

**EXMO. SENHOR
PRESIDENTE DA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,
LIBERDADES E GARANTIAS
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, PALÁCIO DA S. BENTO
1249-068 LISBOA**

Ofício 045/MP/RC/2013
Lisboa, 14 de Maio de 2013

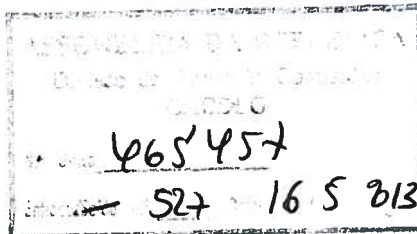
Junto tenho a honra de remeter a V. Exa. o Parecer emitido pela Direcção do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, relativo à *Proposta de Lei nº 144/XII/2.ª (GOV)*.

Com os melhores cumprimentos.

O PRESIDENTE DO SMMP



(Rui Cardoso)



PARECER DO SMMP

RELATIVO AO ANTEPROJECTO DE ALTERAÇÃO

DA

LEI N.º 2/2008

(INGRESSO NAS MAGISTRATURAS,

FORMAÇÃO DE MAGISTRADOS

NATUREZA, ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS)

(ABRIL 2013)

1. Introdução

O Governo da República, através do Ministério da Justiça e de Sua Excelência a Senhora Ministra da Justiça, solicitou o parecer, os comentários ou as sugestões deste Sindicato relativamente ao anteprojecto de Decreto-Lei de alteração à Lei n.º 2/2008, de 14 de Janeiro, que regula o ingresso nas magistraturas, a formação de magistrados e a natureza, estrutura e funcionamento do Centro de Estudos Judiciários (doravante: anteprojecto).

Como resulta da exposição motivada que antecede o articulado, o anteprojecto é o resultado do levantamento de algumas lacunas e do inventário de algumas melhores práticas ou dos pontos porventura menos conseguidos na execução da Lei n.º 2/2008, de 14 de Janeiro, que reformulou substancialmente o regime de funcionamento do Centro de Estudos Judiciários (CEJ) e o modelo de ingresso nas magistraturas e de formação de magistrados.

Não é posto em causa o modelo ou a estrutura institucionalizada de formação de magistrados, atribuída em exclusivo ao CEJ enquanto entidade vocacionada para a formação de magistrados, **modelo que o SMMP sempre defendeu.**

As alterações propostas são circunscritas, pontuais. São também imediatas, já que foi identificada a necessidade de ajustar o curso de formação teórico-prática, que entretanto se iniciou, às alterações que agora se propõem.

Dos pontos carecidos de aperfeiçoamento salientamos sobretudo dois, que nos parecem correctamente identificados no anteprojecto: (1) Os tempos formativos diferenciados entre as vias de ingresso (académica e profissional) e (2) a tendencial simplificação dos parâmetros avaliativos, bem como o ajustamento dos respectivos procedimentos de modo a acomodar critérios uniformizados e uniformizáveis entre os diferentes agentes da formação.

2. Apreciação

a. Quanto à unificação dos tempos formativos entre as vias de ingresso (académica e profissional) – artigo 70.º do anteprojecto

O SMMP concorda com a unificação dos tempos formativos entre as diferentes vias de ingresso às magistraturas.

Se a experiência de anteriores modelos e o consenso construído entre os diferentes agentes formativos autorizava que o tempo formativo da via académica - tanto em 2º ciclo, como em estágio de ingresso -, correspondesse a um ano, por ser um tempo adequado às exigências de preparação dos futuros magistrados (quanto ao *saber-fazer*, ao *saber-ser* e ao *saber-estar*), a experiência de execução da Lei n.º 2/2008 e o mesmo consenso dos diferentes agentes formativos, e até dos próprios formandos, legitimava a consideração de que o tempo formativo da via profissional deveria ser aumentado em 2º ciclo.

Uma inserção paulatina nas práticas profissionais da magistratura respectiva, com o aprofundamento das técnicas exigíveis ao bom desempenho profissional, à direcção de actos, à gestão do tempo e agenda ou ao relacionamento com os demais operadores não se compatibiliza com uma formação abreviada. Sobretudo porque o *saber-fazer* se transfere mais pelo exemplo tutelar do formador – e isso requer tempo –, do que pela mera transmissão de informações. Os próprios candidatos admitidos pela via profissional sempre valorizaram e apreciaram mais a prática e a acção do que a teoria ou a mera transmissão de conhecimentos.

Como é salientado no anteprojecto, um 2º ciclo em via profissional com a duração de 6 meses não permitia, na maioria dos casos, o apuramento acabado do *saber-fazer*, pois muitas e diversificadas eram as experiências profissionais dos candidatos, muito poucos com relevante antiguidade numa profissão jurídica ou com real prestígio na prática forense.

Essas experiências eram por vezes segmentadas ou muito específicas face ao quadro de exigências funcionais próprias de uma comarca de acesso de competência genérica. Nesse

contexto, era exigível mais tempo de formação e de preparação prática que, por um lado, desmontasse a formatação, os hábitos ou automatismos alheios à função jurisdicional, adquiridos por experiência profissional anterior (que poderia ser inadequada às exigências funcionais de qualquer das magistraturas) e que, por outro lado, facultasse o tempo necessário para que a formação profissional e a aprendizagem em 2º ciclo permitisse completa adequação ao contexto funcional e às exigências do desempenho nas funções da respectiva magistratura.

Outras eram ainda as implicações do desajustamento dos tempos formativos entre vias de ingresso, quer quanto à programação e à compatibilização da formação especializada em função da calendarização dos períodos de avaliação intercalar e final, quer quanto à gestão dos locais de formação e dos formadores, por vezes congestionados em resultado dos diferentes tempos formativos entre auditores e estagiários provenientes de diferentes vias de ingresso.

A jusante, a diferenciação de tempos formativos implicava (algo paradoxalmente - diga-se - face às dificuldades que se acabaram de assinalar na diferente qualidade, investimento e intensidade do tempo formativo disponibilizado para cada uma das vias de ingresso em 2º ciclo) que os candidatos entrados pela via profissional acessem à respectiva carreira de magistrados pelo menos 6 meses antes que os colegas, do mesmo curso, admitidos pela via académica.

Tal situação era geradora de sentimentos de injustiça, acentuados pelo facto (entretanto corrigido e uniformizado por intervenções legislativas avulsas) de o estágio de ingresso dos candidatos admitidos pela via académica ter a duração de 1 ano e 6 meses segundo a Lei n.º 2/2008.

O recurso à prorrogação do estágio poderia ter sido uma via de correcção prática, mas sempre lhe esteve associada alguma estigmatização. Desmistificando a prorrogação do estágio e implicando nela o autodiagnóstico do próprio formando, ela poderia ter sido uma forma de identificar e de corrigir as dificuldades que os tempos formativos diferenciados entre vias de ingresso foram evidenciando.

Sendo bem-vinda a unificação agora proposta no anteprojecto, nada impedia que a oportunidade fosse aproveitada para reformular, em moldes mais flexíveis, os fundamentos e condições em que a prorrogação do estágio pode e deve ser equacionada.

b. Quanto à tendencial simplificação dos parâmetros avaliativos e ao ajustamento dos respectivos procedimentos de modo a acomodar critérios uniformizados e uniformizáveis entre os diferentes agentes da formação – artigos 43.º e 52.º do anteprojecto.

b.1.

O anteprojecto é aqui – porventura – menos esclarecedor no que respeita à opção por metodologias de avaliação que pretende menos individualizadas e mais participadas ou globais, quer quanto ao 1º ciclo, quer quanto ao 2º ciclo.

Importaria talvez efectuar uma rigorosa avaliação do modelo introduzido pela Lei n.º 2/2008 e em função do seu resultado evidenciar então as alterações que se propõem.

Não nos parece, no entanto, que estas alterações correspondam efectivamente a um abandono do modelo vigente, mas apenas a pequenos ajustamentos cuja pertinência requer sobretudo validação prática.

À parte as contingências ideológicas ou de variação de modelos, um e apenas um deve ser o centro das preocupações e a missão do CEJ: formar magistrados.

A formação de magistrados pode ter nos modelos de avaliação a sua maior debilidade ou controvérsia. Muitas podem ser as variações. Os modelos comparados evidenciam que não há visões unânimes.

Porém, os parâmetros, eixos ou opções essenciais nesta matéria devem ser os que emergem da Constituição da República e da expressa definição e densificação legal dos critérios e princípios avaliativos, da fundamentação do juízo avaliativo e da sua revisibilidade, esta enquanto mecanismo de equilíbrio e ponderação da subjectividade que lhe está inerente.

Em termos simples a avaliação não deve servir apenas para controlar, mas antes para abrir o processo formativo ao controlo, democrático e público. Também por isso, a sujeição aos rigorosos critérios de ingresso ao curso de formação ministrado pelo CEJ não deve ficar-se pela fase de acesso. Deve ter continuidade no sistema de formação e avaliação em 1º ciclo e em 2º

ciclo e mesmo em estágio.

O conjunto dos magistrados formados no CEJ deve adquirir as competências necessárias para o exercício de um poder que a Constituição da República configura como um poder independente, autónomo, responsável, que só tem legitimidade enquanto for imparcial, dotado das garantias necessárias à boa administração da justiça. Para isso importa que lhe sejam reconhecidas as competências adequadas para servir com objectividade os cidadãos.

A qualidade da formação e a garantia de uma validação rigorosa e exigente das competências adquiridas pelos futuros magistrados formados no CEJ deve assegurar ao cidadão que quem administra justiça em seu nome está preparado para essas funções de responsabilidade.

É aí que começa a aparecer a independência do poder judicial – segundo o paradigma do magistrado-técnico –, submetido apenas ao império da lei, garante da liberdade e da justiça.

É aí que confluem a formação de magistrados, a respectiva avaliação e validação de competências e a função constitucional que lhe está atribuída.

O contexto de exigência em que decorre a formação potencia maior ou menor confiança dos cidadãos no sistema judiciário, na sua qualidade e na qualificação dos seus agentes e, conseqüentemente, na eficácia e efectividade da tutela jurisdicional própria de um Estado de direito.

Essa confiança nasce exactamente no modelo de ingresso, formação, avaliação e validação objectiva das competências dos magistrados, assim impregnado de todos estes factores sociopolíticos, que reclamam rigorosa selecção, formação técnico-jurídica e qualificação profissional a quem acede à magistratura, caucionando a independência e a imparcialidade que se reivindica para o poder judicial.

O anteprojecto opta por procedimentos avaliativos que implicam tendencialmente todos os agentes formativos e que os responsabilizam pela atribuição de classificações.

Esta opção tem pontos positivos, pois uma avaliação é sempre uma comparação, um juízo de relação, e tanto mais justa esta será quanto mais alargado for o universo de juízos, de justificação e de escrutínio das subjectividades que lhe estão associadas. Como método, parece-nos que atenua a penosidade e a responsabilidade individual da avaliação e o seu condicionamento real

por deformações subjectivas.

Porém, tem em si o risco de legitimar o juízo avaliativo apenas pela razão procedimental do consenso participado de todos os agentes formativos.

Um procedimento que – se bem vemos as coisas – não dispensará uma autoridade. Uma autoridade que, podendo legitimar o juízo avaliativo, não garantirá a sua justeza; como a não justifica o consenso de todos os agentes formativos, já que ele resultará tanto do contributo de agentes formativos que acompanharam a avaliação contínua e a formação dedicada ao auditor que está a ser avaliado, como dos que a não acompanharam.

Será um modelo que não neutraliza a subjectividade inerente ao juízo avaliativo, podendo até exponenciar essa subjectividade na razão directa da multiplicidade dos agentes que nela estiverem envolvidos. Esse contexto acrescenta os riscos associados a demasiado pragmatismo: os critérios tendem a ajustar-se à decisão e não o inverso. Isso não ajuda à objectividade do juízo avaliativo e pode fragilizar os parâmetros avaliativos testando-lhe os limites de fungibilidade.

Por fim, sendo um juízo avaliativo global e implicando uma responsabilização colectiva, como gerir os casos em que um dos agentes formativos implicados não concorda com o consenso entretanto formado, sobretudo se este for o agente formativo que mais directamente lidou com a formação e avaliação contínua do auditor? Como traduzir esta posição no juízo avaliativo final? Não poderá enfraquecer e desautorizar e responsabilização colectiva que o anteprojecto pretende legitimar? Será satisfatório o recurso à posição de autoridade do director ou director-adjunto?

Sendo observações que representam reservas, os resultados terão que ser avaliados depois do “teste de realidade” a que todas as opções devem ser submetidas e será este a comprovar o acerto ou o desacerto das opções que o anteprojecto apresenta em matéria de procedimentos avaliativos. Naturalmente que aí está implicada sobretudo a atitude, o espírito e a mentalidade dos diversos agentes formativos, âmbito em que o SMMP não tem que emitir parecer. Aceitando-se este contexto, não tem o SMMP oposição de princípio quanto à tradução normativa das novas opções sobre procedimentos avaliativos.

b.2.

Quanto à referência aos factores de avaliação que têm que ver com a aptidão para o exercício de funções:

Nada desaconselha a sua consagração expressa na lei. Ela aliás já constava. O objectivo é apenas o de sinalizar e organizar – enunciando – os factores que se destacam de entre os demais no juízo de aptidão para o exercício de funções de magistrado. Quanto a isso, nada há a objectar.

No entanto, a alterar-se o artigo 43º em razão de necessidades de clarificação, com destaque para factores essenciais que devem orientar o exercício de funções de magistrado, como se refere no anteprojecto, deveria aproveitar-se para se acertarem os conceitos em que se estrutura a avaliação e os critérios que correspondem a cada conceito. A aptidão será o resultado de dois parâmetros gerais e fundamentais: a adequação e o aproveitamento, que por sua vez se traduzem em diferentes critérios avaliativos constantes de regulamento. Desta forma, em vez de enunciar apenas a aptidão como resultado do juízo avaliativo estruturado ou organizado segundo os dois pilares da adequação e aproveitamento, o anteprojecto poderia desde já esclarecer de modo mais exaustivo quais os factores que enuncia que dizem respeito à adequação e aqueles que dizem respeito ao aproveitamento, sendo certo que tanto estes como os demais factores de adequação e aproveitamento terão de continuar a ser densificados no regulamento interno.

b.3 Notas finais

Quanto aos Estágios de Curta Duração em 1º ciclo e em estágio (artigos 51.º e 70.º do anteprojecto):

Fixar a necessidade de serem estruturados os estágios de curta duração é uma alteração positiva, embora os objectivos que presidem a esses estágios constem da lei e importe apenas torná-los efectivos, ou seja, trata-se mais de matéria de organização e de eficácia da estrutura formativa do CEJ, do que de aspecto que importasse à lei acautelar tão cirurgicamente.

Em todo o caso, se a alteração preconizada no anteprojecto importar mais uniformidade no planeamento e execução dos estágios de curta duração então a alteração justifica-se.

Não se concorda, porém, que defendendo o anteprojecto que o tempo de duração dos ciclos formativos passe a ser unificado para as duas vias de ingresso, se continue a prever a possibilidade de dispensa desses estágios aos auditores admitidos pela via profissional. Se essa dispensa se justificava quando o 2º ciclo desses auditores era de apenas 6 meses, já não se justifica se o tempo de 2º ciclo vier a ser de 1 ano, como o anteprojecto preconiza. Entendemos, pois, que o anteprojecto deve ser expurgado desta excepção.

Já quanto à **eliminação dos estágios de curta duração da fase de estágio**, trata-se de uma alteração que nos parece positiva. Por um lado, os estágios de curta duração em estágio de ingresso seriam muitas vezes redundantes por comparação com os que têm lugar no 2º ciclo (excepto quanto aos auditores admitidos pela via profissional, se não vier a vingar a excepção que o anteprojecto propõe e a que já nos referimos). Por outro lado, estes estágios deveriam ter o envolvimento, em articulação com o CEJ, dos Conselhos Superiores, tal como prevê o artigo 70.º, n.º 5, da Lei n.º 2/2008, o que nunca aconteceu efectivamente. Deste modo, a alteração preconizada pelo anteprojecto acaba por resolver um caso em que uma norma tinha condições de validade mas não tinha eficácia por via do desuso, lamentando-se também aqui a exígua associação dos Conselhos Superiores ao processo de formação inicial dos magistrados.

Sobre a interacção entre os agentes formativos dos diferentes ciclos (artigos 82.º, 85.º e 88.º do anteprojecto):

Quanto à promoção de uma maior interacção entre 1º e 2º ciclo ou em prol de uma maior estruturação entre ciclos de formação, a enunciação do propósito é de aplaudir já que terá sido uma das dissonâncias desde sempre identificadas no modelo de formação de magistrados assente institucionalmente no CEJ: a falta de estratégia global, com coerência e unidade de sentido, quanto aos objectivos e aos procedimentos pedagógicos, em todo o processo formativo e todas as diferentes fases.

Parece-nos, porém, que se ambicionou pouco. Essa estruturação e interacção poderiam ir além da preparação dos estágios intercalares e da colaboração em acções de formação nas fases de 2º

ciclo e de estágio, como preconiza o artigo 82.º e 85.º do anteprojecto.

Importa referir também que, nessas fases, os agentes formativos principais são os formadores nas comarcas e esses continuam a estar mais ou menos alheios às actividades de 1º ciclo, além de que, quanto a eles, continua por cumprir a Lei n.º 2/2008 no que se refere à formação de formadores.

Apesar dessas evidências, julgamos que as alterações propostas, face ao quadro de condicionalismos e à excepcionalidade que vivemos em termos económicos e financeiros, são positivas por serem também as possíveis.

3. Conclusão

As alterações propostas no anteprojecto merecem a concordância geral do SMMP quanto à unificação dos tempos formativos entre as duas vias de ingresso (académica e profissional), embora se adiantem pontuais reservas quanto ao âmbito subjectivo dos estágios de curta duração e quanto à simplificação dos parâmetros avaliativos e ao ajustamento dos respectivos procedimentos. Relativamente a estes aspectos, as alterações resultam de opções por um determinado modelo avaliativo, mais brando e mais participado, mas cujo acerto ou desacerto terá que passar pelo “teste de realidade”. A eficácia e resultados das alterações propostas dependerão, em grande parte, da sua concretização na *praxis*, que pode ser boa ou má, independentemente dos ajustamentos legislativos que agora se propõem.

Estas as considerações do SMMP.

* * *

Lisboa, 10 de Abril de 2013

***A Direcção do
Sindicato dos Magistrados do Ministério Público***