



PARECER

Elaborado pelo Sindicato dos Funcionários Judiciais relativamente à alteração AO REGULAMENTO DAS INSPEÇÕES DO CONSELHO DOS OFICIAIS DE JUSTIÇA - Regulamento n.º 22/2001, publicado no DR. n.º 240 2ª série de 16/10/2001 com alterações publicadas no DR. N.º 64 de 1 de abril de 2005

DIPLOMA

Alteração – Regulamento n.º 22/2001, 16.10.2001.

Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Justiça

Refª. email 03.11.2020

Alteração ao Regulamento das Inspeções do Conselho dos Oficiais de Justiça

Lisboa, 23.11.2020



Objeto do Parecer

O Ministério da Justiça solicitou, em 03.11.2020, no âmbito do processo de audições, que o Sindicato dos Funcionários Judiciais se pronunciasse relativamente à alteração ao Regulamento n.º 22/2001, publicado no DR. n.º 240 2ª série de 16/10/2001 com alterações publicadas no DR. N.º 64 de 1 de abril de 2005 - **Regulamento das Inspeções do Conselho dos Oficiais de Justiça**.

Considerações Preliminares

Tendo em consideração que os Oficiais de Justiça são uma carreira especial e que desempenham funções complexas e especializadas, o Sindicato dos Funcionários Judiciais (SFJ) considera que o Conselho de Oficiais de Justiça é um órgão fundamental e imprescindível ao normal funcionamento da carreira de Oficial de Justiça, pelo que o considera um pilar basilar no sistema de avaliação ao mérito e disciplina.

Tendo como premissa o que se acaba de referir, afirmamos também que o RICOJ deve ter como princípio estruturante, como é óbvio, o Estatuto dos Funcionários de Justiça e que não deve ser alterado, apenas e só, porque não consegue recrutar o número suficiente de Inspectores ou porque afina a sua “batuta” por critérios economicistas.

Das alterações propostas ao RICOJ

Trata-se de uma alteração que, na sua génese, visa apenas e só resolver um problema grave de desinvestimento na carreira de Oficiais de Justiça, nomeadamente na dotação de quadros suficientes para poder de forma proficiente dar satisfação às necessidades de recrutamento para o cargo de Inspetor do COJ.

Relembra-se que o quadro de Oficiais de Justiça, nomeadamente no que se refere aos lugares de chefia (Secretários de Justiça, Escrivães de Direito e Técnicos de Justiça Principais) foi fortemente penalizado com as reduções dos quadros operados pela Organização Judiciária de 2014.

CATEGORIA	2010	2011	2012	2013	2014	Variação 2010 / 2014	Variação % 2010 / 2014
Administrador	0	0	0	0	23	23	
Secretário de Justiça	338	267	226	186	80	-258	-76,34 %
Escrivão de Direito	1008	910	838	780	788	-220	-21,83%
Escrivão Adjunto	2357	2200	2124	2034	1970	-387	-16,42%
Escrivão Auxiliar	2775	2622	2578	2674	2640	-135	-4,87%
Técnico de Justiça Principal	147	129	117	110	102	-45	-30,62%
Técnico de Justiça Adjunto	786	742	708	685	608	-178	-22,65%
Técnico de Justiça Auxiliar	785	762	744	774	672	-113	-14,40%
TOTAL	8196	7632	7335	7243	6883	-1313	

Em abril de 2019, segundo informação disponibilizada pela DGAJ, encontravam-se no exercício de funções noventa e seis Secretários de Justiça, sendo que o quadro (mapa) legal de Secretários de Justiça é de noventa e nove.



Parecer

A presente alteração proposta pelo COJ radica, na sua maioria, em pressupostos economicistas, pretendendo apenas e só colmatar a falta de uma gestão adequada dos Quadros de Oficiais de Justiça.

O estrangulamento que foi operado na categoria de Secretário de Justiça foi de 71,7% (Secretários de Justiça em 2010 = 338 vs Secretário de Justiça em abril de 2019 = 99). Esta redução coloca em causa o normal funcionamento do Conselho de Oficiais de Justiça.

Em 2008, segundo o Boletim Informativo do COJ, encontravam-se a desempenhar funções vinte e seis (26) inspetores.

A actividade dos instrutores da área disciplinar: Existem cinco equipas na área disciplinar que têm a seu cargo a instrução dos processos de inquérito e disciplinar.

A actividade dos inspectores da área inspectiva: Existem 21 equipas a quem compete avaliar o estado dos serviços dos Tribunais e inspeccionar os oficiais de justiça.

Em 2010, segundo o Boletim Informativo do COJ, encontravam-se a desempenhar funções vinte e cinco (25) inspetores.

A actividade dos instrutores da área disciplinar: Existem três equipas na área disciplinar que têm a seu cargo a instrução dos processos de inquérito e disciplinar.

A actividade dos inspectores da área inspectiva: Existem 22 equipas a quem compete avaliar o estado dos serviços dos Tribunais e inspeccionar os oficiais de justiça.

Durante o ano de 2010, exerceram funções:

COJ – Presidente, vogais e secretário: 11 (dos quais, o vice-presidente, dois vogais eleitos e o secretário, exerceram a tempo inteiro)

Inspectores: 25

Secretários de inspecção: 25

Serviços de Apoio 3

Em 2016, encontravam-se a desempenhar funções dezasseis (16) inspetores (Boletim Informativo de 2016).



1.1 - RECURSOS HUMANOS

Durante o ano de 2016 exerceram funções:

COJ – Presidente, vogais e secretária: 11 (dos quais, o Vice-Presidente, dois vogais eleitos e a secretária, a tempo inteiro).

Inspetores: 16, à data de 31.12.2016.

Secretários de inspeção: 16, à data de 31.12.2016.

Serviços de apoio: 3

Em 2017, encontravam-se a desempenhar funções quinze (15) inspetores (Boletim Informativo de 2016).

Consultada a *webpage* do COJ <http://coj.justica.gov.pt/inspecao.php>¹ no que concerne a Boletins Informativos, apenas se encontram disponíveis os referentes ao período compreendido entre 2008 e 2017.

Em 2020, segundo informação colhida na página do COJ - <http://coj.justica.gov.pt/inspecao.php>² encontram-se em funções 14 inspetores.

Tendo como referencial inicial o ano 2008, ano em que se encontravam a desempenhar funções 26 inspetores, verificamos que, relativamente a 2020, o quadro de inspetores foi reduzido em 46,15%.

Convém mencionar que desde 2014 que o mapa de pessoal dos tribunais judiciais de 1.^a instância, constante do anexo I da Portaria n.º 161/2014, de 21 de agosto, foi alterado e republicado pelas Portarias n.os 93/2017, de 6 de março, e 118/2019, de 18 de abril e 372/2019, 15.10.

E, como é óbvio, sempre com o propósito de reduzir o número de oficiais de justiça.

Assim, os considerandos constantes do projeto de alteração ao RICOJ, têm apenas e só o propósito de mascarar o desinvestimento que tem sido feito nos quadros de Oficiais de Justiça.

Atente-se aos seguintes considerandos:

“... um número significativo de oficiais de justiça não tem o seu mérito avaliado com a periodicidade legalmente prevista”

¹ Página consultada em 10.11.2020

² Página consultada em 10.11.2020



Como é fácil de alcançar tal situação fica apenas e só a dever-se à má gestão de recursos humanos emanada pela DGAJ, pois com uma redução de 46,15% no número de Inspetores no período compreendido entre 2008 e 2020, seria de estranhar que o Serviço de Inspeções não tivesse atrasos.

“... urge uma mudança de paradigma no que respeita ao método da realização das inspeções ordinárias, devendo as mesmas incidir sobre o oficial de justiça e não sobre a secretaria judicial, sob pena de assistirmos a constantes e irrecuperáveis atrasos nas inspeções, com as inerentes consequências para a progressão, colocação e movimentação destes profissionais.”

Também esta nuance, de alteração de paradigma, **mais não é do que uma alteração economicista** e, **face ao descabro latente no atraso nas inspeções**, apesar do enorme esforço que os Srs. Inspetores e Secretários de Inspeção têm feito, abdicando muitos deles da sua vida pessoal e do seu lazer em prol do normal funcionamento do COJ, mais concretamente no Serviço Inspetivo.

Um leitor incauto do presente parecer poderia considerar que o Sindicato dos Funcionários Judiciais, estaria a utilizar uma construção catastrófica, mas conforme se pode verificar do documento **“Determinação de Inspeções Extraordinárias”³ o que o SFJ refere é uma análise consubstanciada na realidade.**

A Sr^a. Vice-Presidente do COJ, através do despacho Determinação de Inspeções Extraordinárias”, de 09.10.2020, refere o seguinte:

“O Conselho dos Oficiais de Justiça debate-se com especiais dificuldades na realização das inspeções ordinárias, que se encontram com um tempo de realização demasiado alongado, o que provoca disfuncionalidades e desigualdades na avaliação, com consequências na motivação e vida pessoal por parte dos srs. Oficiais de Justiça, situação a que não é alheio o reduzido número de inspetores em geral e, em particular, a crescente dimensão dos núcleos a inspecionar após a reorganização do mapa judiciário o que torna as inspeções ordinárias demasiado complexas e demoradas.”

Como é óbvio as considerações constantes do despacho, nomeadamente as “dificuldades na realização das inspeções ordinárias, que se encontram com um tempo de realização demasiado alongado” ficam apenas e só a dever-se ao desinvestimento

3

http://coj.justica.gov.pt/documentos/Determina%C3%A7%C3%A3o_Inspe%C3%A7%C3%B5es_Extraordin%C3%A1rias_2020.pdf



no quadro de Secretários de Justiça, categoria de onde são recrutados os Inspectores.

Não seria necessário ser um guru da gestão para prognosticar o descalabro que estava no horizonte.

Análise jurídica

Analisando a normas constantes do Projeto de RICOJ, podem as mesmas elas ser acantonadas em três grandes grupos:

Normas que se perspetivam como preambulares, definitórias, remissivas ou de consagração de procedimentos;

Normas que mais não fazem do que a transposição ou o acolhimento das estatuições do Decreto-Lei 343/99, 26.08 (EFJ);

Normas que contêm especialidades do próprio regime instituído pelo Projeto de Regulamento em análise.

Pelo significado e pelo seu enviesamento apenas no debruçaremos sobre as normas do Projeto de RICOJ que contendem frontalmente com o que se encontra estatuído do DL 343/99, 26.09 (EFJ), as quais, na perspetiva do SFJ, se encontram eivadas, contaminando todo o edifício jurídico construído no mencionado Estatuto dos Funcionários de Justiça.

No que concerne a regulamentos, pela sua relevância, transcrevemos o que consta do Acórdão 430/93, publicado no Diário da República n.º 248/1993, Série I-A de 1993-10-22.

“Na vertente da projecção da sua eficácia, ou seja, no círculo daqueles a quem se dirige e que por eles são obrigados, os regulamentos podem ser externos ou internos (cf. Freitas do Amaral, Direito Administrativo, 3.º vol., pp. 25 e segs., e Rodrigues Queiró, «Teoria dos regulamentos», in Revista de Direito e de Estudos Sociais, ano XXVIII, pp. 5 e segs.).

Segundo o último dos autores citados, os regulamentos externos «**analisa-se em preceitos que se dirigem não só ao órgão da Administração que os edita ou faz, ou a outros órgãos da Administração, mas também a terceiras pessoas, a particulares ou administrados que se encontrem em face dela numa relação de poder, enquanto os regulamentos internos «têm uma eficácia jurídica unilateral, uma eficácia que se esgota no âmbito da própria Administração, dirigindo-se exclusivamente para o interior da organização administrativa, sem repercussão directa nas relações entre esta e os particulares»**, faltando-lhes, «portanto, rigorosamente, alteridade» [em idêntico sentido, Freitas do Amaral, ob. cit., loc. cit., e Coutinho de Abreu, Sobre os Regulamentos Administrativos e o Princípio da Legalidade, pp. 89 e segs., distinguem uns e outros dizendo que os regulamentos de organização internos, «ao estruturarem as unidades organizatórias administrativas e ao disciplinarem o seu funcionamento, prescrevem sobre a competência externa dessas unidades e dispõem sobre direitos e deveres de terceiros», enquanto os



«regulamentos internos de organização estruturam órgãos internos e serviços administrativos, regulam a sua actividade (que não tem eficácia exterior, pelo menos directa) ou funcionamento e determinam as funções dos agentes»].

5.3 - Freitas do Amaral (ibidem), no que concerne à questão de saber se assumem a característica de regulamentos internos ou externos aqueles que a Administração Pública elabora **tendo em vista disciplinar a actuação dos seus próprios funcionários ou agentes, escreve que «se se tratar de regulamentos aplicáveis aos funcionários na sua qualidade de funcionários, com o fim de disciplinar a organização ou o funcionamento do serviço, tais regulamentos são internos; se porém se tratar de regulamentos aplicáveis aos funcionários na sua qualidade de cidadãos, sujeitos de uma relação jurídica de emprego com a Administração, com o fim de disciplinar essa relação e os direitos ou os deveres recíprocos que a integram, então esses regulamentos serão externos»** (Coutinho de Abreu, idem, reporta-se explicitamente a que, a par dos regulamentos de organização internos e externos, existem regulamentos orgânicos mistos, os quais «contêm simultaneamente normas organizatórias internas e externas, determinando estas últimas o regime geral do diploma regulamentar que a ambas contém»).

Os regulamentos internos são de natureza “meramente executivos que não se substituem à lei, ou seja, que «não dêem vida a nenhuma 'regra de fundo', a nenhum preceito jurídico 'novo' ou originário; que se limitem a repetir os preceitos ou regras de fundo que o legislador editou - só que de uma maneira clara ou, de toda a maneira, mais clara» (cf. Acórdão deste Tribunal n.º 1/92, publicado no Diário da República, 1.ª série, de 20 de Fevereiro de 1992), bem como a existência de regulamentos autónomos, integrativos e de carácter substantivo devidamente autorizados pela lei e que esta, nas suas linhas gerais, ainda define.”

Ou seja, um regulamento administrativo é uma norma jurídica, de natureza secundária, de carácter geral e de execução permanente dimanada de uma autoridade administrativa sobre matéria própria da sua competência, nos termos da lei.

O Projeto de Regulamento (RICOJ), que nos foi enviado para apreciação e emissão de parecer, está, como já anteriormente referimos, a extravasar o diploma originário, pretendendo substituir-se à Lei, *in casu*, ao DL 343/99, 26.08 (EFJ).

É inconcebível que através de um regulamento o Conselho dos Oficiais de Justiça, queira enviar, alterar e substituir-se às normas constantes do DL 343/99, 26.08 (EFJ).

As normas constantes dos artigos 3º, 5º, 9º n.º 6 do Projeto de RICOJ violam grosseiramente os princípios acima referidos, uma vez que extravasam as normas constantes do DL 343/99, 26.08, pretendendo mesmo substituir-se à Lei.

Conclusão:

Em primeiro lugar, esta proposta coloca a nu a clara opção que o Ministério da Justiça e a Administração fizeram ao longo destes anos, que é um



evidente desinvestimento, nomeadamente, na dotação de quadros suficientes para poder de forma proficiente dar satisfação às necessidades de recrutamento para o cargo de Inspetor do COJ, facto que desemboca na situação que hoje vivenciamos, que é a de tentar resolver **por regulamento** as falhas acumuladas ao longo de quase uma década.

Mais grave se torna quando querem “atirar” para os oficiais de justiça o ónus de participar num regulamento que mais não será o primeiro passo para a adesão a um sistema de avaliação não condizente com a prática do judiciário.

Acresce que o projeto de regulamento, tem como objetivo, mais uma vez, remendar, por via regulamentar, o Estatuto dos Funcionários de Justiça, postergando aspetos cruciais para a referida mudança de paradigma que se apregoa, mas que desagua inevitavelmente em premissas economicistas.

A alteração de previsão de serviço mínimo a considerar, alterando-se a norma de um período de 6 meses para nove meses, apenas tem como objetivo o de arranjar “forma” para as inspeções serem cada vez mais dilatadas, dir-se-ia, em linguagem popular, “empurrar com a barriga para a frente”.

Uma das maiores dificuldades que este projeto quer resolver, é a base de recrutamento dos Srs. Inspectores judiciais, estatuído no art.º 9.º, dificuldades que seriam prontamente resolvidas, se os tribunais estivessem providos de Secretários de Justiça, em número suficiente, condição indispensável para que exista base de recrutamento a Inspectores.

Ainda voltando ao artigo 9.º, todo ele está construído com um pressuposto não geral e abstrato, mas já colhendo as dificuldades que todos nós sabemos que vão existir e, portanto, condicionado a um conjunto de pressupostos parciais pouco transparentes e altamente reprováveis.

Em síntese conclusiva, não podemos deixar de considerar que este projeto terá sido pensado como um ensaio para “testar” matérias que deveriam estar a ser discutidas em sede de Estatuto, o qual aguardamos que nos seja proposto, onde, aí sim, será de avaliar, mas no seu conjunto e não parcelarmente como nos é apresentado.



O Projeto de Regulamento (RICOJ), que no foi enviado para apreciação e emissão de parecer, extravasa o diploma originário, pretendendo substituir-se à Lei, *in casu*, ao DL 343/99, 26.08 (EFJ).

Não aceitamos que, por via do Regulamento de Inspeções do Conselho dos Oficiais de Justiça, a DGAJ queira, de forma enviesada, alterar e substituir as normas constantes do DL 343/99, 26.08 (EFJ).

Todavia, o SFJ manifesta a sua disponibilidade para, ainda na vigência do EFJ atual, colaborar na melhoria do RICOJ.

Lisboa, 23 de Novembro de 2021

O Presidente do SFJ

António Manuel Antunes Marçal