jurisprudência.pt

Supremo Tribunal de Justiça
Processo nº 126/15.6YFLSB

Relator: MARTINS DE SOUSA
Sessão: 25 Maio 2016
Votação: UNANIMIDADE
Meio Processual: RECURSO CONTENCIOSO
Decisão: PROCEDENTE

PRESIDENTES DAS SECÇÕES **TRIBUNAL DA RELAÇÃO**

DISTRIBUIÇÃO **COMPETÊNCIA ORGÂNICA**

LEGITIMIDADE PARA RECORRER

DELIBERAÇÃO DO CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

DELIBERAÇÃO DO PLENÁRIO **RECURSO CONTENCIOSO**

ACTO ADMINISTRATIVO **ATO ADMINISTRATIVO**

VIOLAÇÃO DE LEI

Sumário

I - A legitimidade da ASJP para a interposição de recursos contenciosos de anulação de deliberações do Plenário do CSM nas quais não seja visada deve ser aferida de acordo com a previsão da al. c) do n.º 1 do art. 55.º do CPTA – havendo, pois, que determinar se existe uma relação de congruência entre as repercussões daquela e os fins daquela recorrente – e, adicionalmente, tendo em vista o disposto no n.º 1 do artigo 56.º da CRP e no n.º 3 do artigo 338.º da LGCTFP.
II - Posto que a deliberação recorrida se traduz, na prática, num acréscimo de serviço para os Juízes Desembargadores que presidem às Secções Criminais dos Tribunais da Relação, é de considerar que a mesma bule com os interesses de ordem profissional daqueles associados da recorrente (e, portanto,

colectivos) cuja defesa se acha cometida à recorrente, o que, à luz dos preceitos mencionados em I, lhe assegura a necessária legitimidade ad causam.
III - O n.º 1 do art. 168.º do EMJ é insensível à distinção entre acto administrativo e regulamento administrativo, não havendo, por isso, que questionar a recorribilidade de uma deliberação do Plenário do CSM com base nessa diferenciação.
IV - Existindo, na deliberação recorrida, uma determinação destinada a resolver uma situação individualizada e temporalmente delimitada, é possível nela discernir os traços de concretude e de irrepetibilidade que tipificam um comando vertido num acto administrativo, o qual, por não identificar concretamente os seus destinatários (aqueles figuram no acto por referência a uma categoria específica de magistrados em funções nos tribunais de 2.ª Instância), se deve ter por geral. Posto que os efeitos decisórios produzidos pelo acto em causa transbordam os limites orgânicos do recorrido, é igualmente de qualificá-lo como acto externo.
V - Estando as competências funcionais e processuais dos Juízes Desembargadores Presidentes das Secções Criminais dos Tribunais da Relação taxativamente previstas no CPP (e, adicionalmente, na LOSJ) e sendo as mesmas nitidamente demarcadas relativamente aos demais Juizes Desembargadores que as compõem, é de considerar que a deliberação recorrida, ao determinar que os primeiros passem a integrar a distribuição de processos em recurso, extravasa os poderes conferidos ao recorrido pelas previsões da al. l) do art. 149.º do EMJ e da al. k) do art. 155.º da LOSJ e interfere com o estabelecido na lei processual penal a respeito da repartição de serviço, assim contrariando a primazia concedida pelo n.º 1 do artigo 56.º deste último diploma às leis de processo no que respeita a esse aspecto.
VI - Tanto basta para que, desde logo, se poder conclui que a deliberação recorrida padece do vício de violação de lei, sendo, por isso, anulável nos termos do art. 163.º, n.º 1, do CPA.

Texto Integral

Acordam os Juízes na Secção de Contencioso:

I.

A Associação Sindical dos Juízes Portugueses interpôs recurso contencioso da deliberação adoptada pelo Plenário do Conselho Superior da Magistratura em

6 de Outubro de 2015, por intermédio da qual se decidiu que, no decurso do corrente ano judicial, os Ex.mos. Srs. Juízes Desembargadores Presidentes das Secções Criminais dos Tribunais da Relação passariam a integrar a distribuição dos recursos penais numa percentagem a determinar pelos Exmos. Srs. Juízes Presidentes desses Tribunais.

Após invocar a sua legitimidade activa, sustentou, em súmula, que aquela deliberação padece do vício de violação de lei, já que as atribuições e competências cometidas aos Juízes Desembargadores que desempenham essas funções estavam exclusiva e expressamente previstas na lei, não tendo o Conselho Superior da Magistratura competência para lhes atribuir outras. Acresce ainda que existem dissemelhanças entre o modo como é preparado e efectuado o julgamento dos recursos em processo-crime e em processo civil, inexistindo, pois, o paralelismo que, nos termos dos fundamentos da deliberação, a justificaria, sendo que a sua subsistência levará a que o Juiz Desembargador Presidente da Secção deixe de poder intervir nos processos nessa qualidade, assim se diminuindo o número legal de juízes que devem julgar um recurso em processo-crime.

O Conselho Superior da Magistratura apresentou resposta em que, em resumo, sustentou que à deliberação impugnada subjazem interesses relacionados com as carências de Juízes Desembargadores, excepcionando a inadmissibilidade da sua impugnação (por a mesma não corporizar um acto administrativo mas antes um regulamento organizatório de eficácia interna e insusceptível de impugnação contenciosa ou, pelo menos, um acto administrativo geral cuja natureza interna arreda a sua sindicabilidade) e a ilegitimidade activa da recorrente (por não estar em causa um interesse colectivo mas um interesse individual partilhável apenas por 9 Juízes Desembargadores, não se divisando que a impetrante litigue em representação dos mesmos).

Para concluir que o recurso não merece provimento, aduz ainda que a competência gestionária que legalmente lhe é conferida abrange aspectos de cariz organizatório (como aqueles que são veiculados pela deliberação recorrida) e que, por via da deliberação impugnada, não atribuiu àqueles Juízes Desembargadores novas funções, reafirmando a identidade de soluções para a distribuição de recursos em processo-crime e em processo civil.

Notificada da resposta, a recorrente apresentou alegações que rematou com as seguintes conclusões:

(i) O R. não detém competência para determinar novas atribuições dos presidentes das secções criminais, para além daquelas que decorrem directamente da lei ou que nela encontrem correspondência, motivo pelo qual a douta deliberação impugnada é ilegal e, como tal, anulável, nos termos do disposto no artigo 163º, nº 1, do CPA;

(ii) O julgamento, nas secções cíveis, é efectuado por três juízes, cabendo a um juiz as funções de relator e aos outros juízes as funções de adjuntos, enquanto que nas secções criminais, o julgamento não obstante ser realizado também por três juízes (artigo 12º, nº4, do CPP), cabe a um juiz as funções de relator, a outro as de adjunto, sendo o terceiro juiz o presidente da secção, pelo que por esta via se vê que não é possível a distribuição de recursos penais, nos mesmos termos que estão definidos para as secções cíveis;

(iii) Na verdade, a intervenção do presidente da secção criminal no julgamento do recurso é vista de forma diversa da intervenção do presidente da secção cível e que, muito embora se preceitue que ambos dirigem a discussão (cf. artigos 419º do CPP e 659º, nº 3, do CPC), não se vislumbra uma direcção nos mesmos termos, em processo penal e em processo civil, o que nos leva a rematar que não existem semelhanças entre o processo civil e o processo penal que sustente a distribuição de recursos aos presidentes das secções criminais;

(iv) Assim, é ponto assente que, fora dos casos de decisões singulares do relator, a secção criminal da Relação julga sempre com uma composição de três juízes (artigo 12º, nº4, do CPP), que integra sempre o presidente da secção, ainda que nos julgamentos em conferência se dispense a assinatura dos acórdãos pelo presidente caso se forme maioria com os votos do relator e do adjunto, pelo que caso o presidente da secção passe a ser relator de acórdãos (como parece evidenciar a douta deliberação impugnada), não poderá intervir no processo, simultaneamente, como presidente, o que significaria uma conferência composta por dois juízes e não três. tal como é exigido pelo artigo 56º, nº 1, da LOSJ, e pelo artigo 12º, nº 4, do CPP;

(v) Nesta senda, a adoptar-se o sentido decisório da douta deliberação impugnada, verificamos que os acórdãos que sejam proferidos na sequência de distribuição ao presidente da secção criminal dos Tribunais de Relação, enfermaram de manifesta nulidade insanável, prevista no artigo 119º, alínea a), do CPP, o que, como se sabe, afectará a validade do acórdão proferido, razão pelo qual a douta deliberação impugnada ao determinar a distribuição de recursos aos presidentes das secções criminais padece de manifesto vício

de violação de lei, por desrespeito do disposto nos artigo 56º, nº 1, da LOSJ, e 12º, nº 4, do CPP, motivo pelo qual é ilegal e, na sequência, anulável, nos termos do disposto no artigo 163º, nº 1, do CPA.

Termos em que o Recurso deve ser julgado procedente

Também o Conselho Superior da Magistratura apresentou alegações que finalizou nos seguintes termos:

"1. O comando deliberativo do CSM não tem a natureza de ato administrativo, pois os actos administrativos estão definidos como "as decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta" (artigo 148º do CPA).

2. Antes se reconduz, face ao seu conteúdo genérico e abstracto, a um regulamento - um regulamento sobre a organização, em concreto sobre o funcionamento, das secções criminais dos Tribunais de Relação.

3. Comando que não perde a sua natureza normativa por ter uma vigência temporária – ano judicial em curso - aplicando-se a todos os desembargadores que, nesse período, possam assumir a presidência das secções criminais dos Tribunais de Relação, independentemente da sua identidade.

4. Qualificando-se como um regulamento organizatório, tipicamente um regulamento interno, é insusceptível de controlo contencioso.

5. Asserção aplicável à situação em causa, porque esse concreto segmento da distribuição de serviço, de índole meramente organizatório ou de funcionamento é estranha à "relação fundamental" identitariamente estabelecida pelo Estado para com todos os juízes desembargadores em exercício nos Tribunais de Relação, numa mesma categoria e num mesmo estatuto, à margem da singular função que alguns assumam, como é o caso do ingresso dos presidentes das secções criminais na distribuição de recursos penais.

6. Se vier a considerar-se que esse comando não tem a natureza de regulamento, mas de ato administrativo – geral – ele enforma um ato administrativo interno, cujos efeitos jurídicos se produzem no interior do órgão que os praticou, também inimpugnável contenciosamente.

7. Embora a ASJP evoque a sua legitimidade processual para defesa dos direitos e interesses colectivos dos Juízes, a sua intervenção recursiva não tem

esse alcance, pois um direito ou interesse é colectivo quando pertence a todo o colectivo de associados representados pelo sindicato.

8. Não estando em causa um interesse colectivo dos Juízes – a matéria objecto da deliberação atinge apenas nove desembargadores - estará a assumir a titularidade dos interesses directos e imediatos dos juízes visados.

9. Porém, não avoca a sua representação e substituição, não os identifica como seus associados nem alega estar munida da necessária autorização, assim denotando não estar em causa o direito de acção em representação ou em substituição de associados que a autorizem.

10. Embora a legitimidade para a impugnação de normas – trata-se aqui da impugnação de um regulamento - pertença a qualquer pessoa que alegue ser prejudicada pela aplicação da norma, a questão da legitimidade activa para o recurso é aferida pelo disposto nos n.os 1 e 2 do artigo 73º CPTA, ex vi artigo 178º do EMJ e, por essa via, também a ASJP carece de legitimidade.

11. A incompetência do CSM para deliberar sobre matéria de distribuição de recursos penais aos juízes presidentes de secção criminal não tem qualquer sustentáculo legal e, a vingar essa tese, retirar-se-ia ao CSM a competência para convocar regras de carácter puramente organizatório.

12. Pretender que ao CSM esteja vedado definir, por razões gestionárias, os desembargadores que relatam ou não processos, corresponde ao esvaziar de conteúdo o papel mais relevante que o EMJ atribui ao CSM – a gestão da magistratura judicial, no seu funcionamento e organização.

13. Aliás, o argumento da ASJP encontra-se viciado, porque a deliberação não confere novas atribuições aos presidentes de secção criminal dos Tribunais de Relação - é no relato de acórdãos que reside a essência da função do desembargador.

14. Enjeita-se ainda o vício de violação de lei, porque a paridade de regimes adjectivos não sustenta o alcance interpretativo da ASJP, que defende a distribuição de recursos para os presidentes das secções cíveis dos Tribunais de Relação e a não distribuição de recursos aos presidentes das secções criminais dos mesmos tribunais.

15. É o próprio artigo 78º da LOSJ que, por referência ao artigo 65º, enuncia a competência dos presidentes de secção dos Tribunais de Relação,

indiferenciada e conjuntamente, quanto aos presidentes de qualquer secção, cível, criminal ou social.

16. Prevendo o legislador as situações de isenção ou redução de distribuição por via do exercício de cargos dessa ou de idêntica natureza, o seu silêncio sobre a isenção de distribuição dos presidentes das secções criminais dos Tribunais de Relação não sustenta a visão interpretativa da recorrente (artigos 64º, 3, e 77.º, 3, da LOSJ).

Sem prejuízo da superior apreciação dos Venerandos Juízes Conselheiros desse Supremo Tribunal de Justiça, o CSM continua a pugnar pela improcedência do recurso.".

O Ministério Público lavrou douto parecer em que concluiu pela absolvição do recorrido da instância em virtude de considerar que a deliberação recorrida não corporizava um acto administrativo contenciosamente impugnável.

II.

Cumpre, primeiramente, avaliar se as excepções dilatórias arguidas pelo recorrido (e, em parte, pelo Ministério Público) obviam ao conhecimento do mérito do recurso.

Servindo-nos, a título de guião, da ordem enunciada no n.º 4 do artigo 89.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos[1], enfrentemos, primeiramente, a pretensa ilegitimidade activa da recorrente.

A) Da ilegitimidade activa

Para solucionar esta questão, teremos em conta os seguintes dados factuais:

· A deliberação recorrida tem o seguinte teor "*Apreciada a proposta sobre distribuição de serviço aos Ex.mos. Juízes Desembargadores Presidentes das Secções Criminais dos Tribunais da Relação atenta a carência de desembargadores naqueles Tribunais, após a intervenção de todos os Ex.mos. Srs. Conselheiros presentes, o Plenário do C.S.M. delibera por maioria, com os votos a favor, dos Exmos. Srs. Vice-Presidente, Prof. Doutor...., Prof. Doutor ...., Dra...., Dr. ..., Dr. ..., Dr. ..., Dr. ..., Dra. ..., e com os votos contra, dos Ex.mos. Srs. Presidente, Dr. ..., Dr. ... e Dr. ..., que, com um cariz transitório, para vigorar apenas no ano judicial 2015/2016, os presidentes das secções criminais dos Tribunais de Relação passem a integrar a distribuição dos recursos penais, entre os 25% a 50%, percentagem essa a determinar pelos Exmos. Srs. Presidentes das Relações.*".

· A recorrente é uma associação de índole sindical que, ademais, tem como objecto:

"(…) *b) assegurar a representação e defesa dos interesses sociais, culturais, morais, profissionais e económicos dos Juízes;*

c) pugnar pela defesa dos direitos fundamentais do Homem e pela adopção de medidas que garantam a realização de uma justiça acessível e pronta; (…)"[2];

· Os Juízes Desembargadores Presidentes das Secções Criminais dos Tribunais das Relações são associados da recorrente[3];

· No intróito do requerimento inicial, a recorrente invoca que apresenta o presente recurso "(…) *em representação dos seus associados* (…)".

Nos termos do n.º 1 do artigo 164.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais a legitimidade activa para o presente meio impugnatório depende da titularidade de um "*interesse directo, pessoal e legítimo na anulação da deliberação*".

Face ao modo como esta disposição tem vindo a ser entendida pela jurisprudência desta Secção[4], seria de obtemperar que a recorrente não possui um interesse directo e pessoal na invalidação da deliberação recorrida já que nem sequer foi por ela visada.

Contudo, como ressalta da interpretação do sobredito dispositivo legal, a norma nele contida refere-se à legitimidade das pessoas singulares.

Ora, não sendo essa a índole da recorrente, impõe-se que consideremos a previsão da alínea c) do n.º 1 do artigo 55.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos para nele correctamente enquadrar a resolução da questão em apreço.

Antes, porém, de prosseguirmos e adiantando razões, cumpre alertar que a convocação, em exclusivo, desta norma (em detrimento daquela que consta do n.º 1 do artigo 73.º do mesmo diploma) se faz tendo em vista o que infra vai decidido sobre a natureza da deliberação impugnada.

Segundo aquele preceito têm "(…) *legitimidade para impugnar um acto administrativo:*

c) Entidades públicas e privadas, quanto aos direitos e interesses que lhes cumpra defender (…)".

Trata-se de uma norma na qual se prevê a legitimidade – dir-se-ia, colectiva – para impugnar os actos que afrontem os interesses e bens que os entes públicos e privados, de acordo com o princípio da especialidade, têm por missão defender e que constituem o seu fim[5].

Confere-se, pois, legitimidade àquelas entidades para agirem em juízo em prol dos interesses que não lhes pertencem[6] mas de cuja defesa se acham incumbidas.

Independentemente de essa legitimidade estar (ou não) simultaneamente prevista do respectivo acto constitutivo, a redacção genérica do preceito torna fulcral que se determine se existe uma "(…) *relação de congruência entre os efeitos do acto a impugnar e as finalidades programáticas da entidade impugnante* (…)"[7].

Inserem-se neste preceito, além do mais, as pessoas colectivas privadas de substrato associativo[8] como são os sindicatos e as associações sindicais[9], sendo, aliás, de notar que foi propósito legislativo dar resposta às dificuldades que se vinham colocando[10].

Localizado o correcto enquadramento da questão, importa realçar que a concreta questão colocada pelo recorrido se prende com a índole dos interesses prosseguidos pela presente impugnação.

Neste particular contexto e à míngua de norma que especificamente regule o associativismo sindical de magistrados judiciais, importa considerar o que resulta do n.º 1 do artigo 56.º da Constituição da República Portuguesa (onde se prevê que "*Compete às associações sindicais defender e promover a defesa dos direitos e interesses dos trabalhadores que representem*"), e, na legislação infraconstitucional, o que se extrai do n.º 3 do artigo 338.º da Lei Geral do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (aprovada pelo artigo 1.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho[11]), segundo o qual as associações sindicais tem "*legitimidade processual para defesa dos direitos e interesses colectivos e para a defesa colectiva dos direitos e interesses individuais legalmente protegidos dos trabalhadores que representem*.".

Perante similar disposição do Decreto-Lei n.º 84/99, de 19 de Março[12] (que, de pretérito, visava assegurar a liberdade sindical dos trabalhadores da Administração Pública e regular o seu exercício), podíamos ter por assente que, por interesses[13] colectivos, se devem entender aqueles que são partilhados por certas categorias ou grupo organizado de cidadãos (não se cingindo, pois, a uma mera soma de interesses individuais mas resultando da sua entrelaçamento[14]) e que são referenciáveis a valores jurídicos-económicos ou socioprofissionais e que a estes se contrapunham os interesses individuais – os quais se caracterizam por serem específicos de determinado indivíduo[15] –.

Contudo, se o traçar desta destrinça aparentava ser claro no plano teórico, a verdade é que, na prática, os interesses colectivos e os interesses individuais (con)fundem-se amiúde entre si, de tal sorte que o interesse individual contribui para formar o interesse colectivo e este molda e uniformiza o interesse individual[16]. Com propriedade se afirmou que "(…) *a existência de um interesse colectivo não elimina nem ofusca os interesses (individuais) de cada um dos interessados. Mas confere-lhes mais força, uma maior importância, que em muitos casos, poderá justificar a sua tutela por uma entidade distinta*. (…)"[17].

Nessa senda, deparando-se com as dificuldades inerentes à diferenciação e categorização rigorosas, era sustentado que o legislador reconhecera a existência de uma interligação entre as duas esferas de interesses e procedera "(…) *à uniformização do regime de legitimidade das associações sindicais relativamente a defesa de interesses colectivos e interesses individuais* (…)" [18].

Assim se entendeu também no campo jurisprudencial, como desde logo evidencia a interpretação, com força obrigatória geral [19] que foi conferida ao n.º 1 do artigo 56.ª Constituição da República Portuguesa, segundo a qual este preceito não só assegura aos trabalhadores a defesa colectiva – através das suas associações sindicais – dos respectivos interesses colectivos, como lhes garante – ao não excluí-la – a possibilidade de intervenção das mesmas na defesa colectiva dos seus interesses individuais.

Por seu turno, o Pleno da Secção de Contencioso do Supremo Tribunal Administrativo firmou os seguintes entendimentos[20]:

· os "(…) *Sindicatos têm legitimidade para a interposição de recursos contenciosos em defesa de todos os direitos e interesses individuais legalmente protegidos dos trabalhadores que representem, em matéria socioprofissional, independentemente de, no caso concreto, estar ou não em causa o interesse de todos os seus associados.*";

· a "(…) *disposição do nº 3 do artº 4º do DL 84/99, de 19.3, ao reconhecer às associações sindicais legitimidade «para a defesa colectiva dos direitos e interesses individuais legalmente protegidos dos trabalhadores que representem», consagra a legitimidade processual activa dessas mesmas associações para a defesa dos direitos e interesses individuais de um só trabalhador.*";

· "(…) *A expressão «defesa colectiva de direitos e interesses individuais» contida no art. 4º, nº3, do citado D.L. nº 84/89 não pode significar apenas a defesa de "um por todos", isto é, a defesa plural do Sindicato, por intermédio de um trabalhador, dos direitos e interesses comuns à generalidade dos restantes (portanto, "colectivos"), mas também a defesa singular dos direitos e interesses particulares de um trabalhador, logo, independentes dos demais.* (…)".

Rememorando a matéria factual que supra concitámos, afigura-se-nos ser patente que existe uma directa e congruente correlação entre a finalidade visada pelo presente recurso contencioso – a invalidação da deliberação em causa – e os interesses profissionais cuja defesa é finalisticamente cometida à recorrente.

Acha-se, pois, franqueada a barreira contida na alínea c) do n.º 1 do artigo 55.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e a que atrás fizemos referência.

Evola, por seu turno, do que viemos de expor que a destrinça entre interesse individual e interesse colectivo não apresenta, actualmente, grande interesse prático para a definição da questão da legitimidade adjectiva das associações sindicais no âmbito do desempenho de funções públicas.

Ainda assim, sempre se dirá, na esteira da jurisprudência fixada pelo Supremo Tribunal Administrativo que a defesa do interesse colectivo não demanda que este seja forçosamente partilhado por todos os membros de uma associação sindical, o que equivale por dizer que o facto de os efeitos da anulação da

deliberação em causa apenas se repercutirem na esfera jurídica de alguns dos seus associados é irrelevante[21] para afastar o cariz colectivo do interesse.

Aliás, adoptando o critério já sufragado por esta Secção para a caracterização de interesses defendidos pela recorrente, é de ajuizar que o interesse dos Juízes Desembargadores que presidem às Secções Criminais nos Tribunais da Relação deve ser tido como um interesse colectivo, na medida em que pertence, em comunhão e por igual, a um grupo individualizado de pessoas e é referenciável a valores socioprofissionais do desempenho dessas específicas funções judiciais.

Deste modo, à luz dos preceitos vindos de citar, cabe reconhecer a legitimidade activa da recorrente.

B) Da inimpugnabilidade da deliberação recorrida

Conhecido o teor do acto impugnado, cabe, antes de mais, recordar que o Conselho Superior da Magistratura é um órgão da administração judiciária e que desempenha, além do mais, funções tipicamente administrativas.

O poder administrativo em que se acha investido revela-se[22], além do mais, no poder regulamentar e no poder de definição unilateral do direito perante os casos concretos que lhe são submetidos pelos administrados, i.e. pelos juízes. Por isso, tanto o regulamento como o acto administrativo – os meios pelos quais se efectivam aqueles poderes – constituem emanações desse poder administrativo.

Sem prejuízo de as resoluções tomadas pelo Conselho Superior da Magistratura poderem assumir outras formas, interessam-nos, em particular as deliberações promanadas do respectivo Plenário uma vez que a elas se restringe a impugnação contenciosa perante esta secção(cfr. n.º 2 do artigo 150.º, artigo 151.º e 168º,1, do Estatuto dos Magistrados Judiciais),.

Perante a enunciação do objecto mediato do presente recurso contencioso efectuada no sobredito preceito, é de lembrar que o termo "*deliberação*" tanto pode ser sinónimo de um acto administrativo como de um acto mediante o qual se aprova o regulamento[23].

Devemos, pois, anuir que, para efeitos de aferição da recorribilidade, o n.º 1 do artigo 168.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais não estabelece qualquer diferenciação que se reporte ao conteúdo material do acto impugnado.

Daí que se deva considerar que a letra da lei não favorece a interpretação preconizada pelo recorrido e secundada pelo Ministério Público, antes viabilizando uma interpretação que desatende ao modo como se expressa a vontade administrativa emanada do Conselho Superior da Magistratura.

Acresce que, a vingar uma interpretação com esse sentido, comprometer-se-ia o princípio do direito à tutela jurisdicional efectiva contra normas emitidas pela administração no exercício da função administrativa (contido no n.º 5 do artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa[24]), já que, na prática, se inviabilizaria que os juízes pudessem impugnar as deliberações do Plenário do Conselho Superior da Magistratura nas quais se contivessem regulamentos.

Por seu turno, recorde-se que, no contexto do recurso contencioso das deliberações do Plenário do Conselho Superior da Magistratura, o recurso às normas previstas no Código de Processo nos Tribunais Administrativos é meramente subsidiário (cfr. artigo 178.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais).

Ora, existindo norma expressa que é insensível a qualquer discriminação entre acto administrativo e regulamento para efeitos da sua recorribilidade perante esta instância, carece de sentido reportar-nos às disposições particulares da acção administrativa especial de impugnação de actos administrativos (cfr. artigos 50.º e ss. daqueloutro diploma) para nelas buscar essa lídima distinção [25].

Por tudo isto, é de considerar que a excepção dilatória arguida não pode ser acolhida.

Admitamos, porém, que o n.º 1 do artigo 168.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais consentia uma discriminação como aquela que é basilar na argumentação vinda de apreciar, o que nos remete para diferenciação entre acto administrativo e regulamento administrativo cuja definição se encontra nos artº135º e 148º do actual Código do Procedimento Administrativo[26], aqui, exclusivamente, aplicável.

A partir da consideração destas definições, extrai-se que o legislador identificou o regulamento com generalidade e abstracção do alcance dos respectivos preceitos e o acto administrativo com a individualização e concretização do seu comando, esquivando-se, porém, a densificar os conceitos integrantes destes binómios.

Ensina FREITAS DO AMARAL[27] que "(…) *A característica da generalidade significa que o comando regulamentar se aplica a uma pluralidade de destinatários, definidos através de conceitos ou categorias universais; por seu turno, a característica da abstracção traduz-se na circunstância de o comando regulamentar se aplicar a uma ou mais situações definidas pelos elementos típicos constantes da previsão normativas, isto é, também por conceitos ou categorias universais. Enquanto comando abstracto que é o regulamento não se esgota normalmente numa aplicação; pelo contrário, aplicar-se-á sempre que em concreto se verificarem as situações típicas que nele se encontram previstas.*

Diferentemente se passam as coisas com o acto administrativo. É que o acto administrativo está, em princípio, vocacionado para se aplicar a único destinatário – um indivíduo, uma pessoa colectiva, uma empresa – e para resolver uma situação concreta, consumindo nela os seus efeitos jurídicos. (…)". É que, por norma "(…) *o acto administrativo versa sobre uma situação individual e concreta: por isso, um pretenso acto administrativo que não contenha em si mesmo a individualização do destinatário a que se aplica e do caso sobre que versa não pode valer, perante a ordem jurídica, como acto administrativo* (…)*".*

A jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo tem perfilhado este entendimento[28].

Esta Secção teve já, recentemente, ocasião de traçar, nos seguintes moldes, as linhas de fronteira entre aquelas duas formas paradigmáticas de exercício da actividade administrativa, tendo logrado vencimento a posição segundo a qual "(…) *a diferenciação entre acto administrativo e regulamento administrativo assenta e manifesta-se na constatação de que o acto, ao contrário do regulamento (norma administrativa), não inova o ordenamento jurídico, antes o aplica. Por outro lado, o acto administrativo destina-se a regular uma situação individual e concreta, enquanto o regulamento administrativo (norma administrativa) tem uma dimensão de abstracção e generalidade.* (…)"[29].

Colhidos estes contributos, parece ser de assentar que o cerne da distinção entre um regulamento e um acto administrativo reside nos traços de generalidade e de abstracção de que o primeiro se reveste.

Apelida-se de generalidade a indeterminação dos seus destinatários e a sua definição por intermédio de conceitos ou categorias universais sem individualização de pessoas, ainda que, porventura, determináveis.

Por seu turno, pode-se conceber como abstracção a previsão hipotética de uma situação objectiva que não se esgota numa única aplicação, ou, se quisermos, a susceptibilidade de aplicação da hipótese a um número indefinível de casos. Disciplina-se não um caso mas uma pluralidade de hipóteses reais que venham a verificar-se no futuro[30].

Ao invés, o acto administrativo é sempre uma decisão individual (em face da definição legal constante do artigo 148° do Código do Procedimento Administrativo a individualização do destinatário é um elemento essencial do acto administrativo, sendo, pois, de refutar o entendimento expresso pelo recorrido) e concreta (a decisão esgota os seus efeitos com uma única aplicação e irrepetível).

Na fronteira desta distinção surgem, no entanto, dificuldades de caracterização como sucede com os denominados actos administrativos gerais, i.e. comandos de aplicação concreta que têm como destinatários um grupo circunscrito de pessoas não concretamente individualizados mas individualizáveis[31].

A este respeito, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA[32] dá-nos a conhecer que "(…) *Já no que diz respeito aos comandos de aplicação concreta, mas que têm por destinatários um grupo circunscrito de pessoas, que, embora não sejam por eles individualizadas, são determinadas ou determináveis, parecem perfilar-se dois entendimentos diferentes na doutrina. Para um desses entendimentos, a generalidade das normas decorre do facto de os seus destinatários não serem individualizados, mas nelas apenas surgirem definidos por referência a conceitos ou categorias universais. Portanto, desde que um comando unilateral produzido pela Administração Pública, no exercício da função administrativa, não individualize os seus destinatários, mas os defina por referência a conceitos ou categorias universais, tal comando deve ser qualificado como geral. Ora, como os actos administrativos são, não apenas concretos, mas também individuais, este tipo de comandos deve ser reconduzido à figura do regulamento, e não do ato administrativo.*

Para o segundo dos entendimentos referidos, pelo contrário, a generalidade das normas não decorre apenas do facto de os seus destinatários não serem

por elas individualizados, mas também do facto de eles não serem determináveis à face do que nelas se dispõe. Portanto, os comandos que, embora não individualizem os seus destinatários, permitam que se proceda à respectiva determinação devem ser reconduzidos à figura do ato administrativo, e não do regulamento. (…)

Concordamos com o segundo, na parte em que assume que o ato concreto com destinatários determináveis não possui conteúdo normativo e, portanto, não deve ser assimilado à figura do regulamento, mas do ato administrativo. Era este, de resto, o entendimento tradicional. ***Mas, precisamente em conformidade com o entendimento tradicional, cumpre acrescentar que, para nós, não deixa de existir generalidade num ato jurídico pelo facto de os destinatários desse ato serem determináveis à face dele: para que exista generalidade, basta, a nosso ver, que os destinatários não sejam concretamente identificados pelo ato, mas nele apenas surjam definidos por referência a conceitos ou categorias universais.*** *Neste entendimento assenta, aliás, a tradicional recondução das situações do tipo em análise ao conceito de ato administrativo geral, cuja pertinência, no vigente direito português, se afigura inquestionável: de outro modo, sempre se deveria ter, na verdade, assumido, pura e simplesmente, que os comandos cujos destinatários não eram individualizados pelo ato, mas que eram determináveis à face dele, não afinal, atos gerais, mas atos individuais.* (…)".

Tendo presentes estes contributos e rememorando o teor da deliberação impugnada, surpreende-se naquela um comando (a determinação segundo a qual os Exmos. Srs. Juizes Desembargadores Presidentes das Secções Criminais dos Tribunais das Relações deverão passar a integrar a distribuição dos recursos penais), de vigência temporalmente limitado (como o evidencia o "*cariz transitório*" proclamado no texto da deliberação) e destinado a resolver um problema concreto (a invocada carência de Juízes Desembargadores nas Secções Criminais dos Tribunais de 2.ª Instância).

A individualização dos destinatários imediatos desse comando, o referido cariz temporário e a referência a uma particular situação a que a medida visa responder indicam-nos que nos deparamos com um acto administrativo.

Perante esses elementos, é, com efeito, possível discernir os traços de concretude e de irrepetibilidade (e note-se que a circunstância de a determinação em causa se projectar numa execução permanente não afasta essa qualificação, pois tal irreleva para este efeito) que tipificam um comando vertido num acto administrativo.

A presença dessas duas características é decisiva para erradicar a hipótese de a deliberação em causa se destinar a regular uma pluralidade de casos, i.e. de revestir cariz normativo.

Poder-se-ia objectar que os destinatários do comando não estão individualizados, figurando no acto por referência a uma categoria específica de magistrados em funções nos tribunais de 2.ª Instância.

Porém, na esteira do defendido por MÁRIO AROSO DE ALMEIDA[33], há que lembrar que o acto administrativo geral encerra também a falada característica da generalidade, pese embora esteja necessariamente referido a uma situação concreta e permita, por isso, a identificação/identificabilidade dos seus destinatários.

Propende-se, por isso, para a integração do conteúdo corporizado na deliberação recorrida na noção de acto administrativo geral e não no conceito de regulamento.

Sustenta, no entanto o recorrido que esse acto deveria ser qualificado como acto interno.

Os actos internos são "(…) *actos cujos efeitos se produzem apenas nas relações interorgânicas* (…)" [34]- como sejam ordens hierárquicas[35], instruções e despachos interpretativos genéricos[36] e pareceres obrigatórios [37] -, reconhecendo-se que a garantia da tutela jurisdicional efectiva não os abrange[38]. Ao invés, tem-se como actos externos aqueles cujos efeitos se produzem na(s) esfera(s) jurídica(s) de pessoas diferentes da entidade/órgão que os emite[39].

Procedendo à interpretação do acto administrativo em causa, é de considerar que, como se disse, o mesmo decide uma situação jurídica concreta e individualizada.

Por outro lado, o referido acto repercute-se imediatamente na esfera jurídica dos seus destinatários, não havendo, pois, necessidade de intermediação de qualquer outro acto que lhe dê execução.

Acresce que, como parece ser apodíctico, os Juízes Desembargadores Presidentes das Secções Criminais dos Tribunais das Relações não estão integrados na estrutura orgânica interna do recorrido. São, ao invés, titulares

de um órgão de soberania que estão sujeitos aos seus poderes gestionários e disciplinares.

Daí que se deva assumir que o conteúdo decisório vertido na deliberação sob censura define uma situação jurídica exterior ao ente recorrido e, como tal, qualifica-se como acto externo.

Destarte, não se verifica a excepção dilatória arguida pelo recorrido e pelo Ministério Público.

C – A questão de mérito:

1. Em 6 de Outubro de 2015, o Plenário do Conselho Superior da Magistratura aprovou uma deliberação com o seguinte teor: *"Apreciada a proposta sobre distribuição de serviço aos Exmos. Juízes Desembargadores Presidentes das Secções Criminais dos Tribunais da Relação atenta a carência de desembargadores naqueles Tribunais, após a intervenção de todos os Exmos. Srs. Conselheiros presentes, o Plenário do C.S.M.* ***delibera por maioria****, com os votos a favor, dos Exmos. Srs. Vice-Presidente, Prof. Doutor ...., Prof. Doutor ..., Dra. ..., Dr. ..., Dr. ..., Dr...., Dr. ..., Dra. ..., e com os votos contra, dos Exmos. Srs. Presidente, Dr. ..., Dr. ... e Dr. ..., que, com um cariz transitório, para vigorar apenas no ano judicial 2015/2016, os presidentes das secções criminais dos Tribunais de Relação passem a integrar a distribuição dos recursos penais, entre os 25% a 50%, percentagem essa a determinar pelos Exmos. Srs. Presidentes das Relações.*".

2. Na fundamentação da proposta que antecedeu a deliberação referida em 1. escreveu-se: "(…) *4. Entende-se que o quadro normativo vigente não exclui o relato dos processos pelos presidentes das secções criminais. Com efeito, a Lei de Organização do Sistema Judiciário (LOSJ), aprovada pela lei 62/2013, de 26 de agosto (artigo 65º, ex vi artigo 78º), estatui que cada secção cível, criminal ou social, é presidida pelo juiz que, de entre os que a compõem, for anualmente eleito seu presidente pelo respetivo pleno, competindo-lhe presidir à secção e exercer, com as devidas adaptações, as funções referidas nas alíneas b), c) e d) do nº 1 do artigo 62º, que se traduzem na homologação das tabelas das sessões ordinárias, na convocação das sessões extraordinárias, no apuramento do vencido nas conferências e votar sempre que a lei o determina, caso em que assinará o acórdão. Portanto, à semelhança do que sucedia na LOFTJ (artigos 46º e 61º da Lei nº 3/99, de 13 de janeiro), não decorre da LOSJ a exclusão da distribuição do presidente da secção criminal.* (…)

Assim, para além da decisão dos conflitos, cabe aos presidentes das secções criminais a integração nas conferências com o relator e o juiz-adjunto apenas para dirigir a discussão com o voto de desempate, quando não puder formar-se maioria com os votos do relator e do juiz adjunto e, quando for requerida a audiência, declara a sua abertura, preside e fixa a data para publicação da decisão, se o acórdão não puder ser lavrado logo após deliberação e votação.

7. Este regime não diverge substancialmente do previsto no ordenamento jusprocessual civil, em que a discussão do julgamento é dirigida pelo presidente da secção, que desempata quando não possa formar-se a maioria, e nem por isso está dispensado de qualquer distribuição (artigo 659º).(…)

10. Neste panorama, deveras alarmante, de carência de desembargadores nos Tribunais de Relação e por se entender que o quadro normativo não exclui a possibilidade, propõe-se a seguinte deliberação:

O Plenário do CSM delibera que, com um cariz transitório, para vigorar apenas no ano judicial 2015/2016, os presidentes das secções criminais dos Tribunais de Relação passem a integrar a distribuição dos recursos penais (…)".

Reapreciando as alegações produzidas pela recorrente nos presentes autos, temos que a questão a decidir se resume a determinar se a deliberação do Plenário do Conselho Superior da Magistratura deve ser invalidada por falta de competência para atribuir novas tarefas aos Exmos. Srs. Juízes Desembargadores Presidentes das Secções Criminais dos Tribunais da Relação e/ou por padecer do vício de violação de lei que a recorrente lhe imputa.

Impõe-se, antes de mais, atentar na previsão da alínea b) do n.º 2 do artigo 161.º do Código do Procedimento Administrativo, por via da qual se comina a nulidade para os actos "(…) *estranhos às atribuições dos ministérios, ou das pessoas colectivas referidas no artigo 2.º, em que o seu autor se integre* (…)".

Trata-se, pois, do vício da incompetência, o qual se reconduz à "(…) *ilegalidade resultante da prática por um órgão ou agente administrativo de acto que ele não tinha o poder legal de praticar, no caso dessa ilegalidade não constituir usurpação de poder* (…)"[40].

Por seu turno, a usurpação de poder – a que, implicitamente, a recorrente se refere, ao sustentar que o recorrido não detém os poderes necessários para

confiar novas atribuições aos Exmos. Srs. Juízes Desembargadores Presidentes das Secções Criminais dos Tribunais da Relação, já que tal constitui competência do poder legislativo – consiste "(…) *na prática, por um órgão administrativo, de um acto incluído nas atribuições do poder legislativo, do poder moderador ou do poder judicial*"[41], sendo que os actos que a consubstanciem são igualmente fulminados com a nulidade (alínea a) do n.º 1 do citado preceito).

Trata-se de uma forma mais grave de incompetência, na medida em que o acto praticado não está sequer sob a alçada dos poderes de administração (ao contrário do que sucede no âmbito do vício precedentemente identificado), assim se infringindo o princípio da separação de poderes que está na génese deste vício[42].

O legislador constitucional de 1976 atribuiu ao Conselho Superior da Magistratura a competência para decidir "(…) *a nomeação, a colocação, a transferência e a promoção dos juízes dos tribunais judiciais* (…)" (cfr. n.º 1 do artigo 217.º da Constituição da República Portuguesa).

Para a consecução destas tarefas, o legislador ordinário definiu o recorrido como o "(…) *órgão superior de gestão e disciplina da magistratura judicial* (…)" (artigo 136.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais e artigo 153.º da Lei de Organização do Sistema Judiciário - Lei n.º 62/2013 de 26 de Agosto -) e assinalou-lhe diversas atribuições e tarefas.

De entre estas, importa destacar aquelas que poderíamos designar como respeitantes à gestão dos quadros da judicatura em função do serviço judicial (cfr. alíneas c), h), i), j) e k) do artigo 149.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais e alíneas c), h), i), j), k) e m) do artigo 155.º da Lei de Organização do Sistema Judiciário).

Interessando-nos, em particular, o modo como essas competências se projectam em relação aos tribunais superiores, há a salientar que o recorrido detém, em particular, competência para "*fixar o número e composição das secções do Supremo Tribunal de Justiça e dos tribunais da relação* (…)" (alínea l) do artigo 249.º daquele diploma e alínea k) do artigo 155.º da Lei de Organização do Sistema Judiciário). Acessoriamente, confere-lhe a lei poderes para determinar "(…) *os casos em que os vice-presidentes* [do Supremo Tribunal de Justiça e das Relações] *podem ser isentos ou privilegiados na distribuição dos processos* (…)" (n.º 3 do artigo 64.º daquele diploma).

Assinale-se que, neste contexto, não cabe discorrer sobre os poderes gestionários do recorrido quanto aos juízes que desempenham funções nos tribunais superiores mas apenas apurar se o recorrido dispõe de competência para actuar como actuou.

Por força da genérica remissão contida no artigo 78.º da Lei de Organização do Sistema Judiciário para o preceito contido no artigo 65.º do mesmo diploma e, sequencialmente, por via da remissão operada pelo n.º 3 deste último preceito para as alíneas b) a d) do artigo 62.º deste diploma[43], compete, em geral, aos Juízes Desembargadores Presidentes das Secções dos Tribunais da Relação presidir às sessões de julgamento, convocar sessões extraordinárias, homologar as tabelas das sessões ordinárias, apurar o vencido nas conferências (i.e. apurar a posição de cada Juiz Desembargador que interveio na conferência, discussão e votação dos arestos[44]) e votar as decisões sempre que tal seja legalmente requerido.

Adicionalmente a estas atribuições, a lei adjectiva penal comete aos Juízes Desembargadores que presidem às Secções Criminais daqueles tribunais a tarefa de conhecer dos conflitos de competência entre tribunais de 1ª instância do respectivo distrito judicial (alínea b) do n.º 5 do artigo 12.º do Código de Processo Penal).

A subsequente alínea desse preceito prevê que aqueles Juízes Desembargadores devem também exercer outras atribuições que lhe sejam destinadas pela lei.

Sem prejuízo das atribuições que defluem da Lei de Organização do Sistema Judiciário (no segmento em que não são coincidentes com aquelas que infra se enunciam), temos que a referência à lei contida naquele normativo do Código de Processo Penal não pode deixar de ser entendida como apontando para esse próprio diploma.

É que se é certo que o julgamento dos recursos interpostos nas Relações (alínea a) do artigo 73.º da Lei de Organização do Sistema Judiciário) compete às secções e que esse preceito não diferencia entre as atribuições dos Presidentes e as atribuições dos demais Juízes Desembargadores que as integram na consecução dessa tarefa, a verdade é que, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 56.º (o qual é aplicável por força do disposto no n.º 1 do artigo 74.º, todos daquele diploma), a intervenção de cada um deles é primordialmente regulada pela lei adjectiva aplicável e não por aquele diploma.

Por isso, impõe-se conhecer as outras atribuições assinaladas pela lei processual penal aos Juízes Desembargadores Presidentes das Secções Criminais dos Tribunais da Relação.

Consistem elas na direcção dos trabalhos na conferência (quando o julgamento do recurso haja de assim ser efectuado) e a votação do acórdão quando não for possível formar maioria com os votos do relator e do juiz-adjunto (cfr. n.º 1 e 2 do artigo 419.º do Código de Processo Penal). Cabe-lhes também designar a audiência (se o recurso for nela apreciado), devendo nela exercer, entre outros, os poderes legalmente conferidos ao juiz presidente do tribunal colectivo em 1.ª Instância (cfr., respectivamente, o n.º 1 do artigo 421.º, o n.º 5 do artigo 423.º e o artigo 14.º, todos daquele diploma) com ressalva da redacção do acórdão (tal tarefa é exclusivamente cometida ao relator ou ao juiz-adjunto – n.º 1 do artigo 425.º – do mesmo diploma). Sendo o recurso julgado em audiência, incumbe ao Juiz Desembargador Presidente integrar o tribunal, intervir na deliberação[45] (n.º 1 do artigo 429.º desse diploma) e votar e subscrever o acórdão proferido[46].

Perante o enunciado adjectivo vindo de sumariar, prefigura-se como correcta a asserção segundo a qual as competências adjectivas dos Juízes Desembargadores Presidentes das Secções Criminais dos Tribunais da Relação são taxativamente previstas na lei[47].

Diga-se ainda que a intervenção no julgamento de recursos não se confunde, como deflui do que viemos de expor acerca do pertinente segmento do regime processual penal, com a distribuição de recursos e/ou com a redacção de arestos, compreendendo, apenas e tão só a intervenção na discussão e, eventualmente, a votação de decisões.

Importa, por seu turno, não olvidar que os Juízes Desembargadores que, temporariamente, desempenham as funções de presidência de uma secção criminal são eleitos pelos seus pares que as compõem (cfr. n.os 1 e 2 do artigo 65.º *ex vi* artigo 78.º, ambos da Lei de Organização do Sistema Judiciário).

Tal regime, além de assegurar que o exercício dessas funções obedeça a critério previamente definido entre os seus pares, contribui para acentuar a nitidez com que se apresenta a linha demarcadora/diferenciadora entre as atribuições que lhe são privativas e aquelas que, genericamente, são cometidas a qualquer Juiz Desembargador.

É, pois, no mínimo, temerário afirmar que a esses Srs. Juízes Desembargadores compete, como a qualquer outro juiz que desempenhe funções nesses Tribunais, a primacial tarefa de relatar acórdãos…

Acrescente-se ainda que, atenta a extensão/completude do enunciado legal vertido no Código de Processo Penal, não se divisa que exista qualquer lacuna quanto às atribuições dos Ex.mos. Srs. Juízes Desembargadores Presidentes das Secções Criminais dos Tribunais da Relação que deva ser suprida por recurso às normas adjectivas civis (cfr. artigo 4.º do Código de Processo Penal).

Aliás, como bem sustenta e denota a recorrente, inexiste qualquer paridade entre o regime de desempenho de funções dos Juízes Desembargadores Presidentes das Secções Civis dos Tribunais da Relação e o regime de desempenho de idênticas funções nas Secções Criminais desses Tribunais. Anote-se, a título de exemplo, que, ao invés do que sucede no processo penal (cfr. artigo 418.º do Código de Processo Penal), o projecto do relator não é remetido aos vistos do presidente da secção.

Ademais, a distribuição de recursos aos Exmos. Srs. Juízes Desembargadores Presidentes das Secções Criminais dos Tribunais da Relação implicaria que, nesses processos, os mesmos não poderiam, logicamente, desempenhar as funções que lhes são cometidas pelos supra citados artigos do Código de Processo Penal.

Ora, não sendo legalmente prevista a substituição daqueles no desempenho dessas funções, incorrer-se-ia, inevitavelmente, em violação desses preceitos, o que poderia acarretar a nulidade insanável dos acórdãos assim proferidos (al. a) do artigo 119.º do Código de Processo Penal).

Dado que a norma contida no n.º 2 do artigo 652.º do Código de Processo Civil não se refere à substituição no desempenho das funções de Juiz Presidente de uma Secção e que, em todo o caso, a sua aplicação sempre colidiria com as normas que disciplinam a sua eleição para esse cargo (frustrando assim o subjacente propósito legislativo), é inviável nela sustentar a resolução do imbróglio espoletado pela aplicação prática da deliberação.

Acrescente-se, enfim, que a circunstância de não existir qualquer previsão legal que isente ou reduza a distribuição dos Ex.mos. Srs. Juízes Desembargadores Presidentes das Secções Criminais dos Tribunais da Relação em nada abona a posição do recorrido, pois tal pressupunha que, fora

dos casos prevenidos na alínea a) do n.º 5 do artigo 12.º do Código de Processo Penal, lhes eram distribuídos processos. Não se trata, em suma, de lhes outorgar um "privilégio" (para empregar a expressão legal) relativo à distribuição mas antes de determinar se lhes cabe sequer tê-la a seu cargo.

Por todos estes motivos, é de considerar que a deliberação recorrida, ao determinar que os Exmos. Srs. Juízes Desembargadores Presidentes das Secções Criminais dos Tribunais da Relação integrem a distribuição dos recursos penais que hajam de ser julgados no ano judicial em curso, constitui um aditamento às atribuições destes.

Na verdade, como ressalta do confronto do referido aditamento com os normativos constantes da alínea l) do artigo 149.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais e da alínea k) do artigo 155.º da Lei de Organização do Sistema Judiciário, tal intromissão na distribuição do serviço nas Relações não se acha prevista naqueles. Por sua vez, resulta do n.º 1 do artigo 56.º da Lei de Organização do Sistema Judiciário que a intervenção de cada juiz no julgamento dos recursos faz-se nos termos das leis de processo, não carecendo nem dependendo, de qualquer intervenção de cariz administrativo provinda do Conselho Superior da Magistratura

Tanto basta, perante a conjugação destas considerações, para, como se fez na alegação da Recorrente, se concluir que a *deliberação impugnada ao determinar a distribuição de recursos aos presidentes das secções criminais padece de manifesto vício de violação de lei, por desrespeito do disposto nos artigo 56º, nº 1, da LOSJ, e 12º, nº 4, do CPP, motivo pelo qual é ilegal e, na sequência, anulável, nos termos do disposto no artigo 163º, nº 1, do CPA.*

Procede, pois, o recurso.

D - Em conclusão e à guisa de sumário:

1. A legitimidade da ASJP para a interposição de recursos contenciosos de anulação de deliberações do Plenário do CSM nas quais não seja visada deve ser aferida de acordo com a previsão da al. c) do n.º 1 do art. 55.º do CPTA – havendo, pois, que determinar se existe uma relação de congruência entre as repercussões daquela e os fins daquela recorrente – e, adicionalmente, tendo em vista o disposto no n.º 1 do artigo 56.º da CRP e no n.º 3 do artigo 338.º da LGCTFP.

2. Posto que a deliberação recorrida se traduz, na prática, num acréscimo de serviço para os Juízes Desembargadores que presidem às Secções Criminais

dos Tribunais da Relação, é de considerar que a mesma bule com os interesses de ordem profissional daqueles associados da recorrente (e, portanto, colectivos) cuja defesa se acha cometida à recorrente, o que, à luz dos preceitos mencionados em I, lhe assegura a necessária legitimidade *ad causam*.

3. O n.º 1 do art. 168.º do EMJ é insensível à distinção entre acto administrativo e regulamento administrativo, não havendo, por isso, que questionar a recorribilidade de uma deliberação do Plenário do CSM com base nessa diferenciação.

4. Existindo, na deliberação recorrida, uma determinação destinada a resolver uma situação individualizada e temporalmente delimitada, é possível nela discernir os traços de concretude e de irrepetibilidade que tipificam um comando vertido num acto administrativo, o qual, por não identificar concretamente os seus destinatários (aqueles figuram no acto por referência a uma categoria específica de magistrados em funções nos tribunais de 2.ª Instância), se deve ter por geral. Posto que os efeitos decisórios produzidos pelo acto em causa transbordam os limites orgânicos do recorrido, é igualmente de qualifica-lo como acto externo.

5. Estando as competências funcionais e processuais dos Juízes Desembargadores Presidentes das Secções Criminais dos Tribunais da Relação taxativamente previstas no CPP (e, adicionalmente, na LOSJ) e sendo as mesmas nitidamente demarcadas relativamente aos demais Juizes Desembargadores que as compõem, é de considerar que a deliberação recorrida, ao determinar que os primeiros passem a integrar a distribuição de processos em recurso, extravasa os poderes conferidos ao recorrido pelas previsões da al. l) do art. 149.º do EMJ e da al. k) do art. 155.º da LOSJ e interfere com o estabelecido na lei processual penal a respeito da repartição de serviço, assim contrariando a primazia concedida pelo n.º 1 do artigo 56.º deste último diploma às leis de processo no que respeita a esse aspecto.

6. Tanto basta para, desde logo, se poder concluir que na deliberação recorrida padece do vício de violação da lei, sendo, por isso, anulável, nos termos do artº163º,1 do CPA.

III.

Pelo exposto e na procedência do recurso interposto pela recorrente, acordam os juízes que constituem a secção de contencioso deste Supremo Tribunal de Justiça em anular a deliberação recorrida.

As custas ficam a cargo do recorrido (n.os 1 e 2 do artigo 527.º do Código de Processo Civil *ex vi* artigo 1.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos), considerando-se que o valor da presente acção é de € 30.000,01 (n.º 2 do artigo 34.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos) e a taxa de justiça é de 6Ucs.

Lisboa, 31 de Maio de 2016

Martins de Sousa (relator)*

João Trindade

Oliveira Mendes

Ana Luísa Geraldes

Isabel Pais Martins

Pinto de Almeida

Silva Gonçalves

Sebastião Póvoas (Presidente)

---

[1] *Ex vi* artigo 178.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais e artigo 191.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, na redacção actual (cfr. n.º 1 e n.º 2 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro).
[2] Os estatutos da recorrente acham-se publicados no B.T.E., 1.ª Série, n.º 12, de 29 de Março de 2001.
[3] Acordo das partes sobre os factos vertidos no artigo 4.º do requerimento inicial.
[4] Cita-se, a título de exemplo, o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 14 de Janeiro de 2009 – proferido no processo n.º 3529/08 e sumariado pela assessoria em http://www.stj.pt/ficheiros/jurisp-sumarios/contencioso/contencioso1980-2011.pdf – no qual se se decidiu que o cariz directo do interesse aludido na norma implica que o "(…) *benefício resultante da anulação do acto recorrido* (…) *tenha repercussão imediata no interessado* (…)" ao passo que a pessoalidade do mesmo implica que esse desfecho se projecte na esfera jurídica do interessado. No mesmo sentido, podem-se consultar os arestos de 27 de Maio de 2010 – proferido no proc. n.º 499/09.0YFLSB.S1 e sumariado no mesmo endereço – e de 10 de Abril de

2014 – proferido no processo n.º 128/13.7YFLSB e sumariado pela assessoria em http://www.stj.pt/ficheiros/jurisp-sumarios/contencioso/contencioso-2013.pdf-. Em sentido concordante com estas considerações no domínio do processo administrativo, v. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA "*Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais Anotados*", vol. I, Almedina, pág. 364.

[5] Assim, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *ob. cit.* pág. 366 e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA "*Manual de Processo Administrativo*", Almedina, pág. 241.

[6] A legitimidade para a defesa de interesses próprios resulta, desde logo, da previsão do n.º 1 do artigo 164.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais e, correlativamente, da alínea a) do n.º 1 do artigo 55.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

[7] Cita-se MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *loc. cit.*.

[8] Sobre a natureza jurídica das associações sindicais, v. MARIA DO ROSÁRIO PALMA RAMALHO "*Tratado de Direito do Trabalho – Parte III – Situações Laborais Colectivas*", 2.ª Edição, Almedina, págs. 52 e 53.

[9] Assim, v. o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 13 de Julho de 2006, proferido no processo n.º 1033/06 e sumariado pela assessoria em http://www.stj.pt/ficheiros/jurisp-sumarios/contencioso/contencioso1980-2011.pdf.

[10] A este respeito, v. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *ob. cit.*, pág. 240.

[11] Note-se que a alínea e) do n.º 1 do artigo 42.º deste diploma revogou a Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro que foi invocada pelo recorrido. No entanto, tal não prejudica a apreciação da argumentação por ele aduzida, dada a similitude entre as redacções do preceito citado no texto e aquela que constava do n.º 2 artigo 310.º deste último diploma.

[12] Previa o n.º 3 do seu artigo 4.º que "*É reconhecida às associações sindicais legitimidade processual para defesa dos direitos e interesses colectivos e para a defesa colectiva dos direitos e interesses individuais legalmente protegidos dos trabalhadores que representem, beneficiando da isenção do pagamento da taxa de justiça e das custas.*

[13] Entende-se por interesse uma "(…) *relação objectiva entre um ente que experimenta urna necessidade (homem) e outro que é capaz de satisfazê-la (bem)* (…)". Cita-se AFONSO QUEIRÓ, "*O poder discricionário da Administração*", Coimbra, 1948, pág. 222.

[14] Assim JOÃO REIS "*A legitimidade do sindicato no processo – Algumas notas*" – "*Estudos de Direito do Trabalho em Homenagem ao Professor Manuel Alonso Olea*", Almedina, pág. 386.

[15] Assim, o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça citado na precedente nota 9.
[16] Assim JOÃO REIS, *ob. cit.*, pág. 387.
[17] Cita-se o Acórdão da Secção Social do Supremo Tribunal de Justiça de 24 de Fevereiro de 1999, B.M.J. n.º 484, pág. 237.
[18] Cita-se FRANCISCO LIBERAL FERNANDES "*Sobre a legitimidade em procedimento administrativo dos sindicatos dos trabalhadores da administração pública*", *in* C.J.A., n.º 56, pág. 46.
[19] Cfr. o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 118/97, de 19 de Fevereiro de 1997, publicado no Diário da República, I Série, de 24 de Abril de 1997.
[20] Aludimos, respectivamente, aos acórdãos de 6 de Maio de 2004 – proferido no processo n.º 01888/03 –, de 25 de Janeiro de 2005 – proferido no processo n.º 01771/03 – e de 2 de Março de 2006 – proferido no processo n.º 0461/05 –, todos acessíveis em www.dgsi.pt.
[21] Tal como o são, nessa mesma medida, as considerações tecidas pelo recorrido sobre as repercussões do desfecho desta causa nas relações intersubjectivas entre os Juizes Desembargadores Presidentes das Secções Criminais nos Tribunais da Relação e os demais Juízes Desembargadores que ali exercem funções.
[22] Assim, mais desenvolvidamente, v. FREITAS DO AMARAL "*Direito Administrativo*", vol. II, ed. AAFDL, págs. 15 a 22.
[23] Assim, MARCELLO CAETANO "*Manual de Direito Administrativo*", vol. I, Almedina, pág. 443.
[24] A este respeito, v. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA "*Constituição da República Portuguesa Anotada*", vol. II, Coimbra, pág. 830.
[25] Aliás, a convocação deste regime supõe uma petição de princípio. É que os requisitos previstos nestes preceitos referem-se apenas aos processos de impugnação dos actos administrativos (a este respeito, v. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *ob. cit.*, pág. 269), o que pressupõe que, previa e logicamente, se considere que o acto visado tem essa natureza.
[26] Cfr. n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro.
Artº135º "*Para efeitos do disposto no presente Código, consideram-se atos administrativos as decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta*".
Artº148º: *Para efeitos do disposto no presente Código, consideram-se regulamentos administrativos as normas jurídicas gerais e abstractas que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos*

[27] "*Curso de Direito Administrativo*", Vol. II, Ed. Almedina, págs. 154 e 227.
[28] Assim, entre outros, v. os arestos:
· de 24 de Janeiro de 2012 – proferido no proc. n.º 0851/11 e acessível em www.dgsi.pt –, onde se ponderou que "(…) *como resulta do preceituado no art. 120.º do CPA, «consideram-se actos administrativos as decisões dos órgãos da Administração que ao abrigo de normas de direito público visem produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta». No caso, para além do decidido quanto ao beneficiário A.., o despacho referido nada pretendeu decidir relativamente à situação concreta de qualquer outro beneficiário, mas apenas visou, como decidiu o Tribunal Central Administrativo Norte no âmbito dos seus poderes de cognição, «definir procedimentos de actuação e de interpretação a serem de futuro seguidos pelos serviços em relação aos pedidos de actualização de pensão formulados». Assim, não sendo o despacho referido um acto administrativo quanto ao decidido para além do que respeita àquele beneficiário identificado, por não ter visado configurar, só por si, qualquer outra situação individual e concreta, está afastada a possibilidade de se estar, na parte que não se refere àquele beneficiário, perante um acto administrativo constitutivo de direitos para efeitos das restrições à revogabilidade de actos deste tipo* (…)";
· de 12 de Janeiro de 2012 – proferido no proc. n.º 0714/10 e acessível em www.dgsi.pt –, em que se escreveu que: "*O facto do acto administrativo ter um destinatário concreto, perfeitamente identificado, cuja situação individual visa regular é, assim, um dos seus elementos essenciais, característica que o distingue dos actos normativos já que estes se destinam a regulamentar a situação de um universo geral e abstracto de destinatários. A generalidade e abstracção dos seus destinatários funciona, assim, como elemento distintivo do acto normativo, essencial na construção deste conceito, e, se assim é, podemos afirmar que se a imposição se dirige a um grupo genérico e indeterminado de pessoas, ainda que determináveis, mas sem definição das suas situações individuais, ter-se-á de concluir que a mesma tem características de acto normativo e não de acto administrativo* (…)".
· De 19 de Maio de 2011 – proferido no proc. n.º 0113/10 e acessível em www.dgsi.pt –, em que se decidiu que "(…) *Com efeito, segundo a doutrina e a jurisprudência maioritárias, o acto administrativo visa sempre a produção de efeitos jurídicos numa situação individual e concreta, exigindo, portanto, a identificação ou individualização do(s) seu(s) destinatário(s), assim se distinguindo do acto normativo, que se caracteriza pela generalidade e abstracção, pelo que os seus destinatários integram-se em conceitos ou categorias abstractas e, portanto, sem individualização de pessoas* (…). *E como já decidiu este STA, em casos de actos mistos de difícil qualificação*

(actos gerais e concretos), a dúvida deve ser resolvida a favor da normatividade. (Cf. os já citados acórdãos do Pleno de 07.06.2006, 1257/05 e da 1ª Secção do STA de 03.11.2004, rec. 678/04)".

[29] V. os acórdãos proferidos na sessão do dia 31 de Março de 2016 nos processos n.º 127/15.2YFLSB, 128/15.2YFLSB e 149/15. 5YFLSB, todos acessíveis em www.dgsi.pt.

[30] Assim AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ "*Direito Administrativo*", Vol. I, Coimbra, 1976, pág. 414 segundo o qual abstracção significa que os regulamentos disciplinam não um caso ou hipótese determinada, concreta ou particular, mas um número indeterminado de casos, uma pluralidade de hipóteses reais que venham a verificar-se no futuro. Possuem *"uma pretensão imanente de duração" (Forsthoff) e não se consomem na sua primeira aplicação, voltando a aplicar-se de cada vez que a situação abstractamente prevista se verifique"*.
[31] Veja-se, neste sentido, Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 22 de Abril de 2004, proferido no proc. 0933/02 e acessível in www.dgsi.pt.
[32] *"Teoria Geral do Direito Administrativo: temas nucleares*", Almedina, págs. 80 a 84.
[33] Além da obra referida na nota 41, v. também *"O novo regime do processo nos tribunais administrativos*", Almedina, pág. 159.
[34] Cita-se MARCELLO CAETANO, *ob. cit.*, pág. 442 e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA "*Manual…*" pág. 276. No mesmo sentido, v. o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 17 de Dezembro de 2009 - proferido no processo n.º 520/09.1YFLSB e sumariado pela assessoria em http://www.stj.pt/ficheiros/jurisp-sumarios/contencioso/contencioso1980-2011.pdf - e, entre tantos outros, o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 10 de Fevereiro de 2000, proferido no processo n.º 044927 e acessível em www.dgsi.pt.
[35] Assim, o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 19 de Outubro de 1993, proferido no processo n.º 031132 e acessível em www.dgsi.pt.
[36] Assim, o Acórdão do Pleno das Secções de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo de 11 de Maio de 1989, publicado nos A.D. n.º 339 Ano XXIX, pág. 396.
[37] Assim, o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 14 de Dezembro de 1999, proferido no processo n.º 045399 e acessível em www.dgsi.pt.
[38] Assim, v. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *ob. cit.*, pág. 829. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *loc.cit.*, ressalva que o que verdadeiramente releva é que o acto possua conteúdo decisório e não se esgote na emissão de uma declaração de ciência ou de um juízo valorativo.

[39] *Idem*, nota 25.
[40] Cita-se MARCELLO CAETANO, *ob. cit.*, pág. 500. .
[41] Cita-se FREITAS DO AMARAL "*Curso de Direito Administrativo*", vol. II, Almedina, pág. 385. No mesmo sentido, v. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA "*Teoria Geral do Direito Administrativo – O novo regime do Código do Procedimento Administrativo*", 2.ª Edição, Almedina, pág. 281.
[42] Assim MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e J. PACHECO DE AMORIM "*Código do Procedimento Administrativo Comentado*", 2.ª Edição, Almedina, pág. 643.
[43] A organização e competências dos Tribunais da Relação são, no contexto da Lei de Organização do Sistema Judiciário, definidas em moldes estruturalmente semelhantes àqueles que são preconizados para o Supremo Tribunal de Justiça.
[44] Assim, SALVADOR DA COSTA e RITA COSTA, "*Lei de Organização do Sistema Judiciário – Anotada*", 2.ª Edição, Almedina, pág. 105.
[45] Trata-se de intervenção obrigatória, como se sublinhou no Acórdão da 5.ª Secção do Supremo Tribunal de Justiça de 5 de Maio de 2011, proferido no processo n.º 157/05.4JELSB.L1.S1 e acessível em www.dgsi.pt.
[46] Assim, PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, "*Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República Portuguesa e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*", 4.ª Edição, Universidade Católica Editoria, págs. 1167 e 1179.
[47] Aparentemente, neste sentido, escreve o Cons. HENRIQUES GASPAR, em anotação ao 11.º do Código de Processo Penal (no "*Código de Processo Penal Comentado*", Almedina, pág. 59 e no segmento respeitante aos Exmos. Srs. Juízes Conselheiros que presidem às Secções Criminais do Supremo Tribunal de Justiça), "(…) *o presidente da secção preside às audiências nos casos de discussão oral (artigo 423º do CPP), orienta a discussão nas conferências (artigo 419º, n.º 2 do CPP), votando para desempatar quando não possa formar-se maioria. Tem também poderes processuais próprios como juiz único – decisão sobre conflitos de competência* (…)". Também o Cons. PEREIRA MADEIRA – nessa mesma obra e na pág. 1440 – refere-se às "*competências próprias*" dos presidentes de secção (a decisão dos conflitos) e àquelas que defluem das normas que disciplinam o recurso penal nas Relações.