



MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Chefe de Gabinete

Rua da Escola Politécnica, n.º 140, 1269-269 Lisboa-Portugal.

Tel: 213 921 900 Fax: 213 975 255 Email: correiopgr@pgr.pt

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

N.º PROC.: 1034/2014

A

N.º ENTRADA: 15952

DATA: 30 OUT. 2017

Olimpia Conceição  
Assistente Técnica

(Assinatura)

Exma. Senhora  
Chefe do Gabinete de S.E. a Ministra da Justiça  
Dra. Elisabete Matos  
Praça do Comercio  
1149-019 Lisboa

Ofício n.º 98833.17 de 26-10-2017 - DA n.º 5173/17

V. Ref. 1677 13-09-2017

**Assunto - Projeto de Proposta de Lei relativa ao Estatuto dos Magistrados Judiciais**

Por determinação superior, tenho a honra de remeter a Vossa Excelência o comentário do Conselho Superior do Ministério Público ao Projeto de Proposta de Lei relativa ao Estatuto dos Magistrados Judiciais.

Com os melhores cumprimentos, e estima

Pela Chefe de Gabinete

A Assessora

Maria de Lurdes Lopes



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

## **Projecto de Proposta de Lei relativa ao Estatuto dos Magistrados Judiciais**

### **COMENTÁRIO-**

#### **I - Introdução**

Solicitou o Gabinete da Senhora Ministra da Justiça ao Conselho Superior do Ministério Público a apreciação de um projecto de Proposta de Lei que visa alterar o Estatuto dos Magistrados Judiciais, o que se passa a fazer nos termos do disposto na alínea h) do artigo 27º do Estatuto do Ministério Público.

Analisado o referido projecto, verifica-se que o mesmo tem como objectivo a adaptação do actual Estatuto dos Magistrados Judiciais à Lei de Organização do Sistema Judiciário, aprovada pela Lei nº 62/2013, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei nº 40-A/2016, de 22 de Dezembro, mas que vai para além desse desiderato, pretendendo introduzir outro tipo de alterações, com o alegado propósito de reforçar as garantias de independência dos juízes e dos tribunais.

Para tanto, o projecto de Estatuto dos Magistrados Judiciais em apreço introduz alterações nas regras respeitantes às competências do Conselho Superior da Magistratura, nas competências do juiz presidente da comarca, nas regras do processo avaliativo dos magistrados e, numa dimensão inovadora, consagra o princípio da auto-suficiência regulatória em matéria disciplinar.

A alteração de normas contidas no actual Estatuto dos Magistrados Judiciais poderá, contudo, conflitar com regras de idêntica natureza existentes no Estatuto do Ministério Público, também em fase de revisão, tendo em conta o princípio do paralelismo entre as magistraturas judicial e do Ministério Público, consagrado no nº1

do artigo 75º do Estatuto do Ministério Público, aprovado pela Lei nº 47/86, de 15 de Outubro, alterado pela Lei nº 60/98, de 27 de Agosto, e suas sucessivas alterações.

Assim, em nosso entendimento, a aprovação de alteração de regras no Estatuto dos Magistrados Judiciais que devam estar sujeitas ao princípio do paralelismo entre as magistraturas, obrigam à aprovação de regras idênticas, algumas com as devidas adaptações, no Estatuto do Ministério Público.

Estão neste âmbito, em nossa opinião, as regras respeitantes aos direitos e deveres dos magistrados (correspondentes aos artigos 8º a 44º); as respeitantes ao processo de avaliação (artigos 45º a 51º); as respeitantes à nomeação dos magistrados (artigos 54º a 57º); as respeitantes a comissões de serviço (artigos 76º a 78º); as respeitantes à jubilação, aposentação ou reforma e cessação de funções (artigos 79º a 89º); as respeitantes à antiguidade e disponibilidade (artigos 90º a 98º); o regime disciplinar, previsto nos artigos 99º a 174º, e as regras respeitantes ao exercício dos cargos e estatuto dos membros do Conselho Superior da Magistratura, contidas nos artigos 187º e 188º, do projecto de Proposta de Lei.

Tendo por base o pressuposto da manutenção desse princípio basilar no futuro Estatuto do Ministério Público (previsto artigo 88º do documento de trabalho já facultado à Procuradoria-Geral da República), entendemos que o presente projecto de Proposta de Lei deverá aguardar - antes da sua redacção final e envio ao Parlamento - pela elaboração da proposta final de alteração ao Estatuto do Ministério Público, que está ainda em fase de redacção no Ministério da Justiça.

Se não for essa a cronologia da adaptação dos estatutos das duas magistraturas, corre-se o risco de se consolidarem no processo legislativo propostas que, ou condicionarão a elaboração do estatuto apresentado em fase posterior, ou serão susceptíveis de criar discrepâncias relativamente aos direitos e deveres dos magistrados e ao

funcionamento dos órgãos de gestão das magistraturas, totalmente desaconselháveis e eventualmente entorpecedoras da celeridade do processo legislativo.

No tocante à materialidade das regras que devem obedecer ao princípio do paralelismo entre as duas magistraturas, parece-nos aconselhável reservarmos a manifestação de posição para o momento da emissão de parecer acerca do futuro projecto de Proposta de Lei respeitante ao Estatuto do Ministério Público, especialmente porque poderemos emitir uma posição alicerçada numa discussão mais ampla, que aliás já foi iniciada, levando a discussão do Estatuto do Ministério Público para fora de portas da Procuradoria-Geral da República e do Conselho Superior do Ministério Público, numa dimensão que se pretende que envolva todo o Ministério Público.

Em conclusão, quanto a este aspecto, sugerimos que a redacção final da Proposta de Lei relativa ao Estatuto dos Magistrados Judiciais aguarde a conclusão do projecto de Proposta de Lei respeitante à alteração do Estatuto do Ministério Público, que se encontra em fase de elaboração nesse Ministério.

## **II – Breve comentário sobre alguns aspectos do projecto**

Sem prejuízo da sugestão acima enunciada, podemos desde já adiantar alguns comentários relativos a normas do projecto que nos suscitam dúvidas ou que poderão conflitar com princípios constitucionais.

Está neste caso a norma contida no artº 50º do projecto, relativa à periodicidade das inspecções.

### **A – Periodicidade das inspecções (artº 50º)**

Os artigos 45º a 51º do projecto respeitam à avaliação e classificação dos magistrados judiciais.

No nº1 do artº 45º consigna-se o princípio de que a avaliação dos juízes é complementar à inspecção do respectivo tribunal.

Este princípio, que não tem correspondência no actual EMJ, parece-nos inculcar a ideia de que a inspecção se destina, em primeiro lugar, a avaliar o funcionamento dos tribunais e, só complementarmente, à classificação dos juízes.

Os artigos seguintes regulam os critérios e procedimentos relativos às classificações e a sua periodicidade, sendo que esta é definida em termos apenas ligeiramente diferentes dos actuais – a primeira inspecção realiza-se ao fim de um ano, a segunda ao fim de quatro anos e as seguintes passam a ser realizadas de cinco em cinco anos.

Contudo, o nº2 do artigo 50º contém uma regra que nos parece não se enquadrar no princípio geral insito no nº1 do artº 45º, acima referido.

O nº2 do artº 45º tem a seguinte redacção:

“2 – A renovação da classificação de Muito Bom dispensa a realização de nova inspecção, salvo se o Conselho Superior da Magistratura a reputar necessária.”

Ora, se o fim das inspecções é, em primeiro lugar, o funcionamento do tribunal e, concede-se, a avaliação dos juízes e, só depois, a atribuição de uma classificação, não se compreende que, nas circunstâncias descritas, isto é, quando existam duas classificações de “Muito Bom”, a inspecção do magistrado possa ser dispensada como regra e, só excepcionalmente, realizada, por determinação do CSM.

Parece-nos que, na situação apontada, se está a dar prevalência à classificação relativamente ao interesse no conhecimento do desempenho do magistrado, o que não nos parece ser o escopo principal das inspecções tal como, aliás, vem enunciado no já aludido nº1 do artº 45º do projecto.

## **B – Os deveres dos juízes (artºs. 10º a 15º)**

Ao contrário do princípio constante do Estatuto dos Magistrados judiciais actualmente em vigor, e ao arrepio da longa tradição dos estatutos das magistraturas, o projecto parece pretender fazer uma enunciação exaustiva dos deveres a que os magistrados estão sujeitos.

Na verdade, enquanto o EMJ actual remete para o regime geral dos funcionários públicos como regime subsidiário, designadamente no tocante aos deveres a que os magistrados estão sujeitos, o projecto enumera esses deveres nos artigos 10º a 15º do projecto, sem qualquer referência à eventual subsidiariedade de outros regimes legais para tal matéria.

E, se é certo que no artº 225º do projecto se estatui que *“em tudo o que não esteja expressamente previsto no presente Estatuto é subsidiariamente aplicável aos magistrados judiciais o regime do trabalho em funções públicas”*, também não é menos verdade que a enumeração no projecto de deveres que constam expressamente de outros regimes legais, designadamente dos trabalhadores que exercem funções públicas, pode gerar incerteza sobre a aplicabilidade subsidiária aos magistrados judiciais da Lei nº 35/2014, de 20 de Junho.

Compare-se, a este propósito, a enumeração de deveres do trabalhador prevista na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (doravante LTFP), constante do Anexo à Lei nº 35/2014, de 20 de Junho, e no projecto.

No nº2 do artigo 73º da LTFP enumeram-se os seguintes deveres gerais dos trabalhadores:

- a) O dever de prossecução do interesse público;
- b) O dever de isenção;
- c) O dever de imparcialidade;
- d) O dever de informação;

- e) O dever de zelo;
- f) O dever de obediência;
- g) O dever de lealdade;
- h) O dever de correcção;
- i) O dever de assiduidade;
- j) O dever de pontualidade.

No projecto, por seu lado, enunciam-se e definem-se os seguintes deveres:

Artº 10º - Dever de imparcialidade;

Artº 11º - Dever de cooperação;

Artº 12º - Dever de sigilo e de reserva;

Artº 13º - Dever de diligência;

Artº 14º - Dever de urbanidade.

Se alguns dos deveres enunciados na LTFP podem corresponder a deveres previstos no projecto – como, por exemplo, o de zelo, configurável no dever de diligência, ou o de correcção, semelhante ao de urbanidade – outros há que nos parece estarem completamente omissos no projecto, como é o caso dos deveres de assiduidade e de pontualidade.

A sua omissão no elenco dos deveres a que os magistrados judiciais estão sujeitos significa que estes não estão sujeitos aos deveres de assiduidade ou pontualidade, ou significa, apenas, que são deveres gerais, aplicáveis a todos os trabalhadores que exercem funções públicas, juízes incluídos, não necessitando de qualquer enunciação no EMJ?

Mas, se assim for, parece-nos preferível enumerar no EMJ apenas os deveres especiais aplicáveis aos magistrados – como é o caso claro do dever de reserva – e deixar de fora dessa enumeração os deveres gerais, aplicáveis à generalidade dos trabalhadores que exercem funções públicas, remetendo expressamente para a LTFP como direito subsidiário e de forma mais clara, ou explícita, do que a prevista no artº 225º do projecto.

## C – O princípio do Juiz natural (artº 60º)

Para além das questões já referidas atinentes ao paralelismo das magistraturas, suscita sérias dúvidas a constitucionalidade do estatuído no artigo 60.º, n.º 1, alíneas a) e b), e n.º 3, do documento que se vem analisando.

Aí se dispõe, sob a epígrafe *“Reafecção de juizes, afectação de processos e acumulação de funções”*, que

*“1. O Conselho Superior de Magistratura, sob proposta do presidente da comarca e mediante concordância dos juizes, pode determinar:*

*a) A reafecção de juizes, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, a outro tribunal ou juízo da mesma comarca;*

*b) A afectação de processos para tramitação e decisão a outro juiz que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços.*

*2. (...)*

*3. As medidas referidas nos números anteriores não podem implicar prejuízo sério para a vida pessoal ou familiar do juiz, têm como finalidade responder a necessidades de serviço, pontuais e transitórias, e devem ser fundadas em critérios gerais regulamentados pelo Conselho Superior da Magistratura, respeitando os princípios da proporcionalidade, equilíbrio de serviço e aleatoriedade na distribuição.”*

Na senda do já expendido pelo Provedor de Justiça<sup>1</sup>, em sede de fiscalização abstracta sucessiva, a propósito do artigo 94.º, n.º 4, alínea f), da Lei de Organização do Sistema Judiciário (doravante LOSJ), aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26/08, reputam-se os citados preceitos normativos como ofensivos dos princípios do juiz natural, do direito a um processo equitativo e da independência dos tribunais, previstos, respectivamente, nos artºs. 32.º, n.º 9, 20.º, n.º 4 e 203.º, todos da Constituição da República (doravante CRP).

---

<sup>1</sup> Processo Q-4100/15.



O Tribunal Constitucional não conheceu do pedido de fiscalização abstracta sucessiva da referida norma uma vez que “o seu normativo foi modificado pelas novas disposições aditadas ao artigo 94.º, pela Lei n.º 40-A/2016”, de 22/12<sup>2</sup>.

No entanto, entende-se que a densificação aportada – e que se replica parcialmente no artigo 60.º, n.º 1, alíneas a) e b), e n.º 3, do projecto de proposta de Lei relativo ao Estatuto dos Magistrados Judiciais – não permite resgatar das malhas da infracção constitucional as referidas disposições.

Cinge-se tal densificação ao que segue:

1. A reafectação de processos a juiz diferente do seu titular apenas pode ocorrer com a *concordância* do juiz a reafectar ou a quem sejam reafectados os processos (actual n.º 5 do artigo 94.º da LOSJ);
2. Tal medida tem como finalidade responder a necessidades de serviço, pontuais e transitórias, e devem ser fundadas em critérios gerais, definidos pelo Conselho Superior de Magistratura, respeitando sempre princípios de proporcionalidade, equilíbrio de serviço e aleatoriedade na distribuição, não podendo implicar prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do juiz (actual n.º 6 do artigo 94.º da LOSJ e 60.º, n.º 3 do projecto de proposta de Lei relativo ao EMJ);
3. O Conselho Superior de Magistratura fixa antecipadamente os critérios a considerar quanto à densificação dos conceitos previstos na alínea f), do n.º 4 e publicita-os, previamente à sua execução, nas páginas electrónicas das comarcas e do Conselho Superior de Magistratura (actual n.º 7 do artigo 94.º da LOSJ).

O princípio do juiz natural (também conhecido por do juiz legal, juiz pré-determinado ou pré-constituído), é não só condição e característica inexpugnável da independência e imparcialidade do julgador, mas também, e até sobretudo, direito fundamental dos

<sup>2</sup> ACÓRDÃO DO TC N.º 244/2017, DE 17/5/17: entendeu o tribunal que após a substituição da norma, e apesar da produção de efeitos jurídicos pela mesma, seria inútil declará-la inconstitucional com força obrigatória geral face ao disposto no artigo 282.º, n.º 4, da CRP.

cidadãos, directamente estatuído no artigo 32.º, n.º 9, da CRP, mas com evidente refracção no artigo 20.º, n.º 4 da Lei Fundamental, ao enunciar-se o direito a um processo equitativo.

É ainda, como ensina Figueiredo Dias (em *Sobre o sentido do princípio jurídico-constitucional do juiz natural*, *Revista de Legislação e Jurisprudência*, Ano 11, n.º 3615, pp. 83-88), emanação processual do princípio da legalidade em matéria penal.

Impõe assim a Constituição, em obediência à dimensão positiva do princípio, que o legislador estabeleça as regras para a determinação do juiz competente, de forma abstracta e previamente à entrada da causa em juízo.

O legislador encontra-se obrigado a definir com precisão as regras relativas à competência do juiz. Quando tal não ocorra, ou quando o legislador confira, na definição do tribunal competente ou na subtracção da causa a este, margens de livre decisão a terceiros, estamos perante limitações do princípio, que terão de ser confrontadas com o disposto no artigo 18.º da CRP e, nomeadamente, com o princípio da proporcionalidade.

Acresce que o juiz legal não é apenas o tribunal ou juízo a quem uma causa foi distribuída, mas a concreta formação judiciária, singular ou colectiva, encarregue do mesmo, pois só assim se permite afastar qualquer dúvida sobre a independência e imparcialidade de quem julga.

A compressão de tal direito fundamental ao julgamento da causa pelo juiz legal, que evidentemente não é absoluto, pode apenas ocorrer na medida proporcional e adequada à optimização da sua coexistência com direito de igual conteúdo axiológico (artigo 18.º, n.º 2, da CRP).

Na sua dimensão negativa, o princípio do juiz natural impede o desaforamento discricionário de processos (veja-se, por todos, o acórdão n.º 614/03, do Tribunal Constitucional).

Não implicando a impossibilidade absoluta da redistribuição de processos, não pode deixar de notar-se a exigência constitucional de que as disposições relativas à atribuição (e por maioria de razão ao desaforamento) da competência dos tribunais devem, em obediência ao princípio do juiz natural, ser gerais, abstractas e pré constituídas, isto é, anteriores à instauração do pleito.

Sendo apenas retroactivas, como pressupõe a atribuição de processos a juiz diferente do seu titular, nem se vê como não possam ser, senão determinadas, pelo menos determináveis, pois que afectarão, necessariamente, um conjunto preciso de destinatários, mais ou menos alargado.

Por outro lado, as condições objectivas pelas quais opere o desaforamento devem ser não só de natureza excepcional, como provir de fonte legislativa e não apenas regulamentar.

É por meio de reserva de lei, geral e abstracta, que deverá estabelecer-se as condições essenciais e objectivas da compressão do princípio do juiz natural, podendo deixar para o plano infra legal, mormente regulamentar, os aspectos relativos à sua execução prática (artigo 18.º, n.º 3, da CRP).

Colocar na disposição do Conselho Superior de Magistratura, quando instado e instruído pelo Juiz Presidente, a concretização do modo e do tempo de compressão de tal princípio, ainda que em homenagem a outro constitucionalmente consagrado – o da tutela jurisdicional efectiva (artigo 20.º, n.ºs 1, 2, 4 e 5, da CRP) – não é, salvo melhor entendimento, consentâneo com o disposto nos artigos 18.º, n.ºs 2 e 3, 20.º, n.º 4, 32.º, n.º 9 e 203.º da CRP.

A interpretação conjugada dos citados artigos, e do artigo 165.º, n.º 1, alínea p), da CRP (que confere à Assembleia da República a competência originária, embora de reserva relativa, para legislar sobre a competência dos tribunais), permite apenas configurar como constitucionalmente admissível a alteração posterior das regras de determinação da competência jurisdicional quando as regras essenciais objectivas que presidem à redistribuição dos processos estejam legalmente definidas, da forma mais objectiva possível, ainda que com recurso a conceitos indeterminados (conquanto determináveis em concreto).

\*

Para além do que acima fica expresso, reafirma-se que a pronúncia sobre as normas que devem obedecer ao princípio do paralelismo entre as magistraturas serão mais detalhadamente comentadas no âmbito da apreciação da futura Proposta de Lei relativa à alteração do Estatuto do Ministério Público.

É este o comentário do Conselho Superior do Ministério Público ao projecto apresentado, nesta fase do processo legislativo.

Lisboa, 16 de Outubro de 2017