

Sua Excelência

O Presidente da Assembleia da República

gabpar.correio@ar.parlamento.pt

– Por email –

Lisboa, 8 de outubro de 2026

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência

S-PdJ/2026/12020

Q/1226/2026

Assunto: Fiscalização de inconstitucionalidade por omissão (art. 283.º CRP).

Excelência,

1

Recomendação n.º 1/B/2026

—*Alínea b)* do n.º 1 do Artigo 20.º do Estatuto do Provedor de Justiça —

1. O n.º 2 do artigo 209.º da Constituição da República Portuguesa¹ (“**CRP**”) dispõe que «*[p]odem existir tribunais marítimos, tribunais arbitrais e julgados de paz*». Por força desta disposição, os julgados de paz são constitucionalmente configurados como tribunais e exercem, nessa medida, a função jurisdicional. É a Lei n.º 78/2001, de 13 de julho (“**Lei n.º 78/2001**”), que caracteriza os julgados de paz, define a sua competência e estabelece o estatuto dos juízes de paz.

Os juízes de paz são providos por um período de cinco anos (cfr. n.º 1 do artigo 25.º da Lei n.º 78/2001), no termo do qual «*[o] Conselho dos Julgados de Paz pode deliberar, de forma fundamentada, a sua renovação, devendo ter em conta a vontade manifestada pelo juiz de paz, a conveniência de serviço, a avaliação do mérito do juiz de paz, o número de processos entrados e*

¹ Na redação resultante da Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.

findos no julgado de paz em que o juiz exerce as suas funções, bem como a apreciação global do serviço por este prestado no exercício das mesmas, devendo tal procedimento ser adotado caso se justifique[m] ulteriores renovações» (cfr. n.º 3 do artigo 25.º da Lei n.º 78/2001).

O Conselho dos Julgados de Paz (“**Conselho**”) é o órgão a que cabe acompanhar os julgados de paz e funciona na dependência da Assembleia da República, coincidindo o seu mandato com a legislatura (cfr. n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 78/2001). O Conselho exerce competências quanto à nomeação, colocação, transferência, exoneração e avaliação do mérito profissional dos juizes de paz [cfr. *alínea a)* do n.º 3 do artigo 65.º da Lei n.º 78/2001].

Nos termos do n.º 2 do artigo 65.º da Lei n.º 78/2001, o Conselho é composto por:

- (i) uma personalidade designada pelo Presidente da Assembleia da República, que preside;
- (ii) um representante de cada grupo parlamentar com assento na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República, por esta indicado;
- (iii) um representante do Ministério da Justiça;
- (iv) um representante do Conselho Superior da Magistratura;
- (v) um representante da Associação Nacional de Municípios Portugueses;
- (vi) um representante dos juizes de paz, eleito de entre estes.

2

2. O Provedor de Justiça recebeu uma queixa na qual foi invocada a inconstitucionalidade das normas sobre a duração e renovação da nomeação dos juizes de paz e a composição, dependência institucional e competência do Conselho. De acordo com aquela queixa, essas normas revelar-se-iam incompatíveis com os princípios da independência judicial (cfr. artigo 203.º da CRP) e da separação e interdependência de poderes (cfr. n.º 1 do artigo 111.º da CRP).

Concluiu-se, no entanto, que não se justifica requerer, junto do Tribunal Constitucional, a fiscalização da constitucionalidade, por ação ou por omissão, das normas colocadas em crise. De facto, de acordo com a Lei de Organização do Sistema

Judiciário, os julgados de paz não consubstanciam tribunais judiciais²; o estatuto dos juízes de paz é também distinto do dos magistrados judiciais³. Estas diferenças são constitucionalmente legítimas e decorrem de escolhas político-legislativas cujo mérito não cabe ao Provedor de Justiça apreciar.

A presente Recomendação não visa, assim, propor ou incentivar a configuração dos julgados de paz como tribunais judiciais, nem a equiparação do estatuto dos juízes de paz ao dos magistrados judiciais. O seu propósito é, ao invés, assinalar os aspetos em que as normas acima mencionadas carecem de reponderação e aperfeiçoamento: decorrido já um quarto de século sobre a instituição dos atuais julgados de paz, entende-se que as normas relativas à renovação da nomeação dos juízes de paz, bem como à composição, dependência institucional e competência do Conselho, devem ser reequacionadas à luz da CRP e do aplicável Direito da União Europeia.

2.1. Da independência e inamovibilidade

A independência judicial, interna e externa, constitui uma exigência inerente ao exercício da função jurisdicional por todos os tribunais, neles se compreendendo os julgados de paz. Essa independência encontra-se estreitamente relacionada com aquela outra dos juízes, incluindo os juízes de paz, assumindo a garantia de inamovibilidade (cfr. n.º 1 do artigo 216.º da CRP) um papel central na proteção dessa independência.

A inamovibilidade não implica, porém, que a nomeação dos juízes de paz tenha de ter uma duração indeterminada. O essencial é que as condições de permanência e de eventual renovação sejam estruturadas de modo a impedir que possam influenciar a atividade exercida pelos juízes de paz, comprometendo, desse modo, a independência judicial. Uma nomeação temporalmente limitada pode, assim, ser compatível com a sua independência.

² Cfr. n.º 1 do artigo 151.º da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, na sua redação atual.

³ Esta diferença é reconhecida pela jurisprudência constitucional e administrativa (cfr. Acórdão do TC n.º 250/2009, de 18 de maio de 2009, Processo n.º 389/09 [Benjamin Rodrigues], disponível em www.tc.pt; Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 30 de junho de 2016, Processo n.º 01165/14 [José Veloso], disponível em www.dgsi.pt).

Estas considerações encontram igualmente respaldo na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (“TJUE”). O TJUE tem entendido que as normas de Direito da União⁴ impõem que os Estados-Membros garantam a independência judicial dos órgãos jurisdicionais que aplicam o Direito da União Europeia⁵. De acordo com aquele tribunal, não basta que tais órgãos jurisdicionais atuem sem sujeição a quaisquer vínculos hierárquicos ou de subordinação e sem receber ordens ou instruções; a independência judicial é igualmente assegurada através das normas nacionais relativas à nomeação dos juízes e respetiva duração, cessação e renovação. Neste quadro, o TJUE estabelece que as normas relativas à nomeação dos juízes, incluindo as atinentes à sua renovação, devem ser organizadas de modo a afastar, no espírito dos litigantes e dos cidadãos, qualquer dúvida legítima quanto à independência dos juízes⁶.

4

Os julgados de paz aplicam normas jurídicas, têm fonte legal e as suas decisões são obrigatórias, no quadro de um processo regido pelo princípio do contraditório. Nessa medida, e à luz das suas características, podem ser qualificados como «órgãos jurisdicionais», suscetíveis de aplicar o Direito da União Europeia⁷. A sua conformação deve, portanto, respeitar as garantias de independência desenvolvidas pela jurisprudência do TJUE.

Atendendo aos princípios que os regem (cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º da Lei n.º 78/2001) e à competência que lhes é atribuída, paralela com a dos tribunais judiciais de 1.ª instância⁸, os julgados de paz assentam num modelo organizativo dotado de alguma flexibilidade. É neste quadro que devem ser compreendidas, designadamente, a

⁴ Cfr. n.º 1 do artigo 19.º do Tratado da União Europeia, e artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nas respetivas redações atuais, disponíveis em <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html?locale=pt>

⁵ Cfr. Acórdão do TJUE de 27 de fevereiro de 2018, *Associação Sindical de Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, n.ºs 41-44; Acórdão do TJUE de 25 de julho de 2018, *Minister for Justice and Equality*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, n.ºs 50-54.

⁶ Cfr. Acórdão do TJUE de 20 de abril de 2021, *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311, n.ºs 51-55 e jurisprudência referida, e de 18 de maio de 2021, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e outros.*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, EU:C:2021:393, n.ºs 194-197.

⁷ A este respeito, e ainda que quanto aos *giudici di pace* italianos, cfr. Acórdão do TJUE de 16 de julho de 2020, *UX*, C-658/18, EU:C:2020:572, n.ºs 43-48; Igualmente, Acórdão do TJUE de 27 de fevereiro de 2018, *Associação Sindical de Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, n.ºs 38-44.

⁸ Cfr. Acórdão de Uniformização de Jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça n.º 11/2007, de 24.05.2007, Processo n.º 881/2007, disponível em www.dre.pt.

duração da nomeação dos juízes de paz e as condições da respetiva renovação. Todavia, tal flexibilidade não é ilimitada, encontrando-se necessariamente condicionada pelo princípio da independência judicial. É precisamente neste contexto que deve ser analisada a compatibilidade entre o regime previsto no n.º 3 do artigo 25.º da Lei n.º 78/2001 e o princípio da independência judicial. Nos termos desse preceito, a renovação da nomeação dos juízes de paz deve atender a diversos critérios, designadamente a conveniência do serviço, a avaliação do seu mérito, o número de processos entrados e findos no julgado de paz em que exercem funções e a apreciação global do serviço prestado. A decisão de renovação deve ser fundamentada e alguns desses critérios são densificados por ato infralegal⁹. Porém, a «conveniência do serviço» constitui um conceito indeterminado cuja concretização envolve juízos valorativos por parte do Conselho.

Acresce que a decisão relativa à renovação ou à cessação da nomeação envolve uma margem significativa de discricionariedade administrativa. A utilização de conceitos indeterminados ou a atribuição de poderes discricionários não são, por si só, incompatíveis com a CRP. Todavia, a continuidade em funções dos juízes de paz depende de uma decisão que envolve margem de apreciação do Conselho, o que torna possível que, nessa decisão, seja considerado o conteúdo da atividade por eles exercida. O regime previsto no n.º 3 do artigo 25.º da Lei n.º 78/2001 comporta, assim, um risco estrutural de influência ou condicionamento dessa atividade, suscetível de afetar a independência dos juízes de paz. Um regime em que a continuidade do exercício das funções dos juízes de paz depende da apreciação do Conselho, com base em critérios cuja concretização envolve também juízos valorativos, pode suscitar dúvidas legítimas quanto à plena salvaguarda da sua independência enquanto condição da confiança que os cidadãos e as partes processuais devem poder depositar na imparcialidade e autonomia dos juízes.

⁹ Cfr. Regulamento das Avaliações/Inspeções dos Julgados de Paz/Juízes de Paz, alterado e republicado pela Deliberação n.º 38/2020 do Conselho dos Julgados de Paz, *Diário da República*, 2.ª série, n.º 21, de 20 de abril de 2020, disponível em <https://www.conselhodosjulgadosdepaz.com.pt/regulamentos.asp>.

Neste contexto, a fundamentação da decisão de renovação é relevante, mas não decisiva. Permite conhecer as razões dessa decisão e facilita o respetivo controlo jurisdicional, mas não elimina a discricionariedade conferida pelo legislador, nem dispensa uma delimitação mais precisa de alguns dos critérios que orientam essa decisão. Do mesmo modo, a possibilidade de controlo jurisdicional da decisão de renovação não garante, por si só, a independência dos juízes de paz. Quando essa decisão envolve margem de livre decisão, tal controlo encontra-se necessariamente circunscrito, o que reforça a importância de uma disciplina normativa que densifique e delimite os critérios que lhe são aplicáveis.

Nos termos expostos, o atual regime de renovação da nomeação dos juízes de paz, previsto no n.º 3 do artigo 25.º da Lei n.º 78/2001, não é necessariamente inconstitucional ou contrário ao Direito da União Europeia, mas mostra-se suscetível de comprometer o princípio da independência judicial, tal como consagrado no artigo 203.º da CRP e interpretado e desenvolvido pela jurisprudência do TJUE.

2.2. Do Conselho

O n.º 3 do artigo 217.º da CRP dispõe que «*[a] lei define as regras e determina a competência para a colocação, transferência e promoção, bem como para o exercício da ação disciplinar em relação aos juízes dos restantes tribunais, com salvaguarda das garantias previstas na Constituição*». Este enunciado admite que a lei atribua a órgãos distintos do Conselho Superior da Magistratura, previsto no n.º 1 do artigo 217.º da CRP, competências relativas à colocação, transferência, promoção e ao exercício da ação disciplinar em relação aos juízes dos restantes tribunais, com salvaguarda das garantias previstas na CRP, incluindo a independência judicial.

Segundo a jurisprudência do TJUE¹⁰, a avaliação da independência dos órgãos que exercem funções relevantes na administração da justiça deve considerar as garantias existentes contra influências externas, designadamente dos poderes legislativo e

¹⁰ Cfr. Acórdão do TJUE de 19 de novembro de 2019, *A.K. e outros*, C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, n.ºs 123-125, 133-135, 142-143 e 147-152; Acórdão do TJUE de 15 de julho de 2021, *Comissão/Polónia*, C-791/19, EU:C:2021:596, n.ºs 100-110, disponíveis em <https://curia.europa.eu/site/>.

administrativo. Essa avaliação é global e considera, entre outros elementos, a composição dos mencionados órgãos, o modo de designação dos respetivos titulares e a sua autonomia institucional. A participação, nesses órgãos, de titulares que não sejam juízes ou a intervenção de poderes legislativo e administrativo na respetiva designação não são, por si, incompatíveis com a independência judicial.

A questão não é, por isso, saber se a existência de um órgão distinto do Conselho Superior da Magistratura é, em si mesma, constitucionalmente admissível — o que resulta já do n.º 3 do artigo 217.º da CRP —, mas aferir se a concreta configuração do Conselho assegura o princípio da independência judicial, nos termos da CRP e do Direito da União Europeia.

A maioria dos titulares do Conselho é designada ou indicada por órgãos político-institucionais ou administrativos [cfr. *alíneas* a), b) e c) do n.º 2 do artigo 65.º da Lei n.º 78/2001]. Os juízes de paz designam apenas um titular, mediante eleição pelos seus pares [cfr. *alínea* f) do n.º 2 do artigo 65.º da Lei n.º 78/2001]. Acresce que o Conselho funciona na dependência da Assembleia da República, que assegura os meios necessários ao seu funcionamento (cfr. n.º 5 do artigo 65.º da Lei n.º 78/2001), e intervém diretamente na composição do Conselho através da designação ou indicação de alguns dos seus titulares. Por sua vez, o Conselho exerce competências que abrangem a nomeação, colocação, transferência, exoneração e avaliação do mérito profissional dos juízes de paz [cfr. *alínea* a) do n.º 3 do artigo 65.º da Lei n.º 78/2001]. Por si sós, nenhum destes aspetos permite sustentar uma afetação da independência dos juízes de paz e, consequentemente, a inconstitucionalidade ou contrariedade com o Direito da União Europeia do disposto no artigo 65.º da Lei n.º 78/2001. É antes a sua conjugação — e não qualquer desses elementos considerado isoladamente — que suscita pertinentes interrogações quanto à suficiência das garantias existentes contra interferências externas na atividade dos juízes de paz e, por conseguinte, quanto à observância do princípio da independência judicial.

3. Os julgados de paz são órgãos jurisdicionais de particular proximidade aos cidadãos e desempenham, por isso, um papel relevante na tutela dos seus direitos e

interesses legalmente protegidos. A confiança nos julgados de paz e nos juizes de paz é, pois, um valor que importa preservar e robustecer, constituindo a independência judicial — e a perceção desta independência — condição essencial dessa confiança. Cabe, por isso, aos órgãos com competência legislativa adotar as medidas necessárias à sua efetiva proteção e reforço.

Neste sentido, recomendo à Assembleia da República que:

- A) Altere o n.º 3 do artigo 25.º da Lei n.º 78/2001, de modo a assegurar que o regime de renovação da nomeação dos juizes de paz preserva adequadamente a independência destes, sem prejuízo da flexibilidade própria do modelo organizativo dos julgados de paz;
- B) Reveja a atual configuração do Conselho, tal como definida no artigo 65.º da Lei n.º 78/2001, designadamente quanto à sua composição e dependência institucional, reforçando as garantias contra interferências indevidas na atividade dos juizes de paz e, assim, o princípio da independência judicial.

8

Muito agradeço que, em cumprimento do n.º 2 do artigo 38.º do Estatuto do Provedor de Justiça, Vossa Excelência me comunique, no prazo de 60 dias, a posição que é assumida em relação à presente Recomendação.

Apresento-lhe, Senhor Presidente da Assembleia da República, os meus melhores cumprimentos, *também pessoalmente*

A Provedora de Justiça

(Luísa Neto)