto no art. 36º, 1, b), do EMJ, uma vez que os (associados da Entidade Requerente/Autora) juízes do XXVII Curso de Formação (via académica), os juízes do XXVIII de Formação e os restantes Requerentes/Autores, que realizam duas inspeções ordinárias ao abrigo da versão do EMJ vigente antes da entrada em vigor da Lei 67/2019, sendo detentores de duas classificações de Bom ou superior, apenas terão uma terceira inspecção, de acordo com a nova versão decorrente do NRI, quando tiverem 12 anos de exercício de funções e assim após o período de 7 anos desde a data da anterior inspecção;

e

(iii) o art. 33º do NRI é violador do disposto no artigo 141º do CPA, que proíbe a eficácia retroactiva dos regulamentos.

Analisemos cada um dos segmentos pertinentes.

5.2. Os regulamentos administrativos emergem do exercício do poder administrativo, o que determina que, enquanto *actividade secundária*, a actividade regulamentar se encontre sempre dependente e subordinada à actividade legislativa. O poder regulamentar da Administração Pública corresponde a uma parcela do poder normativo do Estado. Como tal, é na Constituição e na lei que reside o fundamento jurídico do poder regulamentar, que lhe assinala as suas condicionantes e os seus limites, encontrando-se aí o seu estatuto²⁸.

Nessa plataforma de hierarquia, a emissão de uma norma administrativa pressupõe sempre a pré-existência de uma norma (a Constituição, uma lei, uma norma regulamentar de valor superior) que, subjectiva e objectivamente, habilite a esse efeito o órgão ou a pessoa colectiva com competência regulamentar. As disposições que credenciam a emissão de normas administrativas, enquanto fontes de direito administrativo, têm de ser disposições escritas e, portanto, fontes voluntárias. Assim é porque as fontes não escritas (os princípios gerais de direito administrativo, o costume, o costume internacional e os princípios gerais de direito) não se adequam à imposição de precedência que só o direito legislado positivo possui²⁹. Serão, para este efeito, fontes voluntárias de direito administrativo a Constituição, as leis de revisão constitucional, as convenções internacionais, as leis de valor reforçado, as leis, os decretos-leis, as resoluções, os decretos do Presidente da República, os decretos regionais, o direito regulamentar supra ordenado, os estatutos, os regimentos ou as convenções jurídicas escritas³⁰.

A *hierarquia normativa* é o traço característico que mais incisivamente espelha as relações entre lei e regulamento, marcando a primariedade, a preeminência, a preferência ou a novidade da primeira no confronto do segundo. Assim, todas as matérias que careçam de disciplina jurídica – salvo no caso específico de regulamento independente, que regula de forma inovatória as matérias sobre que versa, que não é o caso dos autos – têm de ser reguladas em primeiro lugar por diploma com força de lei (da Assembleia da República, em casos de competência reservada, ou por decreto-lei do Governo, nas matérias autorizadas ou nas restantes). E, portanto, a norma administrativa terá necessariamente de vir na sequência (desde logo, jurídica e normativa, mas também lógica, cronológica e ontológica) de diploma legal pré-existente.

De acordo com o n.º 7 do artigo 112º da CRP, os regulamentos devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar, ou que definem a competência subjectiva e objectiva para a sua emissão.

²⁸ V. por todos AFONSO QUEIRÓ, "Teoria dos regulamentos", *Estudos de Direito Público*, Coimbra Editora, Coimbra, 1989, pág. 241, ANA RAQUEL MONIZ, "A titularidade do poder regulamentar no Direito Administrativo português (algumas questões)", *BFUC*, Coimbra, 2005, pág. 498.

²⁹ MÁRIO LEMOS PINTO, *Impugnação de normas...* cit., pág. 143.

³⁰ AFONSO QUEIRÓ, *Lições de Direito Administrativo*, Volume I, FDUC, Coimbra, 1976, pág. 291.



Idêntica exigência é atualmente efectuada no CPA, que no seu artigo 136º, 2, exige que os regulamentos indiquem expressamente as leis que visam regulamentar, ou, no mínimo, as leis que definem a competência para a sua emissão, designadamente quando se trate de regulamentos independentes. Tal implica, bem vistas as coisas, uma *dupla subordinação hierárquica*: ao próprio regime legal predisposto, contido nas leis que as normas administrativas visam regulamentar (princípio da precedência de lei); e à definição de uma competência objectiva (quanto ao conteúdo) e subjetiva (quanto à autoria) do diploma regulamentar, que também hão-de estar definidos na lei.

Fácil é de compreender que, na primeira frente dos vícios que se podem apontar aos regulamentos administrativos, se encontra o vício de violação de lei, por desconformidade entre o acto regulamentar e um acto legislativo. O problema que aí se coloca é de ilegalidade, por se verificar uma "contradição entre duas normas não constitucionais, não (...) a contradição entre uma norma ordinária e uma norma constitucional"³¹. Não é pelo facto de a CRP prescrever um princípio de prevalência de lei e, conseqüentemente, de subordinação do regulamento à lei (arts. 112º, 7, e 199º, c), da CRP) que se deve transformar a desconformidade entre o regulamento e a lei num vício de inconstitucionalidade³².

As ilegalidades que podem ser apreciadas nas impugnações de normas regulamentares passam, assim e desde logo, pelos vícios "da incompetência do autor da norma, de vício de forma, ou de vício respeitante ao seu conteúdo, e, neste caso, designadamente, por contrariar diretamente a lei ou outra norma de hierarquia superior, ou por inconstitucionalidade da lei superior em que se baseia. (...) Estamos, em todos estes casos, perante vícios de invalidade próprios; no entanto, como resulta do segmento final do n.º 1 [do art. 72.º do CPTA], a ilegalidade pode igualmente resultar da "invalidade de atos praticados no âmbito do respetivo procedimento de aprovação", traduzindo-se numa forma de invalidade derivada"³³.

Apliquemos ao caso.

5.3. Alegam os Requerentes/Autores que o disposto no art. 14º, 1, d), do NRI viola o disposto no art. 31º, 3, do EMJ, porquanto a primeira norma se reporta à antiguidade até 31 de Maio e a norma do EMJ faz referência à antiguidade no período do ano civil.

Vejamos com rigor.

No artigo 31º, 3, do EMJ, subordinado à epígrafe «Princípios orientadores da avaliação», determina-se que «as inspeções são realizadas, preferencialmente, por inspetores que desempenharam funções efetivas na mesma jurisdição do inspecionado, sendo inspecionados **no mesmo ano civil todos os juizes de direito de igual antiguidade**».

Por sua vez, segundo o art. 14º, 1, d), do NRI, são incluídos no plano inspectivo para o período que decorre de 1 de Junho seguinte até 31 de Maio do ano subsequente (ano inspectivo) os juizes de direito com duas classificações de bom ou superior e que completem 12 anos de tempo efectivo de serviço até 31 de Maio seguinte.

Há aqui uma aparente contradição, posto que o preceito do EMJ a que se reportam os Requerentes alude a ano civil, ao passo que o NRI parte do princípio de que o ano inspectivo decorre entre 1 de junho e 31 de maio do ano subsequente.

Mas nem por isso se pode asseverar que se verifica aqui o vício de violação de lei. Assim é por duas ordens de razão.

Desde logo, conforme decorre da epígrafe do artigo 31.º do EMJ, o que aí se descreve são *princípios orientadores*. Como se esclarece na doutrina, "[s]ão inegáveis as virtualidades que decorrem da prática, cada vez mais consolidada, de atribuir a cada organização articulada de normas uma epígrafe. A formulação de título para cada artigo, tal como a designação para cada segmento da organização sistemática de um ato normativo, permite, como foi referido, a identificação sumária do

³¹ JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo VI, *Inconstitucionalidade e garantia de Constituição*, 3.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2008, p. 27.

³² MÁRIO AROSO DE ALMEIDA / CARLOS FERNANDES CADILHA, *Comentário...* cit., pág. 516; na jurisprudência do TC, v. os Acs. n.ºs 113/88, 145/88, 275/2001 e 404/2009.

³³ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA / CARLOS FERNANDES CADILHA, *Comentário...* cit., págs. 512-513.



que consta do texto normativo que lhe corresponde, facilitando ainda, de forma inequívoca, a deteção dos enunciados das normas³⁴.

Ora, se assim é, então o que se enuncia em cada um dos preceitos desse artigo são meros princípios orientadores, e não regras estritas e de conteúdo absolutamente imperativo e fechado. Isso mesmo se surpreende na redacção do próprio preceito, pela inclusão do advérbio de modo «preferencialmente», integrado noutra período do mesmo dispositivo.

De resto, os próprios Requerentes acabam por anuir e reconhecer esta natureza *meramente orientadora ou ordenadora*, uma vez que, no item 71º da PI da acção administrativa a que corresponde o processo declarativo principal de que dependem os presentes autos, expressamente concedem que, "*ocasionalmente, não se possa dar cumprimento integral ao princípio orientador supra exposto*".

Além disso, importa aqui tomar em linha de consideração o *elemento sistemático* da interpretação, que indica que a norma deve ser vista e tomada como parte de um *todo-sistema-ordem* jurídica, implicando a consideração de outras disposições que formam o complexo normativo do instituto em que se integra a norma interpretada, isto é, que regulam a mesma matéria (contexto da lei).

Neste âmbito, cumpre salientar que o mesmo art. 31º do EMJ estabelece, agora no seu n.º 2, al. a), que constituem princípios orientadores e conformadores da actividade inspectiva, entre outros, o da *legalidade* e o da *igualdade*. O estabelecimento da sujeição da avaliação dos juizes a estes princípios, logo na primeira alínea deste preceito, não pode deixar de aportar significativos corolários.

Assim, e a propósito da legalidade, cumpre ter presente que o ano inspectivo, tal como surge definido no art. 14º, 1, do NRI, compreendido entre 1 de Junho a 31 de Maio do ano seguinte, toma em linha de conta quer o período de contagem da antiguidade dos juizes (que são nomeados como juizes de direito, em regra, em Setembro de cada ano civil), quer a elaboração do movimento judicial (igualmente ocorrido em Setembro), para o qual se atendem os requerimentos apresentados (e consequentemente as notações obtidas) até 31 de maio (art. 39º do EMJ).

Por outro lado, compreende-se que o NRI observe e se proponha cumprir, como regra geral, o princípio orientador de proporcionar um tratamento igualitário visado pela inspecção de todos os juizes de igual antiguidade entre os mesmos. Na verdade, se os magistrados continuarem a ser avaliados pelo ano civil, não se garante igualdade entre os mesmos, pois nem todos os juizes com a mesma antiguidade, inspeccionados no mesmo ano civil, poderiam concorrer ao movimento judicial em situação de igualdade classificativa (com as mesmas classificações/inspeções). E porquê? Porque bastaria que uns magistrados fossem inspeccionados até final de Maio e os outros apenas entre Junho e Dezembro. Nessas situações, os primeiros poderiam concorrer ao movimento judicial desse ano com notação atualizada, enquanto os últimos apenas o poderiam fazer no movimento judicial seguinte.

Não se divisa, por conseguinte, uma violação de lei pelo preceito do NRI aludido.

De resto, em bom rigor, o que temos é apenas a contestação efectiva contra a aplicação do art. 14º, 1, d), do NRI quando esta é feita "sem qualquer consideração da situação intermédia dos magistrados que contam com duas inspeções". Mas aqui estamos já confrontados com uma alusão à violação dos princípios da boa fé e da tutela de confiança, associada à ilegalidade por omissão de norma transitória, e não com uma violação de lei por derrogação do regime do art. 31º, 3, do EMJ.

Improcede, de acordo com o exposto, a pretensão correspondente.

5.4. Mais sustentam os Requerentes que o disposto nos artigos 13, 5, e 14º, 1, d), do NRI são ilegais por violarem o disposto no art. 36º, 1, b), do EMJ, nos termos já identificados.

O art. 36º do EMJ, na versão anterior à Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto, dispunha que «[o]s juizes de direito [eram] classificados em inspeção ordinária, a primeira vez decorrido um ano sobre a

³⁴ DAVID DUARTE / ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO / MIGUEL LOPES ROMÃO / TIAGO DUARTE, *Legística – Perspetivas sobre a concepção e redacção de atos normativos*, Almedina, Coimbra, 2020, pág. 222.



sua permanência em lugares de primeiro acesso e, posteriormente, com uma periodicidade, em regra, de quatro anos».

Alegam os Requerentes e Autores, sem oposição da Entidade Requerida neste ponto em concreto, que os associados da Entidade Requerente e os restantes Requerentes, ao abrigo da citada norma com a redacção então vigente, realizaram uma inspecção classificativa após 1 ano de exercício de funções, tendo as inspecções classificativas seguintes sido realizadas, subsequentemente, a cada 4 anos de exercício de funções.

Sucedem que o art. 36º, 1, do EMJ, na sua redacção atual decorrente da Lei 67/2019, subordinado à epígrafe «Periodicidade», passou a estabelecer que, «[a]pós a primeira notação a que se refere o n.º 3 do artigo 34.º, os juizes de direito são classificados em inspecção ordinária: a) [d]ecorridos quatro anos; b) [d]epois do período referido na alínea anterior, de cinco em cinco anos».

Por seu turno, estabelecem os preceitos aqui em apreço do NRI que «[a] atribuição da nota de Muito Bom a juizes de direito que, à data do termo do período sob inspecção, não tenham atingido 12 anos de serviço efetivo, reveste-se de excecionalidade e só pode ocorrer se o elevado mérito se evidenciar manifestamente pelas suas qualidades pessoais e profissionais, reveladas no âmbito do desempenho de um serviço particularmente complexo» (art. 13º, 5), e que são elencados no plano inspectivo para o período que decorre de 1 de Junho seguinte até 31 de Maio do ano subsequente «[o]s juizes de direito com duas classificações, ambas de Bom ou superior, e que competem 12 anos de tempo efetivo de serviço até 31 de maio seguinte» [art. 14.º, 1, d)].

Importa reconhecer que, ao menos à primeira vista, a asserção postulada pelos Requerentes não é totalmente desprovida de pertinência: aquando da entrada em vigor do NRI, atendendo a que o mesmo não contém uma disposição transitória quanto às situações constituídas em momento anterior à sua vigência, poderão verificar-se casos – como o dos associados da primeira Requerente dos XXVII (via académica) e XXVIII Cursos de Formação, bem como os demais Requerentes, que realizaram duas inspecções ordinárias ao abrigo da versão do EMJ vigente antes da Lei 67/2019, detentores de duas classificações de Bom ou superior – em que a terceira inspecção, de acordo com a nova versão decorrente do Regulamento, irá ocorrer apenas quando tiverem 12 anos de exercício de funções e assim após o decurso de 7 anos desde a data da anterior inspecção.

Mas será que daí decorre a ilicitude por violação de lei dos preceitos do NRI, designadamente do art. 36º, 1, b), do EMJ, que estabelece um limite temporal máximo de 5 anos para realização de inspecção ordinária?

Julgamos que não.

Primum.

Os períodos inspectivos ditados pela lei não são rígidos. Ao invés, são meramente indicativos ou ordenadores. Como tal, podem ser alterados em função do interesse público subjacente à inspecção.

Isso mesmo foi já decidido pelo Ac. de 21/3/2013 da Secção de Contencioso do STJ³⁵:

“Atendendo ao interesse público subjacente destas, somos em crer que o plano anual das inspecções, mais particularmente o período temporal a que dizem respeito, deve ser entendido como meramente indicativo ou ordenador. O prazo temporal das inspecções é essencialmente determinado com intuitos de organização e clarificação do âmbito da inspecção. Mas a sua concretização, a nosso ver, não é de molde a conceder qualquer direito ao inspecionado, no sentido de que a inspecção abrangerá o enunciado lapso temporal e só esse período. O alargamento (e aqui nem sequer se poderá falar em dilatação do prazo) poderá ter lugar não só, através de ato do inspecionado, mas também, quando o interesse público assim o exigir, por ação do Conselho Superior da Magistratura».

Logo, a conclusão a reter é que não é correcto nem exacto sustentar que o limite temporal estabelecido no art. 36º, 1, b), do EMJ seja um limite máximo e peremptório, rígido ou absoluto.

Secundum.

Não obstante o limite estabelecido no n.º 1 para os casos de inspecção ordinária, o n.º 3 do mesmo art. 36º do EMJ estatui que «[a]os juizes de direito pode ser efetuada inspecção

³⁵ Processo n.º 136/12.0YFLSB, Rel. GARCIA CALEJO, in *www.dgsi.pt*.



extraordinária, por iniciativa do Conselho Superior da Magistratura, em qualquer altura, ou a requerimento fundamentado dos interessados, desde que a última inspeção ordinária tenha ocorrido há mais de três anos, ou para efeitos de concurso aos tribunais da Relação» (sublinhados nossos).

Ora, em rigor, nenhum dos preceitos do NRI, contra os quais se insurgem os Requerentes neste ponto, obsta à realização de uma inspeção ao abrigo desta previsão do n.º 3 do art. 36º do EMJ.

Por um lado, o artigo 13º, 5, do NRI não veda a atribuição da notação de Muito Bom a Juizes de Direito com menos de 12 anos de serviço; *reveste-a sim de excecionalidade* – que, de todo o modo, já é intrínseca à atribuição de tal notação elevadamente meritória (e não um dado adquirido com a realização da terceira inspeção).

Por outro lado, também o artigo 14º, 1, d), não veda aos juizes com menos de 12 anos de serviço a possibilidade de serem inspecionados; refere apenas quem constará do plano anual de inspeções para cada ano inspectivo.

Em suma.

Nos casos concretos dos cursos enunciados pelos Requerentes, tais inspeções extraordinárias poderão ser requeridas, porque, em regra, o último período inspectivo foi concluído em 2017.

Logo, não é de proceder a afirmação dos Requerentes/Autores: os arts. 13º, 5, e 14º, 1, d), do NRI não impedem os Senhores Juizes com menos de 12 anos de serviço efectivo de serem inspecionados ou de ter a possibilidade de vir a obter a notação de Muito Bom.

5.5. Por último, sustentam os Requerentes/Autores que o art. 33.º do NRI é violador do art. 141.º do CPA.

O art. 141.º do CPA, subordinado à epígrafe «Proibição de eficácia retroativa», estatui que *«[n]ão pode ser atribuída eficácia retroativa aos regulamentos que imponham deveres, encargos, ónus, sujeições ou sanções, que causem prejuízos ou restrinjam direitos ou interesses legalmente protegidos, ou afetem as condições do seu exercício»* (n.º 1) e que *«[o]s efeitos dos regulamentos não podem reportar-se a data anterior àquela a que se reporta a lei habilitante»* (n.º 2).

Para sustentar o seu argumentário, os Requerentes/Autores apontam duas premissas: a de que o NRI tem aplicabilidade retroactiva para momento anterior à entrada em vigor da lei habilitante (EMJ); a de que a inspeção é um direito subjectivo do juiz.

Porém, em bom rigor, nenhuma das premissas se verifica.

Começando precisamente pela última, importa deixar estabelecido que o objectivo basilar da realização de inspeções aos tribunais e ao serviço realizado pelos magistrados não é a satisfação de um direito subjectivo do juiz; ao invés, é antes a *satisfação do interesse público associado à eficiência e à garantia de transparência do poder judicial*.

Na verdade, o magistrado judicial é o titular de um órgão de soberania, que assegura a administração da justiça em nome do povo. Daí que se compreenda que a realização de inspeções aos tribunais e ao serviço dos magistrados vise, em primeira linha, assegurar que tal administração da justiça é realizada nos mais altos parâmetros, por um lado, e que o magistrado revela um nível de desempenho adequado ao poder que lhe foi constitucionalmente confiado, por outro lado. Por esse motivo se consignou no art. 1º do NRI que as inspeções visam *«contribuir para a melhoria da qualidade do sistema de justiça, com especial incidência nas áreas da eficácia, da eficiência e da racionalização das práticas processuais, administrativas e de gestão»*³⁶.

De outra banda, o NRI visa regulamentar as normas legais do novo EMJ, em vigor desde 2020. É a própria lei habilitante, portanto, que tratou de reformular o sistema de avaliação e de procedimento disciplinar, passando as inspeções a ter uma nova periodicidade. E são as normas deste novo EMJ que determinam que desde 2020 a periodicidade das inspeções decorrerá de forma

³⁶ De igual modo também o referido Ac. da Secção do Contencioso do STJ de 21/3/2013: *«[é] patente o interesse público das inspeções como meio de aferição da aptidão dos juizes para o cumprimento das funções soberanas de que estão incumbidos»*.



diferenciada. Na certeza, porém, que de nenhuma disposição do EMJ resulta uma distinção entre os magistrados que foram anteriormente inspeccionados ao abrigo do antigo ou do novo Estatuto.

Com efeito, da conjugação dos arts. 34º, 1 e 3, e 36º, 1, a) e b), do EMJ, decorre que os Juizes de Direito são inspeccionados: *i)* no final do primeiro ano de exercício de funções, sem notação; *ii)* segue-se após os 3 anos de serviço uma inspeção com notação; *iii)* a segunda inspeção com notação decorrerá passados 4 anos; *iv)* e as seguintes de 5 em 5 anos.

É justamente o EMJ que define a periodicidade das inspeções e nele não consta qualquer norma transitória a este respeito.

Logo, pode deduzir-se legitimamente que a vontade do legislador razoável (art. 9º, 3, CCiv.) foi que todos os juizes passassem a ser submetidos à nova periodicidade das inspeções, que é mais frequente no início da carreira e decorre com maior dilatação à medida que o juiz tenha mais antiguidade, maturidade profissional e experiência.

Sendo esta a solução, tendo em vista a satisfação do interesse público patente na realização das inspeções ao serviço desempenhado pelos magistrados, não resulta de todo que o NRI tenha pretendido regular, de forma genérica e abstracta e retroactivamente, qualquer situação antes da vigência do EMJ, em contravenção com o estabelecido na lei habilitante.

Dito por outras palavras: o NRI não pretende reportar-se a data anterior àquela a que se reporta a lei habilitante.

Mais: o NRI nem sequer procede à asserção apriorística de que as situações inspectivas ficaram consolidadas pela aplicação da lei (e regulamento) que estavam em vigor à data da última inspeção a que foram submetidos.

Importa aqui fazer notar que o momento que dita a aplicação ou não de determinado regime legal para efeitos inspectivos é o momento em que o juiz preenche os requisitos legais para ser inspeccionado. E entre estes conta-se a periodicidade, actualmente consagrada no art. 36º, 1, a) e b), do EMJ.

Sem prejuízo, novamente aqui importa fazer notar que aquilo contra o que os Requerentes/Autores verdadeiramente se insurgem não é tanto uma violação do art. 141º do CPA, mas o facto de o NRI apenas estabelecer no seu artigo 33º que é imediatamente aplicável, não ressaltando situações anteriores à sua entrada em vigor.

28

Tudo visto, improcede igualmente esta pretensão.

6. Da violação de princípios gerais de direito administrativo

6.1. Os Requerentes/Autores defendem que as normas contidas nos artigos 13º, 5 e 14º, 1, d), e 33º, 1, do NRI são violadoras dos princípios da boa fé e da protecção da confiança que dela deriva, pois deixam sem tutela as situações consolidadas no tempo, nomeadamente o direito a que a terceira inspeção ordinária ocorra ao fim de 10 anos de serviço efectivo.

De outra banda, sustentam ainda que a imposição de um período de 7 anos de exercício (em vez dos 5 anos) para ocorrência de inspeção ordinária para os Juizes de Direito que tenham sido inspeccionados ao abrigo da anterior versão do EMJ é desproporcional e, por esta via, ilegal.

Estamos aqui na averiguação da invalidade do regulamento administrativo tendo por base a violação de princípios gerais de direito administrativo, em razão do art. 143º, 1, do CPA, e, especificamente, dos arts. 10º, 1 e 2, e 7º, 1 e 2 (em relação com o 3º, 1) do CPA, e, enquanto refracção, de princípios constitucionais (neste caso para efeitos de desaplicação da norma em concreto, nos termos do art. 73º, 2, do CPTA)³⁷.

³⁷ V. VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa (Lições)*, 12.ª ed., Almedina, Coimbra, 2009, págs. 202-203, ANA RAQUEL MONIZ, "Os princípios normativos são parâmetro de vinculação dos regulamentos?", *CJA* n.º 80, 2010, pág. 50, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA / CARLOS FERNANDES CADILHA, *Comentário...*, cit., pág. 513; LICÍNIO LOPES MARTINS / JORGE ALVES CORREIA, "O novo regime do CPTA em matéria de impugnação de normas: como transpor a inconstitucionalidade do art. 73.º, n.º 2?", *CJA* n.º 114, 2015, pág. 22.



6.2. O princípio do Estado de Direito democrático, consagrado, após a revisão constitucional de 1982, no artigo 2.º da Constituição, como tem sido enfatizado pela jurisprudência do TC, postula uma ideia de protecção da confiança dos cidadãos e da comunidade na ordem jurídica e na actuação do Estado, o que implica um mínimo de certeza e de segurança no direito das pessoas e nas expectativas que a elas são juridicamente criadas. Razão pela qual a norma que, pela sua natureza, obvie de forma intolerável, arbitrária ou demasiado opressiva àqueles mínimos de certeza e segurança que as pessoas, a comunidade e o direito têm de respeitar, como dimensões essenciais do Estado de Direito democrático, terá de ser entendida como não consentida pela lei básica³⁸.

É hoje assente que o princípio da confiança, insito nessa ideia de Estado de direito democrático, implica "um mínimo de certeza nos direitos das pessoas e nas expectativas que lhes são juridicamente criadas, censurando as afectações inadmissíveis, arbitrárias ou excessivamente onerosas, com as quais não se poderia razoavelmente contar"³⁹.

Entende-se, quanto ao princípio da protecção da confiança, que "a protecção que esta merece da ordem jurídica resulta do dever de respeitar a estabilidade de situações favoráveis consolidadas pelo decurso do tempo"⁴⁰. Ou, noutra formulação, que "traduz o princípio do Estado de direito, na sua dimensão de segurança jurídica. Como foi dito [...] no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 575/2014, de 14-08-2014, Processo n.º 819/2014, "o Estado de direito é um estado de segurança jurídica. E a segurança exige que os cidadãos saibam com o que podem contar, sobretudo nas suas relações com os poderes públicos", motivo pelo qual os regulamentos que imponham deveres, encargos, ónus, sujeições ou sanções, "porque (...) são, indiscutivelmente, regulamentos com intensidade ablativa da esfera jurídica dos particulares, (...) não podem pôr em causa situações subjetivas já consolidadas antes da sua entrada em vigor"⁴¹.

Note-se que a tutela da confiança, para além de ser protegida através de disposições legais específicas (comuns no direito civil), também é protegida quando não haja um dispositivo específico e seja de recorrer a "institutos gerais"⁴². É o que ocorre no procedimento administrativo, quando o art. 266.º, 2, da CRP e o art. 10.º do CPA impõem um relacionamento entre a Administração e os particulares segundo as regras da boa fé e, por isso, tutelando a confiança criada nas suas relações. Na verdade, estabelece o último preceito aludido que «[n]o exercício da atividade administrativa e em todas as suas formas e fases, a Administração Pública e os particulares devem agir e relacionar-se segundo as regras da boa fé» (n.º 1), mais esclarecendo que «[n]o cumprimento do disposto no número anterior, devem ponderar-se os valores fundamentais do Direito, relevantes em face das situações consideradas, e, em especial, a confiança suscitada na contraparte pela atuação em causa e o objetivo a alcançar com a atuação empreendida» (n.º 2). Assim, para apreciar se o comportamento assumido foi de boa fé, devem ponderar-se os valores fundamentais do direito, especialmente a confiança suscitada na contraparte pela actuação em causa e o objectivo a alcançar com a actuação empreendida, nos termos estatuidos no n.º 2 do artigo 10.º do CPA.

Desta forma, a boa fé determina a tutela das situações de confiança e procura assegurar a conformidade material do exercício de poderes jurídicos aos objectivos do ordenamento jurídico (de acordo com uma ponderação substancial dos valores em jogo)⁴³.

Nesta arquitectura, o princípio da protecção da confiança surge indissociavelmente entrelaçado com o princípio-quadro da boa fé, como seu corolário ou sub-princípio, mas sem que se coloque em causa a sua autonomia na aplicação à actividade administrativa⁴⁴.

A tutela da confiança não é, porém, vista como princípio absoluto. Necessita de ser delimitada e balizada quando é invocada, em particular para fundar a invalidade de actos administrativos. Por isso, na falta ou insuficiência de requisitos normativos seguros para aplicação do

³⁸ V., *ex multis*, Acs. n.ºs 303/90 e 4/2003.

³⁹ Ac. do STA de 30/4/2003, processo n.º 47275/02, Rel. JORGE DE SOUSA, in www.dgsi.pt (ponto IV. do Sumário).

⁴⁰ LUIZ CABRAL DE MONCADA, *Código do Procedimento Administrativo anotado cit.*, pág. 103.

⁴¹ JOSÉ MIGUEL SARDINHA, "Artigo 141.º", *Comentários à revisão...* cit., págs. 281-282.

⁴² Por todos, ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Tratado de Direito Civil Português. I. Parte Geral*, Tomo I, 3.ª ed., Almedina, Coimbra, 2005, pág. 410.

⁴³ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II cit., págs. 148 e ss.

⁴⁴ Como salienta MARCELO REBELO DE SOUSA, *Lições de Direito Administrativo*, Lex, Lisboa, 1999, pág. 117.



preceito identificado (visto que também o n.º 2 do art. 10º recorre a conceitos indeterminados), sempre deverá o intérprete socorrer-se dos demais subsídios hermenêuticos, nomeadamente recorrendo aos seguintes critérios, há muito sedimentados na dogmática e aplicados pela jurisprudência⁴⁵: i) situação de confiança em certa actuação, seja quanto à "durabilidade da sua eficácia", seja quanto à "possível prática de outro acto de administração"⁴⁶; ii) justificação legítima para essa confiança; iii) investimento de confiança; iv) imputação da situação de confiança à pessoa que vai ser atingida pela protecção dada ao confiante; v) aferição da existência de razões de interesse público que justifiquem, em ponderação, a não continuidade do comportamento que gerou a situação de expectativa.

Quanto ao princípio da proporcionalidade, já sabemos que, a propósito dos direitos, liberdades e garantias, se encontra consagrado no n.º 2 do art. 18º da CRP, do qual deriva o art. 266º, 2, da CRP, fonte imediata, aqui também, do prescrito no art. 7º, 1 e, em esp., 2, do CPA («As decisões da Administração que colidam com direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afetar essas posições na medida do necessário e em termos proporcionais aos objetivos a realizar.»)⁴⁷, seja em face do interesse público, seja em face dos direitos subjectivos e interesses protegidos dos administrados⁴⁸ – sendo que, como vimos, aqui releva como primordial o interesse público de tutela do *exercício do poder judicial* (cfr. *supra*, 5.5.).

Cientes deste enquadramento, revertamos agora ao caso dos autos.

6.3. Tal como alegam os Requerentes e Autores Demandantes, aquando da entrada em vigor do NRI e atendendo a que o mesmo não contém uma disposição transitória quanto às situações constituídas em momento anterior à sua vigência, poderão verificar-se casos – como o dos associados da primeira Requerente dos XXVII (via académica) e XXVIII Cursos de Formação, bem como os demais Requerentes/Autores, que realizaram duas inspecções ordinárias ao abrigo da versão do EMJ vigente antes da Lei 67/2019, detentores de duas classificações de Bom ou superior – em que a terceira inspecção, de acordo com a nova versão decorrente do Regulamento, irá ocorrer apenas quando tiverem 12 anos de exercício de funções e assim após o decurso de 7 anos desde a data da anterior inspecção. Destarte, podemos dar por suficientemente demonstrados os primeiro, terceiro e quarto requisitos *supra* aludidos (situação de confiança; investimento de confiança; e imputação da situação de confiança à pessoa atingida).

Bem menos linear é o julgamento dos demais requisitos – e, em concreto, do segundo requisito. Na verdade, não se lobriga minimamente preenchida a *justificação de confiança, no sentido de que ela seja legítima*.

Tenhamos presente que será necessária a *existência de uma base legal* para fundamentar uma ilicitude subjacente ao acto que violou a tutela de confiança. A mera referência linguística à violação da confiança como equivalendo à ilicitude não é intuitivo: tem de existir, no julgador, uma preocupação em fazer assentar um juízo tão importante como o da ilicitude numa base legal sólida (clara, simples e com uma referência literal evidente). Logo, a ilicitude há-de aferir-se sempre perante um comportamento e uma previsão normativa, pelo que sem a definição normativa prévia não é possível um juízo de ilicitude.

⁴⁵ V. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Lições...* cit., págs. 116-118, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II cit., págs. 149-150. N.º do direito privado, ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Da boa fé no direito civil*, Almedina, Coimbra, 1983, págs. 1248-1249, ID., *Tratado...* cit., págs. 411 e ss, JOÃO BAPTISTA MACHADO, "Tutela da confiança e 'venire contra factum proprium'", *Obra dispersa*, Vol. I, Scientia Iuridica, Braga, 1991, págs. 416 e ss.

Com densificação pertinente, v. os Acs. do TC n.ºs 287/90, 303/90, 128/2009 e 396/2011, assim como do STA, por ex., de 5/12/2007, processo n.º 0653/07, Rel. ANTÓNIO BENTO SÃO PEDRO, in *www.dgsi.pt*.

⁴⁶ MARCELO REBELO DE SOUSA, *Lições...* cit., pág. 117.

⁴⁷ Enquanto refração do princípio da "proibição do excesso": GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e teoria da Constituição*, 7.ª ed., Almedina, Coimbra, 2013, págs. 266 e ss.

⁴⁸ V. ainda MARCELO REBELO DE SOUSA, *Lições...* cit., págs. 120 e ss; sobre essa conjugação/colisão, v. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA / PEDRO COSTA GONÇALVES / J. PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo comentado* cit., sub art. 5º (do CPA de 1991), pág. 104.



Pretendemos com isto significar que, à partida, a confiança não se pode considerar justificada se não tiver qualquer respaldo na lei. Pois só assim teremos um elemento explicativo susceptível de criar uma convicção – ou crença razoável – na determinação do ente público quanto à sua actuação subsequente⁴⁹.

Assim, na falta de um enquadramento legal objectivo para provocar essa convicção ou crença, não vemos que seja sustentável advogar uma violação da boa fé, radicada em desequilíbrio ou arbítrio nas relações com os Juizes de Direito abrangido pelo NRI, provocados pela ruptura inadmissível e censurável de uma confiança na manutenção ou prolongamento de um certo paradigma na actuação inspectiva.

Por outro lado, como vimos *supra*, a Entidade Requerida e Demandada estava colocada na situação de observar o princípio de legalidade. Nesta perspectiva, os preceitos do EMJ, na redacção vigente, constituem *indício normalivo suficiente para considerar improcedente* uma pretensão nos termos formulados pelos Requerentes e Autores.

De facto, o princípio da legalidade da Administração, previsto nos arts. 266º, 2, da CRP e 3º do CPA, postula dois princípios fundamentais: o princípio da *supremacia ou da prevalência da lei* e o princípio da *reserva de lei*. De uma forma genérica, pode assim afirmar-se que ambos os princípios apontam para a *vinculação jurídico-constitucional do poder executivo*.

O princípio da prevalência da lei (único que interessa à economia da presente decisão) significa que a lei deliberada e aprovada no Parlamento (ou emitida pelo Governo no exercício de competências legislativas) tem superioridade relativamente a quaisquer actos da Administração Pública (regulamentos, actos administrativos, actos para-regulamentares, actos gerais como circulares e instruções). Trata-se, pois, de um princípio que vincula a administração, em termos tais que a proíbe de praticar actos contrários à lei (proibição de desrespeito da lei) e impõe-lhe mesmo a adopção de todas as medidas necessárias e adequadas ao cumprimento da lei (exigência de aplicação da lei).⁵⁰

Dito isto, vejamos mais de perto (e recuperando alguns argumentos anteriormente sustentados).

31

Em particular.

Será que existe base legal suficiente para, em termos de crença em comportamento subsequente, traduzir uma justificação para confiança e, desta forma, dar alento à pretensão dos Requerentes/Autores em face do NRI?

Será que o regime legal do NRI atacado na acção se revela desadequado e desequilibrado em face dos interesses públicos prosseguidos em concreto, em particular, a eficiência e a garantia de transparência do poder judicial, em conjugação (e eventual colisão, ainda que em medida infra-hierárquica) com interesses legítimos e posições jurídicas dos juizes abrangidos?

Vejamos um a um os argumentos que se mostram pertinentes.

- (i) O momento que dita a aplicação ou não de determinado regime legal de classificação, como vimos, é o momento em que o juiz preenche os requisitos legais para ser inspeccionado.

Entre estes requisitos conta-se a periodicidade. E a periodicidade cogente é a que consta do artigo 36º, 1, a) e b), do EMJ, na redacção vigente à data da publicação do NRI. Estando a periodicidade das inspecções estabelecida na lei, sem que o EMJ tenha estabelecido uma distinção entre os magistrados que foram anteriormente inspeccionados ao abrigo do antigo ou do novo Estatuto, nem consagrado qualquer

⁴⁹ Nesta base se sustenta a justificação da confiança: MARCELO REBELO DE SOUSA, *Lições... cit.*, págs. 117-118, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II *cit.*, pág. 150.

⁵⁰ V. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional... cit.*, págs. 256, 835-837.



norma transitória a este respeito, pode deduzir-se que a vontade do legislador foi que todos os juízes passassem a ser submetidos à nova periodicidade das inspeções. Logo, *não se compreende que os Requerentes tivessem uma justificada confiança de que seriam inspeccionados ainda com a periodicidade que constava na anterior redacção do EMJ ou que o CSM não alteraria o regulamento de inspeções em conformidade com a lei em vigor.*

- (ii) Contrariamente ao alegado nos presentes autos, e salvo erro de análise, os associados da primeira requerente ASJP Juizes do XXVII Curso normal (via académica) e XXVIII (via profissional) apenas terão os 10 anos de serviço efectivo a 31/05/2022, e apenas irão deter os 5 anos exigidos pela alínea b) do n.º 1 do art. 36º do EMJ depois de 31/5/2022. Ou seja, à data da aprovação do NRI (e mesmo actualmente) ainda nem preenchiam (nem preenchem ainda) os requisitos para aceder ao direito a que se arrogam.
- (iii) Mesmo relativamente aos magistrados que efectivamente se encontram numa situação menos clara, a actuação da Entidade Requerida demonstra uma conduta que permite antever a *garantia da salvaguarda das expectativas legítimas dos juízes*. Com efeito, nos esclarecimentos prestados a 30/09/2021 e a 11/10/2021 à Requerente ASJP, foi inequivocamente veiculado o entendimento da Entidade Requerida CSM de que o artigo 13º, 5, do NRI não é aplicável aos juízes com 10 anos de serviço efectivo, ainda não inspeccionados e que constam de planos de inspecção aprovados antes da entrada em vigor do NRI, que são um total de 10 juízes – entendimento que foi já tido em consideração na elaboração do plano inspectivo para 2022/2023, apreciado no âmbito do *incidente de declaração de ineficácia de actos de execução indevida*. Também foi esse o caso concreto de magistrados que vieram já junto do CSM solicitar a alteração do termo final do seu período inspectivo, a fim de abranger os 12 anos de serviço efectivo e, dessa forma, aumentar a sua probabilidade de obtenção de notação de Muito Bom; foram tais pedidos deferidos, deixando os senhores juízes de constar do plano de 2021 e passando a constar do plano de inspeções de 2022. Vale isto por dizer que, sem prejuízo da conformidade das normas gerais e abstractas consagradas no NRI, sempre poderá a Entidade Requerida, para as situações individuais e concretas em que a aplicação do regulamento se revele menos clara, emitir actos administrativos a definir a situação administrativa dos juízes inspeciona(n)dos – o que é um argumento de peso.
- (iv) Os artigos 13º, 5 e 14º, 1, d), do NRI, aqui visados pelos Requerentes, não impedem os senhores juízes de serem inspeccionados: não só o EMJ estabelece que as inspeções ordinárias se realizam de 5 em 5 anos (art. 36º, 2, c)), como também estatui que as inspeções extraordinárias podem realizar-se, a pedido do juiz, de 3 em 3 anos (art. 36º, 3). Em suma, a possibilidade de serem inspeccionados não lhes é vedada. Dir-se-á que, dada a redacção do artigo 13º, 5, do NRI, a probabilidade de obtenção da notação de Muito Bom poderá eventualmente aumentar se completarem os 12 anos de serviço efectivo. No entanto, como se refere pelo CSM na Contestação à acção administrativa principal, tal problemática não é nova, pois era comum, na vigência do regulamento dos serviços de inspecção anteriormente em vigor, que os juízes com 9 anos de serviço viessem a pedir para ser inspeccionados quando perfizessem apenas os 10 anos de serviço – e assim também aumentar a probabilidade de obtenção da notação de Muito Bom.



- (v) *Não é de entender que a nova solução da lei habilitante seja inovadoramente contraditória – e, por essa via, intolerável, desajustada e desadequada aos fins prosseguidos, tendo em conta a sua evolução em confronto com expectativas que fossem de ponderar.*

Uma perspetiva diacrónica das sucessivas alterações do EMJ a este respeito permite registar uma tendência inequívoca no *alargamento do período de inspeção ordinária*: na sua redacção originária, conferida pela L 21/85, de 30 de Julho, assumia-se que a periodicidade das inspeções ocorria de 3 em 3 anos; com a redacção da L 10/94, de 5 de Maio, passou a prever-se que os Juizes de Direito eram classificados em inspeção ordinária a primeira vez durante a sua permanência em comarca de ingresso, uma segunda vez em comarca de primeiro acesso e, posteriormente, em comarcas de acesso final de três em três anos; depois, na redacção dada pela L 143/99, de 31 de Agosto, passou a prever-se que os Juizes de Direito eram classificados em inspeção ordinária, a primeira vez decorrido um ano sobre a sua permanência em lugares de primeiro acesso e, posteriormente, com uma periodicidade, em regra, de quatro anos; finalmente, com a redacção do EMJ dada pela L 67/2019, o legislador estabeleceu, através da conjugação dos artigos 34º, 1 e 3, e 36º, 1, a) e b), do EMJ, que os Juizes de Direito passem a ser inspeccionados no final do primeiro ano de exercício de funções, seguindo-se após os 3 anos de serviço uma inspeção com notação, a segunda inspeção decorrerá passados 4 anos e as seguintes de 5 em 5 anos. Facilmente se conclui que a tendência tem sido no sentido do *alargamento da periodicidade da realização das inspeções*, nos termos aludidos, mais frequente no início da carreira e a decorrer com maior dilatação à medida que o juiz tenha mais antiguidade, maturidade profissional e experiência.

Também do ponto de vista diacrónico esta opção legislativa não pode surpreender: não só o EMJ prevê mesmo o abandono de inspeções ordinárias a juizes que já tenham renovado a notação de Muito Bom (artigo 36º, 2, do EMJ), como a recentemente consagrada existência dos Presidentes dos Tribunais de Comarca permite um acompanhamento mais próximo da actividade dos tribunais e dos juizes, a qual é reportada ao CSM que a acompanha em permanência, quer por via dos Vogais eleitos, quer por via do corpo inspectivo – sendo que esta nova forma de acompanhamento já se encontrava evidenciada no preâmbulo do anterior Regulamento dos Serviços de Inspeção e já revela repercussões em casos concretos⁵¹.

- (vi) Ainda que se verificasse que havia interesses consolidados (que não os há, como vimos) a reclamar uma norma transitória, essa exigência deveria decorrer da lei habilitante. Não existindo tal norma transitória no EMJ, nem uma exigência de que a regulamentação pela Entidade Requerida o estabelecesse e salvaguardasse, não há uma violação de qualquer parâmetro (normativo ou axiológico) estabelecido pela lei habilitante.

E, assim, qualquer suposta violação dos princípios da tutela de confiança, de boa fé ou da proporcionalidade radicaria, no limite, na própria Constituição, o que sempre impediria este Supremo Tribunal de, no âmbito dos presentes autos, declarar as normas suspendendas ilegais com força obrigatória geral⁵².

Sempre se refira, adicionalmente e por fim, que o alargamento do período inspectivo por norma geral e abstracta não aporta nenhum prejuízo aos senhores juizes, porque sempre terão

⁵¹ Como é o exemplo do descrito no Ac. da Secção de Contencioso deste STJ de 23/1/2018, processo n.º 68/17.DYFLSB. Rel. ABRANTES GERALDES, in *www.dgsj.pt*: “Não viola o princípio da imparcialidade o facto de o Inspector Judicial, na proposta da classificação de juiz de direito, ter ponderado factos que lhe foram reportados pela juíza presidente da comarca relativos ao exercício na circunscrição em que o serviço foi prestado.” (ponto 1. do Sumário).

⁵² MÁRIO AROSO DE ALMEIDA / CARLOS FERNANDES CADILHA, *Comentário...* cit., pág. 513.



oportunidade de ser inspeccionados. Não demonstram sequer os Requerentes que possa resultar desse alargamento, em si mesmo, nem a impossibilidade de obtenção de nota meritória, nem a possibilidade de que juízes com menor antiguidade os ultrapassem, nem que lhes vede a possibilidade de serem providos como Juízes Desembargadores (dada as suas antiguidades).

Estamos assim em condições de concluir que não se verificam os vícios apontados pelos Requerentes, no que respeita às alegações violações da boa fé, da protecção da confiança e da proporcionalidade-legalidade.

7. Da omissão de norma transitória

Com a total improcedência da pretensão impugnatória, fica igualmente votada ao insucesso a pretensão condenatória, reportada à suposta e alegada omissão normativa.

Por um lado, na medida em que a pretensão dos Requerentes/Autores, com referência à condenação da Entidade Requerida a emitir norma transitória, estava, em bom rigor, dependente da declaração da ilegalidade com força obrigatória geral dos artigos 13º, 5, 14º, 1, d), e 33º, 1, todos do NRI – o que, não sendo concedido, faz cair a pretensão para suprir omissão em face de regulamentos inválidos, mesmo se invocando apenas uma regulamentação insuficiente ou deficiente (cfr. *supra*, 3.3.).

Por outro lado – e mais decisivamente – porque o que os Requerentes/Autores alegam, para sustentar a admissibilidade do seu pedido condenatório à emissão de normas, é que resulta do art. 33º do NRI a violação do disposto no art. 141º, 1, do CPA. Impunha-se, nessa perspectiva dos Requerentes/Autores, que a previsão pelo NRI de uma norma transitória quanto à aplicação do disposto no art. 13º, 5, e 14º, em esp. n.º 1, al. d), o que, não tendo sido feito, implicaria uma omissão de regulamentação (ou insuficiente ou deficiente regulamentação) em que incorreria a Entidade Requerida.

Sucedem que, como vimos e sem mais, não só não se verifica tal violação do disposto no art. 141º do CPA, como nem sequer se verifica uma situação de justificação para a confiança e/ou uma situação regulamentar desproporcionada que os Requerentes/Autores invocam, improcedendo igualmente esta pretensão dos Requerentes.

34

V. DECISÃO

Pelo exposto, acorda-se em julgar **totalmente improcedente** a presente acção administrativa, por decisão antecipada nos presentes autos de providência cautelar.

Custas pelos Requerentes, com taxa de justiça fixada no valor correspondente a 6 (seis) UCs (arts. 527º, 1, CPC; 7º, 1, RCP, e respectiva Tabela I-A anexa).

Valor da acção: € 30.000,01 (arts. 34º, 1 e 2, CPTA).

STJ/Lisboa, 24 de Fevereiro de 2022

Ricardo Costa (Relator)

RICARDO
ALBERTO
SANTOS COSTA

Assinado de forma
digital por RICARDO
ALBERTO SANTOS COSTA
Dados: 2022.02.24
14:55:50 Z



Ferreira Lopes

Maria João Tomé

Maria João Tomé

Catarina Serra

Nuno Gonçalves

Nuno António Gonçalves

Leonor Cruz Rodrigues

Leonor Cruz Rodrigues

Eduardo Loureiro

Eduardo Loureiro

Maria dos Prazeres Beleza (Presidente da Secção)

Maria dos Prazeres Beleza



SUMÁRIO DO RELATOR

- I. O Novo Regulamento de Inspeções do CSM (NRI, aprovado pelo CSM em 6/7/2021, publicado em DR com data de 13/9/2021) constitui um regulamento administrativo de execução ou complementar do EMJ (arts. 31º e ss, 160º e ss).
- II. Os arts. 100º e 101º do CPA contemplam os mecanismos de participação no procedimento regulamentar, consagrando dois modelos distintos de participação procedimental, disciplinando autónoma e separadamente a audiência dos interessados e a consulta pública. Tendo sido objecto de consulta pública o projecto de Regulamento de Inspeções, por opção do CSM nos termos do art. 101º, 1, do CPA, e sendo esta modalidade de participação procedimental alternativa à audiência dos interessados, fica sem sustentação a violação do regime legal de participação, nomeadamente por força de uma suposta violação do regime da dispensa de audiência, que surge consagrada no n.º 3, ou à necessidade de uma decisão expressa e fundamentada de dispensa nos termos do n.º 4. Para este efeito, releva o parecer obtido sobre o conteúdo do projecto inicial e o direito à participação não se renova para o projecto final do Regulamento de Inspeções, desde que não haja uma inovação normativa essencial que represente a negação dos pontos nucleares que formam a substância do projecto submetido a participação.
- III. Os arts. 13º, 5, e 14º, 1, d), do NRI não violam os arts. 31º, 3, e 36º, 1, b), do EMJ.
- IV. O art. 33º, 1, do NRI não viola o art. 141º do CPA (proibição de eficácia retroactiva dos regulamentos).
- V. Os arts. 13º, 5, 14º, 1, d), e 33º, 1, do NRI não violam os princípios gerais da boa fé, da protecção da confiança (radicado na boa fé) e da proporcionalidade-legalidade, nomeadamente por: (1) não se verificar base legal que fosse susceptível de criar uma convicção (ou crença) razoável na determinação do ente público quanto à sua actuação subsequente e, por isso, uma justificação para confiança considerada como legítima que fundamentasse a ilicitude subjacente ao acto alegadamente violador da tutela de confiança; (2) não se verificar que as normas sindicadas do NRI sejam desajustadas e desadequadas aos fins e (primordiais) interesses públicos prosseguidos em concreto (em particular, a eficiência e a garantia de transparência do poder judicial), tendo em conta a sua evolução em confronto com expectativas que fossem de ponderar quanto ao alargamento do período de inspecção ordinária.
- VI. Não sendo procedente a declaração de ilegalidade com forma obrigatória geral, improcede, quando dela estava dependente por se ter invocado uma regulamentação insuficiente ou deficiente (equivalente a omissão de regulamentação), o pedido condenatório de emissão de normas em face de regulamento inválido (art. 77º, 1 e 2, CPTA).

P. n° 26/21.0YFLSB-A

Suspensão de eficácia.

Voto favoravelmente o acórdão.

[Assinatura
Qualificada]
Ferreira
Lopes

Assinado de forma
digital por [Assinatura
Qualificada] Ferreira
Lopes
Dados: 2022.02.24
16:01:04 Z



Supremo Tribunal de Justiça
Secção de Contencioso

Processo n.º 26/21.0YFLSB-A

Votei favoravelmente o Acórdão.

**Catarina
Serra**

Assinado de forma digital
por Catarina Serra
Dados: 2022.02.24
15:01:23 Z

